

Mitteilungen

DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND INTERNATIONALES
PARTEIENRECHT UND PARTEIENFORSCHUNG

Aus dem Inhalt

Dipl.-Pol. Thomas Bathge/Caroline Friedhoff, M.A. Soz./Prof. Dr. Lars Holtkamp
Innerfraktionelle Geschlossenheit in bundesdeutschen Kommunalparlamenten

Sven Jürgensen

Die Nachprüfbarkeit von Parteiausschlussentscheidungen in Verfahren vor staatlichen Gerichten

Dr. Johannes Risse

Die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses zur Bundestagswahl 2013 und zur Europawahl 2014

Sara Y. Ceyhan, M.A.

Eine Frage der politischen Ebene? – Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf Bundes- und Landesebene

Simon Bogumil

Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Deutschland und Europa. Eine Ursachenanalyse

Julien Neubert, M.A.

Treibender oder getriebener Akteur? Der programmatische Wandel Labours und der SPD in der Opposition

Deniz Anan

National, liberal, konservativ, populistisch? Die Programmatik der AfD

Michael Angenendt, M.A.

Kooperation oder Konflikt? Vorzeitige Regierungsbeendigungen und elektorale Performanz in Westeuropa

Dipl. Pol. Tobias Fuhrmann, M.A.

Kommunale Konkordanzdemokratie in Sachsen. Eine Untersuchung der Parteipolitisation der sächsischen Kommunalpolitik

Michael Dürr, M.A.

Same same but different? – Ein Vergleich langjähriger und neueingetretener Parteimitglieder von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg

Dr. Andrea De Petris

Wieder am Ziel vorbei? Aktueller Stand und neue Entwicklungen der Parteienfinanzierung in Italien

Johannes Schmitt

Computersimulationen als Werkzeug in der Politikwissenschaft: Chancen und Nutzen agentenbasierter Modellbildung

MIP 2015
21. 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. Martin Morlok
Prof. Dr. Thomas Poguntke

*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. 1 HG NW.*

Zitierweise: MIP 2015, S.

Erscheint jährlich.

Der Bezug ist kostenfrei.

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

Konto: 161 0211 bei der Helaba

BLZ: 300 500 00

Empfänger: Heinrich-Heine-Universität

Verwendungszweck: **MIP 17 00 00 00 00**

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

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

Nachruf – Zum Gedenken an Dimitris Stefanou	4
--	----------

Aufsätze

Innerfraktionelle Geschlossenheit in bundesdeutschen Kommunalparlamenten	5
---	----------

Dipl.-Pol. Thomas Bathge/Caroline Friedhoff, M.A. Soz./Prof. Dr. Lars Holtkamp

Die Nachprüfbarkeit von Parteiausschlussentscheidungen in Verfahren vor staatlichen Gerichten	13
--	-----------

Sven Jürgensen

Die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses zur Bundestagswahl 2013 und zur Europawahl 2014	25
---	-----------

Dr. Johannes Risse

Eine Frage der politischen Ebene? – Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf Bundes- und Landesebene	31
---	-----------

Sara Y. Ceyhan, M.A.

Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Deutschland und Europa. Eine Ursachenanalyse	40
---	-----------

Simon Bogumil

Treibender oder getriebener Akteur? Der programmatische Wandel Labours und der SPD in der Opposition	51
---	-----------

Julien Neubert, M.A.

National, liberal, konservativ, populistisch? Die Programmatik der AfD	61
---	-----------

Deniz Anan

Kooperation oder Konflikt? Vorzeitige Regierungsbeendigungen und elektorale Performanz in Westeuropa	72
---	-----------

Michael Angenendt, M.A.

Kommunale Konkordanzdemokratie in Sachsen. Eine Untersuchung der Parteilopolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik	83
Dipl. Pol. Tobias Fuhrmann, M.A.	
Same same but different? – Ein Vergleich langjähriger und neueingetretener Parteilmitglieder von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg	92
Michael Dürr, M.A.	
Wieder am Ziel vorbei? Aktueller Stand und neue Entwicklungen der Parteilfinanzierung in Italien	101
Dr. Andrea De Petris	
Computersimulationen als Werkzeug in der Politikwissenschaft: Chancen und Nutzen agentenbasierter Modellbildung	110
Johannes Schmitt	
Gesteuerte Stratarchie: Innerparteiliches Kampagnenmanagement im Bundestagswahlkampf 2013	121
Dr. Sebastian Bukow	
Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen	133
Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband	
„Aufgespießt“	
Was uns die Europäische Wertestudie über PEGIDA verraten kann	144
Dr. Simon Tobias Franzmann	
Drei Finger der eigenen Hand	148
Philipp Krieg	
Ein Lehrstück bundespräsidialer Sachlichkeit – Zu den Grenzen der Redefreiheit des Bundespräsidenten	151
Dr. Alexandra Bäcker	

Rechtsprechung und Literatur

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung	154
1. Grundlagen zum Parteienrecht	154
Dr. Alexandra Bäcker	
2. Chancengleichheit	160
Sven Jürgensen	
3. Parteienfinanzierung	163
Dr. Heike Merten	
4. Parteien und Parlamentsrecht	165
Jasper Prigge	
5. Wahlrecht	170
Sven Jürgensen	
Rezensionen	175
Rechtsprechungsübersicht	202
Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung	206

PRuF intern

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

Nachruf

Zum Gedenken an Dimitris Stefanou



Wir nehmen Abschied von Dimitris Stefanou, dem ehemaligen Geschäftsführer des PRuF, einem lebenswerten Kollegen und außergewöhnlichen Menschen. Er starb am 28. Juli 2014 in Athen viel zu früh im jungen Alter von 46 Jahren.

Dimitris Stefanou wurde 1968 in Athen geboren. Er studierte Rechtswissenschaften an der Aristoteles Universität Thessaloniki und an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Es folgten die Staatsexamina 1989 in Thessaloniki und 1991 in Athen. Im Anschluss verstärkte er seit Institutsgründung im Jahre 1991 das wissenschaftliche Mitarbeiter-team des PRuF unter der damaligen Leitung von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos[†] und übernahm in den Jahren 1994 bis 1996 die Geschäftsleitung des Instituts. Danach zog es ihn zurück in die Heimat, und er stellte seine unschätzbaren, vielfältigen Talente wieder unmittelbar in den Dienst Griechenlands. Zunächst arbeitete er dort als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro des Rechtsberaters des damaligen Premierministers Konstantinos Simitis und wechselte dann in den Stab des damaligen Außenministers Giorgos Papandreou. Er engagierte sich stark in der Zypern-Frage und unterstützte die Inselrepublik bei den Beitrittsverhandlungen zur EU. Bis zum Jahr 2009 leitete er das Sekretariat des Politischen Rates der PASOK und wurde dann Generalsekretär des Ministeriums des Inneren (2009-2011), anschließend des Ministeriums für Medien (2011-2012) und schließlich des Ministeriums für Verwaltungsreform und E-Government (2012-2014).

Die zahlreichen betroffenen Trauerbekundungen vieler Amts- und Würdenträger Griechenlands und das große Medienecho auf die traurige Nachricht belegen eindrucksvoll das von allen Seiten – über die politischen Lager hinweg – hochgeschätzte und aufopferungsvolle Wirken von Dimitris Stefanou zum Wohle Griechenlands.

Das Verbindende, die beeindruckende Gabe, auf Menschen zuzugehen und auf sie einzugehen, zeichnete Dimitris Stefanou in allen Lebensbereichen aus. Die ihm eigene, wertvolle Dialog- und Kompromissfähigkeit färbte unweigerlich auf seine Umgebung ab. Dabei war dies mehr als nur diplomatisches Geschick, vielmehr Folge seines stets spürbaren ehrlichen Interesses an und aufrichtigen Respekts für seine Mitmenschen.

Diese bemerkenswerten Charaktereigenschaften prägten auch sein wissenschaftliches Arbeiten hier am Institut. Er vermochte mit echter Schaffensfreude offen und leidenschaftlich zu diskutieren, ohne darauf bedacht zu sein, Recht zu behalten – wenngleich die Leichtigkeit, mit der er neue Gedanken verfolgte und sogleich die richtigen Folgerungen aus ihnen zog, ihn üblicherweise Recht behalten ließ. Die überaus große Wertschätzung, die Dimitris Stefanou entgegengebracht wurde, galt aber nicht nur seinem juristischen Ausnahmetalent, sondern vor allem dem aufrechten, freundlichen, humorvollen und inspirierenden Menschen.

Dimitris Stefanous Lebenswerk zeigt seine zweifache Verwurzelung in Wissenschaft und praktischer Politik. Er hat in seinem kurzen Leben viel erreicht und bewegt. Ein Leben mit Folgen, für seine Mitmenschen und sein Heimatland, das noch lange nachwirken wird.

Viel zu früh aus dem Leben gerissen, hinterlässt Dimitris Stefanou im Leben derer, die das Glück hatten, ihm zu begegnen, viele Spuren. Wir werden ihn in dankbarer Erinnerung behalten.

Diese Ausgabe der Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung ist ihm gewidmet.

Unser tief empfundenes Mitgefühl gilt seinen Angehörigen und allen, die ihm nahestanden.

*Düsseldorf, im März 2015
Institutsleitung, Kolleginnen und Kollegen*

Innerfraktionelle Geschlossenheit in bundesdeutschen Kommunalparlamenten

Dipl.-Pol. Thomas Bathge¹/
Caroline Friedhoff, M.A. Soz.²/
Prof. Dr. Lars Holtkamp³

Lange Zeit galt die kommunale Selbstverwaltung in der Rechtswissenschaft als unpolitisch und den Gemeinderäten wird heute noch häufiger der Charakter von Parlamenten in formalrechtlichen Betrachtungen abgesprochen (vgl. hierzu kritisch Bogumil/Holtkamp 2013). Die Fraktionsdisziplin in den Kommunalparlamenten wird zudem normativ kritisiert:

„Freilich sollen auf kommunaler Ebene einstimmige Entscheidungen [...] quer durch die Parteien in Geschmacks- und Ermessensfragen guter Brauch sein; ein stetiges Pochen auf Parteidisziplin und Fraktionstreue würde in der Tat dem Sachelement im kommunalen Entscheidungsprozess auf die Dauer Gewalt antun.“ (Püttner 2007: 386)

In der Politikwissenschaft wurde demgegenüber schon seit den 1990er Jahren argumentiert, dass durch einen Prozess der inhaltlichen und prozeduralen Parteipolitisation die Gemeinderäte sich zunehmend in ihrer Arbeitsweise am Bundestag als Parlament orientieren (Holtmann 1998, 2013) und dies auch normativ zu begrüßen sei. Die Fraktionen und die innerfraktionelle Geschlossenheit spielen danach eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess, auch wenn bekanntlich mit der Direktwahl des Bürgermeisters in allen Bundesländern kommunal ein quasi-präsidentielles System eingeführt wurde. Damit kann innerfraktionelle Geschlossenheit auch für die kommunale Ebene untersucht werden und dies bietet gegenüber internationalen Vergleichen drei Vorteile. Erstens variieren die Kontextfaktoren nicht so stark und zweitens können deutlich mehr Fälle in die Betrachtung einbezogen werden, so dass sinnvoll multiple Regressionsanalysen und Signifikanztests angewendet werden können. Drittens dürfte sich hierauf

positiv auswirken, dass die abhängige Variable „innerfraktionelle Geschlossenheit“ in den Kommunen deutlich stärker variiert als auf Landes- und Bundesebene. In einer Voruntersuchung konnten wir zeigen, dass diese Geschlossenheit sich sehr stark zwischen baden-württembergischen und nordrhein-westfälischen Kommunen unterscheidet (Holtkamp 2008), während beispielsweise in allen deutschen Landtagen der starke Fraktionszusammenhalt der Normalfall ist und möglicherweise auch deshalb Regressionsmodelle eine geringe Erklärungskraft für die individuellen Ausnahmefälle haben (Stecker 2011: 441). Die Fraktionsdisziplin ist in den Landtagen sogar noch ausgeprägter als im deutschen Bundestag (Können 2009: 157f.), der wiederum im internationalen Vergleich eine starke innerfraktionelle Geschlossenheit aufweist. Deshalb werden auch in der Politikwissenschaft die wenigen gegen die Fraktion stimmenden Abgeordneten als „Rebellen“ (Können 2009) bezeichnet, während abweichendes Abstimmungsverhalten in baden-württembergischen Kommunen nichts Spektakuläres hat und gerade in kleineren Städten eher der Normalfall ist.

Schwierig ist es allerdings das Abstimmungsverhalten auf kommunaler Ebene direkt zu erfassen, weil Ratsprotokolle häufig die Stimmergebnisse nicht nach Fraktionen ausweisen und eine Erhebung aller Abstimmungsergebnisse in vielen Kommunen vom Forschungsaufwand nicht leistbar ist. Deshalb stützen wir uns auf eine Befragung unter 4.500 Ratsmitgliedern in vier Bundesländern, in der wir versucht haben, die Einschätzungen der Ratsmitglieder zur innerfraktionellen Geschlossenheit differenziert zu erfassen. In einem ersten Schritt wollen wir in diesem Beitrag die Hypothesen zu Ursachen von geschlossenem Abstimmungsverhalten anhand des Forschungsstands entwickeln. In einem zweiten Schritt erfolgt die deskriptive Darstellung von Unterschieden zwischen Kommunen im Bundesländervergleich. In einem dritten Schritt wird schließlich eine multiple Regressionsanalyse zur Bestimmung des Einflusses der unabhängigen Variablen auf das von den Ratsmitgliedern berichtete Abstimmungsverhalten durchgeführt, um abschließend die Ergebnisse der Analyse unter besonderer Berücksichtigung institutioneller Reformschläge zu diskutieren.

I. Forschungsstand und Hypothesen

In der Politikwissenschaft wird zunehmend zwischen Fraktionskohäsion und Fraktionsdisziplin unterschieden, die auf unterschiedliche Erklärungen für das Abstimmungsverhalten verweisen. Kohäsion wird dabei

¹ Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft (Lehrgebiet Politik und Verwaltung).

² Die Autorin ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft (Lehrgebiet Politik und Verwaltung).

³ Der Autor ist Professor für Politik und Verwaltung, Institut für Politikwissenschaft (Politikwissenschaft IV) an der FernUniversität Hagen.

eher soziologisch in Bezug auf die Sozialisation der Parlamentarier als gemeinsame Präferenzen und Normen gedeutet, während die Fraktionsdisziplin eher als rationale Wahl der Abgeordneten unter Berücksichtigung der Anreize durch rechtliche Rahmenbedingungen und Sanktionen der Fraktionsführung erklärt wird (Fritzsche 2009: 663ff.). Somit können sowohl die Sozialisation in Parlament und Parteien als auch die rationalen Präferenzen der Parlamentarier im Zusammenspiel mit den Institutionen Erklärungen für innerfraktionelle Geschlossenheit liefern. So wird in der Literatur davon ausgegangen, dass mit zunehmender Dauer der Parlamentszugehörigkeit, mit zunehmenden Fraktionsämtern und mit langer parlamentarischer Tradition die Parlamentarier weniger zu von der Fraktion abweichendem Abstimmungsverhalten neigen (Delius et al. 2013: 552; Können 2009: 162f.). Gerade für die lokale Ebene wird für Ostdeutschland davon ausgegangen, dass sich hier die Fraktionsdisziplin und parlamentarische Arbeitsteilung nach der Wende noch nicht richtig durchsetzen konnten (Pollach et al. 2000; Jaeck et al. 2013).

Mit Bezug auf den Rational-Choice-Institutionalismus wird insbesondere die Rolle des Wahlrechts hervorgehoben (Owens 2003: 22), wobei für Deutschland bei personalisierter Verhältniswahl eher geringe Anreize für die Abgeordneten gesehen werden, sich individuell beim Wähler auf Kosten der Fraktionsgeschlossenheit zu profilieren (Saalfeld 2005: 52; Stecker 2011: 441). Die Abgeordneten sind hier viel stärker darauf angewiesen einen guten Platz auf den starren Listen zu erhalten als beim Verhältniswahlrecht mit offenen Listen, bei dem die Wählerschaft die Reihenfolge der Kandidaten verändern kann. Hierbei sind allerdings einige kommunale Spezifika zu berücksichtigen. Auf kommunaler Ebene dominiert das Verhältniswahlrecht mit offenen Listen, wobei allerdings in nordrhein-westfälischen Kommunen immer noch das personalisierte Verhältniswahlrecht gilt. Der Wähler in Nordrhein-Westfalen (NRW) gibt nur eine einzige Stimme ab, die aber gleichzeitig für den Direktkandidaten in seinem Einerwahlkreis und für die starre Liste der Partei seiner Wahl gezählt wird. In Baden-Württemberg hingegen bei freien Listen („Kumulieren und Panaschieren“) kann in einer Großstadt mit 48 Ratsmitgliedern jede Wählerin und jeder Wähler 48 Stimmen vergeben. Hier kann der Stimmzettel für eine Partei unverändert abgegeben werden und damit erhält jede Kandidatur auf der Parteiliste eine Stimme. Darüber hinaus besteht durch Kumulieren auch die Möglichkeit, die Stimmen zu „häufeln“. Dabei können bis zu drei Stimmen für eine einzelne Kandidatin oder einen

einzelnen Kandidaten vergeben werden, um damit im Wahlergebnis auch die Reihenfolge der Kandidaturen auf der Parteiliste zu verändern. Weiterhin ist die Wählerschaft durch die Möglichkeit zu panaschieren nicht auf die Kandidat(innen) einer Parteiliste beschränkt, sondern es können auch einzelne Kandidat(innen) anderer Parteien gewählt werden. Mit diesem Wahlrecht bestehen also die größten personellen Entscheidungskompetenzen der Wählerschaft, während die Fraktions- und Parteiführung nur begrenzte Steuerungsmöglichkeiten haben, um z. B. Verstöße gegen die Fraktionsdisziplin mit Abwahl sanktionieren zu können. Der Austausch dieser Kandidaten ist zudem schwer, weil sie häufig als örtliche Honoratioren (z. B. Bäcker, Ärzte) von der Wählerschaft favorisiert werden und die Fraktionen von diesen guten Stimmergebnissen profitieren (Wehling 1999a). Oder wie es Renate Mayntz bereits in ihren frühen Gemeindestudien ausdrückte:

„Die Partei kann deshalb auch nicht einfach gehorsame Funktionäre zur Wahl stellen, sondern muß [sic] sich ausdrücklich um die Gewinnung ‚zugkräftiger‘ Kandidaten und damit oft der besten Kräfte der Gemeinden bemühen“ (Mayntz 1958: 267; vgl. ähnlich Lehmbuch 1975).

Deshalb wurde in der für die Lokale Politikforschung zentralen Kommunalverfassungsdebatte aus normativer Perspektive von Gerhard Banner immer wieder gefordert, nicht nur die Direktwahl der Bürgermeister nach baden-württembergischen Vorbild, sondern auch zugleich Kumulieren und Panaschieren einzuführen, weil eine weniger ausgeprägte Fraktionsdisziplin dann besser zu den eingeführten präsidentiellen Systemen passen würde (Banner 1989; Banner 2006), worauf im Schlusskapitel nach der empirischen Analyse nochmal einzugehen sein wird.

Bei stark personenorientiertem Wahlrecht treten lokale Honoratioren darüber hinaus insbesondere mit sinkender Gemeindegröße (Köser/Caspers-Merk 1987) und gerade bei den Wählergemeinschaften auf, um noch auf zwei weitere kommunale Spezifika hinzuweisen (Holtkamp 2008). Gerade Wählergemeinschaften lehnen Fraktionsdisziplin in ihrer Organisationsidentität häufig ab (Krappidel et al. 2013: 400f.).

Insgesamt gehen wir damit von folgenden für Kommunalparlamente zu prüfenden Hypothesen aus:

1. Abstimmungsverhalten im Einklang mit der Fraktion ist bei Ratsmitgliedern mit längerer Ratszugehörigkeit und mehr Fraktionsämtern

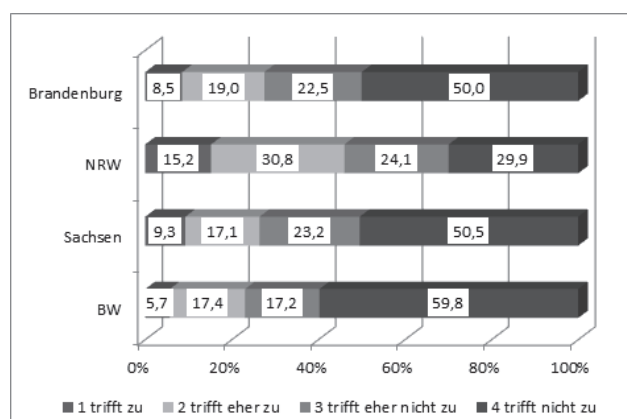
- eher zu erwarten als bei Neueinsteigern ohne wichtige Fraktionsämter.
2. Innerfraktionelle Geschlossenheit ist bei Parteien ausgeprägter als bei den kommunalen Wählergemeinschaften.
 3. Innerfraktionelle Geschlossenheit ist in westdeutschen Kommunalparlamenten ausgeprägter als in Ostdeutschland.
 4. Innerfraktionelle Geschlossenheit ist in NRW aufgrund des personalisierten Verhältniswahlrechts bedeutender als bei Kumulieren und Panaschieren in den anderen betrachteten Untersuchungsländern.
 5. Innerfraktionelle Geschlossenheit ist in kleineren Kommunen weniger als in größeren Kommunen anzutreffen.

II. Innerfraktionelle Geschlossenheit im Bundesländervergleich

Im Rahmen des DFG-Projekts „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“⁴ wurden die kommunalen Entscheidungsträger in zwei ostdeutschen und zwei westdeutschen Bundesländern untersucht. In Westdeutschland wurde das klassische Pärchen NRW und Baden-Württemberg ausgewählt, während in Ostdeutschland Sachsen und Brandenburg selektiert wurden. Die Befragung der Ratsmitglieder in diesen Bundesländern konzentriert sich auf Kommunen mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern. Von den 320 Kommunen in dieser Gemeindegrößenklasse wurden insgesamt 120 Gemeinden durch eine einfache Stichprobenziehung zufällig ausgewählt. In den beiden bevölkerungsreichen westdeutschen Bundesländern wurde eine Stichprobe von jeweils 40 Gemeinden gezogen. Bei den weniger dicht besiedelten und urbanisierten ostdeutschen Ländern wurde mit der zufälligen Auswahl von 20 Gemeinden annähernd eine Vollerhebung ausgeführt, da beide Bundesländer in dieser Gemeindegrößenklasse nur wenig mehr Gemeinden haben. In diesen Städten wurden alle knapp 4.500 Ratsmitglieder befragt. Nach Abschluss der Erhebung im Oktober 2013 ergab sich insgesamt eine Rücklaufquote von 41,2 Prozent. Im Vergleich zu ähnlichen vorangegangenen Untersuchungen (Egner et al. 2013) ist dies ein überdurchschnittlicher Wert.

Den Ratsmitgliedern wurden drei Fragen zur Erfassung der innerfraktionellen Geschlossenheit vorgelegt. Zur Erfassung des individuellen Abstimmungsverhaltens sollten die Ratsmitglieder die folgende Aussage bewerten: „Ich stimme immer mit der Fraktion, weil es meiner persönlichen Überzeugung entspricht“. Um den Fraktionszusammenhalt als Norm zu erheben wurde das folgende Item vorgegeben: „Von den Mitgliedern meiner Fraktion wird erwartet, bei Abstimmungen der Fraktionsmeinung zu folgen“. Und schließlich wurde das Abstimmungsverhalten der Fraktion durch die folgende Aussage erfasst: „Die Ratsmitglieder meiner Fraktion stimmen im Rat fast immer geschlossen ab“⁵. Wenn wir die Ergebnisse im Bundesländervergleich betrachten, dann ragt insbesondere das Antwortverhalten der Ratsmitglieder in NRW hervor. Sie geben deutlich häufiger an, aus persönlicher Überzeugung mit ihrer Fraktion zu stimmen und meinen, dass die Norm der Fraktionsdisziplin stärker ausgeprägt ist als in den anderen drei Bundesländern, die sich nicht wesentlich hinsichtlich des Antwortverhaltens voneinander unterscheiden. Die Norm der Fraktionsdisziplin wird fast von der Mehrheit der Ratsmitglieder in diesen Bundesländern nicht gesehen. Hier wäre es zukünftig sicher interessant, diese Items in Befragungen auch den Landtags- und Bundestagsabgeordneten vorzulegen, die wahrscheinlich deutlich stärker diese Norm für ihre Parlamente bestätigen würden, möglicherweise sogar stärker als die NRW-Ratsmitglieder.

Abbildung 1: „Ich stimme immer mit der Fraktion, weil es meiner persönlichen Überzeugung entspricht.“

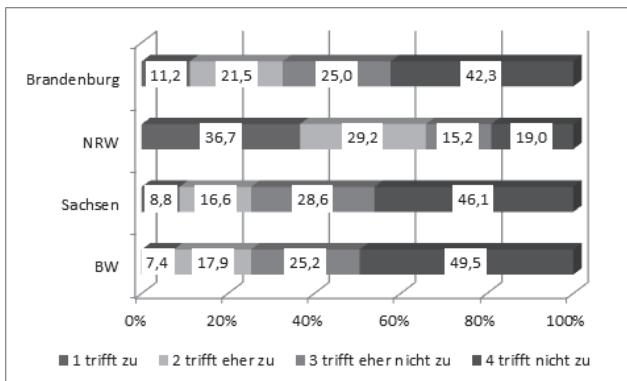


Quelle: Eigene Darstellung

⁴ Das Projekt ist ein Gemeinschaftsantrag von Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Lars Holtkamp (FernUniversität Hagen), Martin Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern) und Uwe Wagschal (Universität Freiburg). Wir danken dem Forschungsteam für die Bereitstellung diverser Daten.

⁵ Alle drei genannten Items hatten die folgenden Antwortkategorien zur Auswahl: trifft nicht zu, trifft eher nicht zu, trifft eher zu und trifft zu.

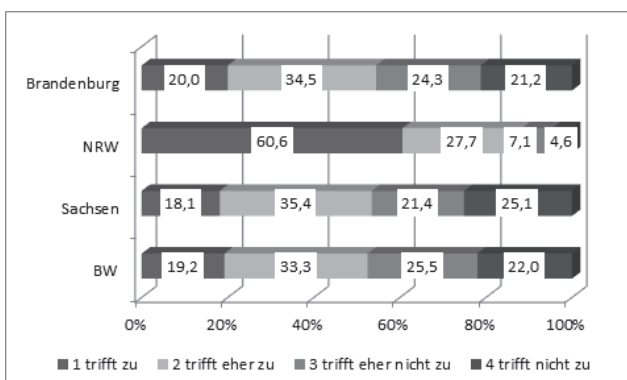
Abbildung 2: „Von den Mitgliedern meiner Fraktion wird erwartet, bei Abstimmungen der Fraktionsmeinung zu folgen.“



Quelle: Eigene Darstellung

Als nahezu logische Konsequenz berichten fast 90 Prozent der Ratsmitglieder in NRW, dass ihre Fraktionen meist geschlossen abstimmen, während dies nur für die Hälfte der Ratsmitglieder in den anderen Bundesländern gilt. Die Varianz der innerfraktionellen Geschlossenheit ist insgesamt also, wie erwartet, beträchtlich und für die Unterschiede im Bundesländervergleich könnte insbesondere das abweichende Kommunalwahlrecht in NRW verantwortlich sein.

Abbildung 3: „Die Ratsmitglieder meiner Fraktion stimmen im Rat fast immer geschlossen ab.“



Quelle: Eigene Darstellung

III. Multivariate Analyse

In der folgenden multivariaten Analyse werden nicht nur das Wahlrecht, sondern alle in den Hypothesen angegebenen unabhängigen Variablen berücksichtigt. Angelehnt an andere Regressionsanalysen in der Lokalen Politikforschung (Kunz 2000) ist dann von einem starken Zusammenhang die Rede, wenn der

standardisierte Regressionskoeffizient Beta den Grenzwert von 0,20 überschreitet. Von einer signifikanten Beziehung wird bei einem Signifikanzniveau von $p < 0,05$ gesprochen, das dann mit einem Sternchen gekennzeichnet ist. Eine hoch signifikante Beziehung liegt vor bei einer Signifikanz von $p < 0,01$ (***) bis hin zu $p < 0,001$ (****).

Das persönliche Abstimmungsverhalten im Verhältnis zur Fraktionsmeinung hängt in der multiplen Regressionsanalyse am stärksten vom Wahlrecht ab; der Einfluss weist die erwartete Richtung auf. Auf hoch signifikantem Niveau nimmt auch mit der Dauer der Ratsmitgliedschaft, mit der Lage in Ostdeutschland und mit dem Engagement in Parteien anstelle in Wählergemeinschaften das fraktionskonforme Abstimmungsverhalten zu. Zudem bestätigt sich in signifikantem Maße, dass herausgehobene Fraktionsämter dieses konforme Verhalten unterstützen. Demgegenüber konnte kein Einfluss der Gemeindegröße festgestellt werden, was möglicherweise auch darauf zurückzuführen ist, dass „nur“ die Kommunen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern untersucht wurden.

Bei dem Fraktionszusammenhalt als Norm haben insbesondere das Wahlrecht und die Zugehörigkeit zu einer Partei bzw. Wählergemeinschaft einen starken und hoch signifikanten Einfluss auf die abhängige Variable. Hoch signifikante Einflüsse können zudem noch für die Gemeindegröße und die Dauer der Ratsmitgliedschaft festgestellt werden. Bei langer Sozialisation im Kommunalparlament wird die Norm der Fraktionsdisziplin offensichtlich stärker wahrgenommen. Die Erklärungskraft der unabhängigen Variablen ist bei einem R-Quadrat von 0,25 schon beachtlich. Immerhin kann durch diese Variablen schon 25 Prozent der Varianz der abhängigen Variable erklärt werden, was deutlich über den Werten vergleichbarer Untersuchungen für die Landesparlamente liegt (vgl. Stecker 2011), aber dennoch als Modell auf eine eher mittlere Erklärungskraft verweist.

Das schließlich von den Ratsmitgliedern angegebene Abstimmungsverhalten ihrer Fraktion hängt in außerordentlich starkem Maße vom Wahlrecht in der erwarteten Weise ab, während zumindest für das Engagement in Parteien bzw. Wählergemeinschaften noch ein hoch signifikanter Zusammenhang zu konstatieren ist. Allein das Wahlrecht erklärt 20 Prozent der Varianz des berichteten Fraktionsabstimmungsverhaltens, während die anderen Variablen, bis auf die Wählergemeinschaftsvariable, für die Erklärung bedeutungslos sind.

Abbildung 4: Multiple Regressionen für innerfraktionelle Geschlossenheit

	Ich stimme immer mit der Fraktion, weil es meiner persönlichen Überzeugung entspricht. (1 trifft nicht zu, 2 trifft eher nicht zu, 3 trifft eher zu, 4 trifft zu)
Dauer der Ratsmitgliedschaft	,12***
Ämter in Fraktion (nein=0/ja=1)	,08*
WG (=0) oder Partei (=1)	,18***
Gemeindegröße	0,06
Wahlrecht (NRW=0 /andere=1)	-,26***
Ost- oder Westdeutschland (Ostdeutschland=0/ Westdeutschland=1)	-,13**
N	853
Adj. R ²	0,12
	Von den Mitgliedern meiner Fraktion wird erwartet, bei Abstimmungen der Fraktionsmeinung zu folgen. (1 trifft nicht zu, 2 trifft eher nicht zu, 3 trifft eher zu, 4 trifft zu)
Dauer der Ratsmitgliedschaft	,10**
Ämter in Fraktion (nein=0/ja=1)	-0,03
WG (=0) oder Partei (=1)	,25***
Gemeindegröße	,16***
Wahlrecht (NRW=0 /andere=1)	-,37***
Ost- oder Westdeutschland (Ostdeutschland=0/ Westdeutschland=1)	-,08*
N	861
R ²	0,25
	Die Ratsmitglieder meiner Fraktion stimmen im Rat fast immer geschlossen ab. (1 trifft nicht zu, 2 trifft eher nicht zu, 3 trifft eher zu, 4 trifft zu)
Dauer der Ratsmitgliedschaft	0,01
Ämter in Fraktion (nein=0/ja=1)	0,01
WG (=0) oder Partei (=1)	,16***
Gemeindegröße	0,05
Wahlrecht (NRW=0 /andere=1)	-,43***
Ost- oder Westdeutschland (Ostdeutschland=0/ Westdeutschland=1)	-0,07
N	850
R ²	0,21

IV. Fazit und Konsequenzen für die Kommunalverfassungsdebatte

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass viele Erklärungsvariablen, die für parlamentarische bzw. parteipolitische Sozialisation stehen, signifikante Beziehungen zur innerfraktionellen Geschlossenheit aufweisen. Je länger die Ratsmitglieder ihr Amt ausüben, desto stärker wird die innerfraktionelle Geschlossenheit unterstützt. Ratsmitglieder, die in Parteien anstelle von Wählergemeinschaften sozialisiert wurden, weisen eine höhere Affinität zur innerfraktionellen Geschlossenheit auf. Bedingt spielt auch die Zugehörigkeit zu Ostdeutschland und das Ausüben von Fraktionsämtern eine Rolle für das frakti-

onskonforme Abstimmungsverhalten. Weitaus wichtiger für die Erklärung des Fraktionszusammenhalts ist aber insgesamt das Kommunalwahlrecht. In NRW ist die innerfraktionelle Geschlossenheit bei personalisiertem Wahlrecht deutlich ausgeprägter als in den Kommunen der anderen untersuchten Bundesländer.

So ganz überraschend ist dieser Befund nicht, weil schon in den 1980er Jahren in der Kommunalverfassungsdebatte immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass Kumulieren und Panaschieren zu einer deutlich niedrigeren Fraktionsdisziplin der Ratsmitglieder in Baden-Württemberg im Vergleich zu NRW führe (Banner 1989). Insbesondere die Direktwahl des Bürgermeisters wäre nicht kompatibel mit einer

starken Fraktionsdisziplin und konkurrenzdemokratischen Einstellungen, die durch das personalisierte Verhältniswahlrecht forciert werden. Bei Kohabitationskonstellationen (bzw. bei „divided government“, also unterschiedlicher parteipolitischer Färbung von Bürgermeister und Ratsmehrheiten) könnte dies dann zu einer gegenseitigen Blockierung von Bürgermeister und Rat führen, wie man es für Nordrhein-Westfalen befürchten müsse (Wehling 1999b). Dies deckt sich weitgehend mit den Befunden der Verhandlungsdemokratieforschung auf nationaler Ebene, die direktgewählte Präsidenten als institutionelle Vetoposition einordnet und das Zusammenspiel von institutionellen Vetopositionen und konkurrenzdemokratischen Mustern aufgrund der angesprochenen Blockadefahren zumindest als normativ problematisch in Bezug auf die Output-Legitimation einordnet (vgl. allgemein Lehbruch 1998; Scharpf 2000: 318; Czada 2000; vgl. in Bezug auf präsidentielle Systeme Sundquist 1988: 629; Bolleyer 2001: 1528).

Diese Probleme ließen sich auf kommunaler Ebene aber aus Sicht von Gerhard Banner und Hans-Georg Wehling weitgehend beheben, wenn die anderen Bundesländer vollständig das baden-württembergische Institutionenarrangement übernehmen würden. Damit fungierten alle baden-württembergischen Regelungen zur Kommunalverfassung und zum Wahlrecht aus Sicht dieser Autoren als Vorbild für die anderen Bundesländer. Durch Kumulieren und Panaschieren gelänge es, die politischen Mehrheiten „flüssiger“ zu gestalten, womit der Bürgermeister dann keine Probleme mehr habe, über Fraktionsgrenzen hinweg in Verhandlungen seine politischen Mehrheiten zu suchen (Wehling 1989: 88) bzw. einzelne Ratsmitglieder aus anderen Fraktionen von einer Mehrheitsbildung zu überzeugen. Das kommunale Wahlverhalten orientiert sich nach dieser Auffassung stark an den Kandidaten und nicht an der Parteizugehörigkeit, was zu einer geringer ausgeprägten Fraktionsdisziplin führe (Wehling 2003: 32). Insbesondere Gerhard Banner spitzte das Argument dahingehend zu, dass ein starker direktgewählter Bürgermeister bei schwacher Fraktionsdisziplin und geringer Parteipolitisierung (verursacht durch die süddeutsche Ratsverfassung) eher dazu führe, dass in Baden-Württemberg der Kommunalhaushalt auf Gleichgewichtskurs gehalten werde und so die süddeutsche Ratsverfassung eine deutlich höhere Output-Legitimation habe als die damalige und auch die neue präsidentielle Kommunalverfassung in NRW (Banner 1989; Banner 2006). Diese Thesen von Gerhard Banner wurden vom politikwissenschaftlichen Mainstream entschieden empirisch und normativ abgelehnt (vgl. zum Über-

blick über die Debatte Holtkamp 2012). In unserem DFG-Projekt zu den „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ konnten wir in den quantitativen Analysen und in den 16 kommunalen Fallstudien nun nachweisen, dass die empirischen Beschreibungen von Banner weitgehend zutreffen. „Institution matters“ gilt damit auch für die lokale Haushaltspolitik. Bei starken Kompetenzen des direktgewählten Bürgermeisters und einem personenorientierten Ratswahlrecht in Baden-Württemberg werden auch unter Kontrolle von Drittvariablen bessere Haushaltsergebnisse erzielt als in NRW. In den NRW-Fallstudien zeigte sich, dass es bei Kohabitation immer wieder zu Blockaden kommt und häufiger Probleme bestehen, überhaupt einen Haushaltsplan ohne Eingriffe der Haushaltsaufsicht zu verabschieden. Demgegenüber gelingt es Bürgermeistern und Kämmerern in Baden-Württemberg in allen betrachteten Fällen, die überwiegende Anzahl der Ratsmitglieder und Fraktionen von gemeinsamen Sparpaketen zu überzeugen (Bogumil/Holtkamp/Junkernheinrich/Wagschal 2014). Aus Sicht der Output-Legitimation kann man damit wohl Gerhard Banner Recht geben und empfehlen, auch in NRW Kumulieren und Panaschieren einzuführen, um die für die kommunale Konkurrenzdemokratie konstitutive Fraktionsdisziplin etwas zu lockern. Dadurch könnte, wie in Baden-Württemberg, der Eindruck bei den Ratsmitgliedern forciert werden, dass sie als Person und nicht Vertreter einer Partei gewählt werden, und damit die Anreize für fraktionsabweichendes Verhalten zur öffentlichen Profilierung zu erhöhen, während zugleich das Sanktionspotential des Fraktionsvorsitzenden gegen „Abweichler“ geschwächt wird, weil die häufig von Partei und Fraktion gemeinsam ausgehandelte Reihenfolge auf der Kandidatenliste keine so starke Bedeutung für die Wiederwahl hat. Zudem kann selbst der Fraktionsvorsitzende von den Bürgern abgewählt werden, wenn er zu sehr auf Disziplin und Parteipolitisierung setzt (Löffler/Rogg 1985), was das Sanktionspotential weiter schmälern dürfte.

Diese Politikempfehlung anknüpfend an Banner ist aber nur überzeugend, wenn man den Annahmen des Rational-Choice-Institutionalismus folgt. Wenn man diese Vorschläge hingegen aus der Perspektive des historischen Institutionalismus beleuchtet, ist zumindest Vorsicht angebracht. Danach ist Fraktionsdisziplin teil eines pfadabhängigen, konkurrenzdemokratischen Akteursmusters bzw. Bestandteil einer spezifischen regionalen politischen Kultur (Lehbruch 1987, 2012; Wehling 1991), die sich eingeschliffen haben könnte und die sich dann auch nach institutionellen Reformen fortsetzt, selbst wenn sie sich für das

Ratsmitglied und die Partei im Wettbewerb oder für die Kommune im Haushalt als ineffizient erweisen sollte. Wie stark veränderbar die innerfraktionelle Geschlossenheit durch die Einführung eines stärker personenorientierten Wahlrechts ist, wurde bisher aber noch nicht empirisch für bundesdeutsche Kommunalparlamente untersucht. Die wenigen Untersuchungen der Nominierungsphase nach der Einführung von Kumulieren und Panaschieren in Hessen legen nahe, dass Parteien und Kandidaten hoch unterschiedlich auf die neuen institutionellen Anreize reagieren. Die Reaktionen reichten von Ignoranz bis hin zu neuen Anwerbeversuchen für Honoratioren und politische Seiteneinsteiger, von denen man eher eine gewisse Distanz zur Fraktionsdisziplin erwarten könnte (Gremmels 2003; Kersting 2004; für Niedersachsen vgl. bereits Rudzio 1981: 276f.; Suckow 1989: 162). Damit ist zugleich eine wichtige Forschungslücke umrissen, die man durch intensive Dokumentenanalysen in nach der Datenverfügbarkeit ausgewählten Fallstudien zum Abstimmungsverhalten von Fraktionen im Zeitvergleich schließen könnte. Weiterer Forschungsbedarf besteht zudem, wie bereits angedeutet, zur innerfraktionellen Geschlossenheit im Ebenenvergleich zwischen Kommunen, Bund und Ländern.

Literatur

- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: 37-61.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/06: 57-69.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, bpb Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe 2014: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: PVS 4/14, i.E.
- Bolleyer, Nicole 2001: Minderheitsparlamentarismus – eine akteursorientierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentalismus-Typologie, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/01: 1519-1546.
- Delius, Martin/Koß, Michael/Stecker, Christian 2013: „Ich erkenne als Fraktionsdisziplin auch an...“ Innerfraktioneller Dissens in der SPD-Fraktion der Großen Koalition 2005 bis 2009, in: ZParl 3/13: 546-566.
- Czada, Roland 2000: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Opladen: 23-49.
- Egner, Björn/Krapp, Max-Christopher/Heinelt, Hubert 2013: Das deutsche Gemeinderatsmitglied, Wiesbaden.
- Fritzsche, Erik 2009: Innerfraktionelle Geschlossenheit im Spiegel der Politikwissenschaft; in: ZParl 3/09: 661-682.
- Gremmels, Timon 2003: Kumulieren und Panaschieren – Das hessische Kommunalwahlrecht in Theorie und Praxis, unveröffentlichte Diplomarbeit, Marburg.
- Holtkamp, Lars 2012: Der Stellenwert der Kommunalverfassung und der bundesländervergleichenden Kommunalforschung, in: Veith, Sylvia/Bull, Hans Peter (Hg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik – Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden: 267-285.
- Holtkamp, Lars 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habil-Schrift., Reihe: Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Wiesbaden.
- Holtmann, Everhard 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik – Politisches Handeln in der Gemeinde, zweite erweiterte Auflage, Opladen: 208-226.
- Holtmann, Everhard 2013: Parteien auf der kommunalen Ebene, in: Niedermayer, Oskar (Hg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden: 791-815.
- Jaeck, Tobias/Harm, Katrin/Aderhold, Jens 2013: Einheit der Eliten? In: Berliner Journal für Soziologie 1/13: 229-256.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Können, Susanne 2009: Wo sind die Rebellen hin? Wiesbaden.
- Köser, Helmut/Caspers-Merk, Marion 1987: Der Gemeinderat – Sozialprofil, Karrieremuster und Selbstbild von kommunalen Mandatsträgern in Baden-Württemberg, Abschlussbericht für die Deutsche Forschungsgemeinschaft, unveröffentlichtes Ms., Freiburg.
- Krappidel, Adrienne/Plassa, Rebecca/Runberger, Maik 2013: Organisationsidentitäten von kommunalen Wählergemeinschaften und Ortsparteien, in: Harm,

- Karin/Aderhold, Jens (Hg.): Die Subjektive Seite der Stadt, Wiesbaden: 377-407.
- Kunz, Volker 2000: Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard 1975: Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/75: 3-8.
- Lehmbruch, Gerhard 1987: Proporzdemokratie nach zwanzig Jahren: Überlegungen zur Theoriebildung in der komparatistischen Forschung über politische Strategien in der Schweiz und in Österreich, unveröffentlichtes MS.
- Lehmbruch, Gerhard 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, zweite überarbeitete Auflage, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard 2012: Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie, in: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe 2012: Konkordanzdemokratie – Ein Demokratietyp der Vergangenheit? Baden-Baden: 33-54.
- Löffler, Berthold/Rogg, Walter 1985: Determinanten kommunalen Wahlverhaltens in Baden-Württemberg, dargestellt am Beispiel der Stadt Ravensburg, Tübingen.
- Mayntz, Renate 1958: Soziale Schichtung und sozialer Wandel in einer Industriegemeinde – Eine soziologische Untersuchung der Stadt Euskirchen, Stuttgart.
- Owens, John 2003: Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures, in: Journal of Legislative Studies 4/03: 12-40.
- Pollach, Günter/Wischermann, Jörg/Zeuner, Bodo 2000: Ein nachhaltig anderes Parteiensystem – Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen, Opladen.
- Püttner, Günter 2007: Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin: 381-390.
- Rudzio, Wolfgang 1981: Wahlverhalten und kommunalpolitisches Personal in ausgewählten Oldenburger Gemeinden, in: Günther, Wolfgang (Hg.): Sozialer und politischer Wandel in Oldenburg, Oldenburg: 253-297.
- Saalfeld, Thomas 2005: Determinanten der Fraktionsdisziplin – Deutschland im internationalen Vergleich; in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hg.): Mechanismen der Politik: strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt: 35-71.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Stecker, Christian 2011: Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit – Eine vergleichende Analyse der deutschen Landesparlamente, in: PVS 3/11: 424-447.
- Suckow, Achim 1989: Lokale Parteiorganisationen – angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg.
- Sundquist, James 1988: Needed: A political theory for the new era of coalition government in the United States, in: Political Science Quarterly 103: 613-635.
- Wehling, Hans-Georg 1989: Auswirkungen der Kommunalverfassung auf das lokale politisch-administrative Handeln, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: 84-96.
- Wehling, Hans-Georg 1991: ‚Parteipolitisierung‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, Basel: 149-166.
- Wehling, Hans-Georg 1999a: Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 3/99: 180-183.
- Wehling, Hans-Georg 1999b: Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteienentscheidung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt-Augustin.
- Wehling, Hans-Georg 2003: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Kommunalpolitik in deutschen Ländern – Eine Einführung, Opladen: 23-40.

Die Nachprüfbarkeit von Parteiausschlussentscheidungen in Verfahren vor staatlichen Gerichten

– Anmerkung zum Urteil des KG Berlin vom 10. September 2013 – 7 U 131/12 –

Sven Jürgensen¹

A. Einleitung

Der Parteiausschluss stellt einen wahrhaft facettenreichen Vorgang dar. Seine Bedeutung verdankt er dem parteipolitischen Streit, seine Prominenz der großen medialen Aufmerksamkeit. Erreicht ein Streit zwischen einer Partei und einem Parteimitglied einen bestimmten Level, so wird stets auch der Begriff des Parteiausschlusses fallen. Dies geschah in den Fällen *Jürgen Möllemann*² und *Martin Hohmann*³ und zuletzt im Zusammenhang mit den Vorwürfen gegenüber *Sebastian Edathy*.

Er ist ein Instrument, bei dem Recht und Politik, bereits von *Carl Schmitt* als „Antithesen“⁴ bezeichnet, tief verwoben sind. Er ist Mittel im politischen Kampf zwischen Parteifreunden, die zunächst gemeinsam um die politische Macht stritten. Doch „der Machtkampf kennt seine eigenen Imperative“⁵. So sind zuweilen Hintergründe und Motivationen des Ausschlussverfahrens schwer zu durchschauen, der Parteiausschluss kann zur „politischen Hygiene“ genutzt werden, der Ausgeschlossene auch nur ein „Bauernopfer“ darstellen.

Der Parteiausschluss ist zugleich von rechtlichem Interesse. Er tangiert Rechte sowohl der Partei als auch des Parteimitglieds in empfindlicher Weise. Die Gerichte haben die Aufgabe, diese Rechte zu wahren, ihnen obliegt es zu trennen, das Rechtliche von dem Politischen. Die richterliche Kontrolle von Parteiausschlussentscheidungen erweist sich dabei als komplexes Rechtsproblem, was seinen Grund in der politisch-subjektiven Natur dieser Beschlüsse hat.

Die vorliegende Arbeit setzt sich anhand des Urteils zum Fall *Bülent Ciftlik* mit den Rechtsfragen zum Parteiausschluss auseinander. Dabei soll das Verhältnis zwischen richterlichem Kontrollauftrag und parteiinterner Ausschlussentscheidung den Schwerpunkt der Auseinandersetzung bilden.

In diesem Spannungsfeld bewegen sich die Richter mit dem vorliegenden Urteil, ihnen obliegt die Bewertung eines politischen Sachverhalts, bei dem sie den Balanceakt zwischen berechtigter Kontrolle der Partei und Berücksichtigung autonomer Entscheidungsräume zu wahren haben. Diese Untersuchung soll zeigen, dass ihnen dies nicht gelang.

B. Das Urteil des Kammergerichts Berlin

In dem Verfahren hatte sich das Kammergericht Berlin in zweiter Instanz mit dem Parteiausschluss des SPD-Politikers und Abgeordneten der Hamburger Bürgerschaft *Bülent Ciftlik* auseinanderzusetzen.⁶ Dieser stritt mit seiner Partei über den von der Kreischiedskommission erlassenen und von der Landes- und Bundesschiedskommission der SPD bestätigten Ausschluss. Vorangegangen waren Streitigkeiten zwischen dem Kläger und dem Vorstand der Hamburger SPD über dessen Verhalten im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens gegen ihn. Gegen die Entscheidungen der Schiedskommissionen erhob Ciftlik Klage vor dem Landgericht Berlin, das dieser allerdings nicht stattgab.⁷ Er legte daraufhin Berufung ein.

I. Entscheidungsgründe

Das KG Berlin gab der Berufung des Klägers statt und erklärte den Parteiausschluss für unwirksam. Es hielt diesen für unverhältnismäßig, die Entscheidung der Bundesschiedskommission sei insofern ermessensfehlerhaft gewesen. Dabei legte es unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung des BGH eine eingeschränkte Kontrolldichte fest und beschäftigte sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung mit den Vorwürfen gegenüber Ciftlik.

Das Gericht begründete die Unverhältnismäßigkeit des Parteiausschlusses damit, dass die Vorwürfe nicht schwerwiegend genug gewesen seien und dieser in Anbetracht von Vergleichsfällen, in denen kein Ausschluss erfolgte, nicht nachvollziehbar gewesen sei.

Bevor die Begründung des Urteils kritisch zu beleuchten ist, soll es in die bisherige Rechtsprechung

¹ Der Autor ist studentische Hilfskraft am PRuF.

² Vgl. *E. Quambusch*, VR 2003, S. 303 ff.

³ KG Berlin, Urte. v. 27.10.2006 – 3 U 47/05.

⁴ *C. Schmitt*, Der Begriff des Politischen, 1932, Nachdruck 1979, S. 20.

⁵ *M. Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Tsatsos, Dimitris Th./Schefold, Dian/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990, S. 717.

⁶ KG Berlin, Urte. v. 10.09.2013 – 7 U 131/12, in: DVBl. 2014, S. 259 ff.

⁷ LG Berlin, Urte. v. 03.08.2012 – 36 O 178/11.

eingeordnet werden, um judizielle Kontinuitäten und Neuerungen zu erfassen.

II. Einordnung in die Rechtsprechung

Das KG befindet sich mit seinem Urteil im Wesentlichen in einer Linie mit der bisherigen Rechtsprechung zu Parteiausschlussentscheidungen. Diese ist maßgeblich von der vereinsrechtlichen Judikatur geprägt und unter Berücksichtigung dieser zu betrachten.

1. Parteien und Vereinsrecht

Obgleich die politischen Parteien durch Art. 21 GG einen verfassungsrechtlichen Status genießen, sind sie der gesellschaftlichen, nicht der staatlichen Sphäre zuzuordnen.⁸ Als Vereine organisiert, beruht das Verhältnis zwischen Partei und Mitglied nicht auf öffentlicher Gewalt, sondern auf einem privatrechtlichen Verhältnis.⁹ Innerparteiliche Streitigkeiten stellen somit einen Sonderfall vereinsrechtlicher Streitigkeiten dar, für die nach § 13 GVG der ordentliche Rechtsweg einschlägig ist.¹⁰ Die Einordnung als Verein hat die Anwendung der vereinsrechtlichen Rechtsprechung, insbesondere in Bezug auf den gerichtlichen Kontrollumfang, zur Folge.

2. Die Rechtsprechung zum Parteiausschluss

Der grundlegende Beschluss, eine beschränkte Kontrolle in Bezug auf den Parteiausschluss auszuüben, geht auf die Rechtsprechung des Reichsgerichts zum Vereinsausschluss zurück.¹¹ Der BGH nahm diese Rechtsprechung auf und entwickelte unter Verweis auf die Vereinsautonomie einen eingeschränkten Maßstab, an welchem vereinsrechtliche Ausschlüsse zu messen seien.¹² Demnach überprüfen die Gerichte, neben der korrekten Ermittlung der Tatsachen, „ob die verhängte Maßnahme eine Stütze im Gesetz oder in der Satzung hat, ob das satzungsmäßig vorgeschrie-

bene Verfahren beachtet, sonst keine Gesetzes- oder Satzungsverstöße vorgekommen sind und ob die Maßnahme nicht grob unbillig oder willkürlich ist“.¹³

Diese Grundsätze haben die Gerichte auch für den Parteiausschluss fruchtbar gemacht.¹⁴ Bezüglich der Kontrolldichte wird in ständiger Rechtsprechung auf die dargestellten Grundsätze im Vereinsrecht verwiesen und als Grund die Vereinsautonomie der Parteien angeführt.¹⁵

Auch die Prüfung des Ausschlussermessens hat ihren Ursprung im Vereinsrecht¹⁶ und ist in der Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung regelmäßiger Bestandteil der parteienrechtlichen Judikatur¹⁷. Dies gilt ebenso für die Methode, bei einem Ausschluss Vergleichsfälle zu berücksichtigen. Sie findet sich zunächst in der vereinsrechtlichen Rechtsprechung¹⁸ und wurde dann für den Parteiausschluss adaptiert.¹⁹

3. Kontinuitäten und Neuheiten im Urteil des Kammergerichts Berlin

In seinem Urteil verweist das KG Berlin für die Kontrolldichte auf hergebrachte Grundsätze und führt eine Ermessensprüfung durch, die in dieser Form auch in bisherigen Urteilen üblich war.

Es finden sich jedoch auch bemerkenswerte Neuerungen. In der Historie der gerichtlichen Kontrolle von Parteiausschlüssen bildet das Urteil dahingehend ein Novum, dass es, soweit ersichtlich, als Erstes einen letztinstanzlich bestätigten Parteiausschluss für unwirksam erklärt und damit einer Partei ein ausgeschlossenes Mitglied aufzwingt.²⁰

Dies mag angesichts der Geltungsdauer des PartG zunächst verwundern.²¹ Der Umstand erklärt sich jedoch aus der vergleichsweise geringen Anzahl an gerichtlichen Verfahren²², was seine Ursache wohl in den tatsächlichen Umständen eines Parteiausschlussverfahrens hat.²³ Die mit einem Parteiausschluss eingehenden Streitigkeiten zwischen Mitglied und

⁸ Zur Dichotomie Staat – Gesellschaft s. *M. Stolleis*, VVDStRL 44 (1986), S. 11; *H. Schiedermaier*, AöR 104 (1979), S. 204; anders *H.-Y. Kay*, Die innere Ordnung der politischen Parteien, 1970, S. 163 ff.

⁹ *S. Ossege*, Das Parteienrechtsverhältnis, 2012, S. 69 ff.; *A. Schindler*, Die Partei als Unternehmer, 2006, S. 175; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 135.

¹⁰ *N. Heimann*, Die Schiedsgerichtsbarkeit der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 1977, S. 275; *J. Risse*, Der Parteiausschluss, 1985, S. 221 ff.; zur Stellung der Partei im Zivilprozess s. *C. Cassebaum*, Die prozessuale Stellung der politischen Parteien und ihrer Gebietsverbände, 1988, S. 75 ff.

¹¹ RGZ, 49, 150 (155); *J. Jansen*, Rechtsschutz gegen vereins- und verbandsrechtliche Sanktionen, 2004, S. 110 f.

¹² *F. Grawert*, Parteiausschluss und innerparteiliche Demokratie, 1987, S. 159.

¹³ BGHZ 87, 337 (343 f.) m. w. N.

¹⁴ BGHZ 75, 158 (159).

¹⁵ BGH, NJW 1994, 2610 (2611) m. w. N.

¹⁶ BGHZ 47, 381 (386).

¹⁷ BGH, NJW 1994, 2610 (2613); KG Berlin, Urt. v. 27.10.2006 – 3 U 47/05, juris Rn. 34.

¹⁸ BGHZ 47, 381 (386) m. w. N.

¹⁹ LG Berlin, JurionRS 2005, 37860, Rn. 100.

²⁰ So auch *H.-P. Bull*, DVBl. 2014, S. 262 f.

²¹ Das PartG ist am 28.07.1967 in Kraft getreten.

²² *S. Ossege* (Fn. 9), S. 310.

²³ Zu einer empirischen Untersuchung s. *K.-H. Hasenritter*, Parteiordnungsverfahren, 1981, S. 82 ff.

Partei dürften in aller Regel dafür sorgen, dass der Verbleib in der Partei auch für das ausgeschlossene Mitglied nicht von Interesse ist und so eine Klage ausbleibt. Rechtlich ist eine Erklärung in der Zurückhaltung der Gerichte gegenüber den Entscheidungen der Parteischiedsgerichte zu suchen. In diesem Punkt des Urteils könnte also ein Abweichen von der bisherigen Rechtsprechung liegen. Er bedarf somit einer vertieften Untersuchung.

Obgleich zudem die Vornahme von Vergleichen mit anderen Fällen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Anwendung in der bisher ergangenen Rechtsprechung zu Parteiausschlüssen fand, ist Umfang und Gewicht in vorliegendem Urteil als erstmalig aufzufassen. Das KG nimmt auf zwei Fälle Bezug und führt die Ungleichbehandlung mit diesen als ein entscheidendes Argument ins Feld.

Im Rahmen einer kritischen Analyse der Entscheidungsgründe ist dieses Vorgehen zu hinterfragen und festzustellen, ob der Urteilsspruch einer Korrektur bedarf.

C. Analyse und Kritik des Urteils

Das Urteil ist im Folgenden hinsichtlich der tatbestandlichen Differenzierung (I.), der Verhältnismäßigkeitsprüfung (II.), der Kontrolldichte (III.) und schließlich der Verwendung von Vergleichsfällen (IV.) zu untersuchen und zu bewerten.

I. Tatbestandliche Differenzierung

Das Kammergericht extrahiert den von Seiten der Partei gegenüber dem Kläger Ciftlik erhobenen Vorwurf, unterlässt es aber zu differenzieren, in welcher Hinsicht der Tatbestand des § 10 Abs. 4 PartG erfüllt ist.²⁴

§ 10 Abs. 4 PartG normiert die zentralen Voraussetzungen für einen Parteiausschluss. Demnach ist für die Erfüllung des Tatbestands ein vorsätzlicher Verstoß gegen die Satzung oder ein erheblicher Verstoß gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei sowie ein schwerer Schaden für diese zu fordern.

Das Gericht sieht den Tatbestand offenbar als verwirklicht an. In den Augen des Gerichts führt erst die fehlerhafte Ermessensausübung der Schiedsgerichte zu der Unwirksamkeit des Parteiausschlusses, nicht das Fehlen von Tatbestandsvoraussetzungen.²⁵ So unterbleibt eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Tatbestandsebene, welche aber notwendig

ist, um die Wertungen der Parteigremien nachvollziehen zu können. Die exakte Auslegung der Tatbestandnormen und die entsprechende Subsumtion sind Gebote juristischer Methodik.²⁶

Die einzelnen Tatbestandselemente sind also zu erläutern und in Bezug zu den Annahmen der Bundesschiedskommission zu setzen.

1. Die Satzung der Partei

Der Begriff der Satzung ist formell zu verstehen und umfasst die rechtlich gefasste Grundordnung der Partei.²⁷ Ein Verstoß gegen die Satzung muss vorsätzlich geschehen.²⁸

2. Die Grundsätze der Partei

Schwierig zu erfassen ist der Begriff der Grundsätze der Partei. Er soll die „Programmatische Identität“²⁹ beinhalten, ihre „programmatische Identität“³⁰. Der Verstoß gegen die Grundsätze muss anders als beim Satzungsverstoß nicht vorsätzlich geschehen, wie beim Verstoß gegen die Ordnung allerdings erheblich sein.³¹

3. Die Ordnung der Partei

Die Ordnung der Partei meint deren innere Organisationsstruktur und umfasst alle geschriebenen und ungeschriebenen Verhaltensregeln, die für ein geordnetes Parteileben notwendig sind.³² In Abgrenzung zu den Grundsätzen der Partei betrifft die Ordnung eher das Verhalten von Personen, weniger ihre Einstellung.³³ Ordnung kann als ein „Pflichtenbündel“ verstanden werden, welches wesentliche Aspekte der Beziehung eines Parteimitglieds zur Partei und zu anderen Parteimitgliedern regelt.³⁴

²⁶ K. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage 1991, S. 271 ff.

²⁷ H. Wißmann, in: Kersten/Rixen PartG, 2009, § 10 Rn. 32; J. Risse (Fn. 10), S. 72 f.

²⁸ M. Morlok, PartG, 2. Auflage 2013, § 10 Rn. 12; M. Löwisch, Der Ausschluss aus politischen Parteien, in: Christlich-Demokratische Union Deutschlands (Hrsg.), 25 Jahre Bundesparteigericht der CDU, 1985, S. 21.

²⁹ J. Risse (Fn. 10), S. 76.

³⁰ M. Morlok, PartG, 2. Auflage 2013, § 10 Rn. 12.

³¹ E. Lengers, Rechtsprobleme bei Parteiausschlüssen, 1973, S. 43; H. Trautmann, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, 1975, S. 209.

³² N. Heimann (Fn. 10), S. 82; M. Morlok, PartG, 2. Auflage 2013, § 10 Rn. 12.

³³ J. Risse (Fn. 10), S. 72.

³⁴ S. Roßner, MIP 2007, S. 47; ders., ZG 2008, 351 f.

²⁴ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 260 f.

²⁵ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 260.

4. Erheblichkeit und schwerer Schaden

Die Erheblichkeit des Verstoßes gegen Ordnung und Grundsätze stellt ein Qualifikationserfordernis dar. Er muss schwerwiegend und von erheblichem Gewicht sein.³⁵ Der schwere Schaden bezeichnet die Beeinträchtigung von legitimen Parteiinteressen, es handelt sich somit um einen „politischen Schadensbegriff“.³⁶

5. Einordnung des fraglichen Verhaltens

Die einzuordnenden Handlungen des Klägers Ciftlik betreffen sein Verhalten im Rahmen der Ermittlungen und des Strafverfahrens gegen ihn.

So legte Ciftlik in einem Gespräch mit dem damaligen Vorsitzenden der SPD Hamburg und der Geschäftsführerin einen Aktenvermerk vor, aus dem hervorging, dass die Ermittlungen gegen ihn auf einer Anzeige von zwei Hamburger Abgeordneten und SPD-Mitgliedern beruhten. Dieser Vermerk erwies sich später als gefälscht. Er war ihm über sein Abgeordneten-Postfach zugegangen, was er in dem Gespräch nicht erwähnte.³⁷ Dass Ciftlik den Vermerk gefälscht haben soll, ist explizit nicht Bestandteil der Vorwürfe ihm gegenüber. Vorgeworfen wird ihm vielmehr, dass er nicht über die Herkunft des Vermerks aufklärte und sein fehlendes Bemühen sowohl im Rahmen der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen als auch dabei, die Folgen für die Partei abzumildern.³⁸

Die Kreisschiedskommission der SPD sieht mit diesem Verhalten den Grundsatz der innerparteilichen Solidarität verletzt.³⁹ Die Bundesschiedskommission kommt daraufhin zu der Annahme, Ciftlik habe sich „in erheblicher Weise eines Verstoßes gegen die Grundsätze und die Ordnung der Partei schuldig gemacht [...], durch den schwerer Schaden in ihm zurechenbarer Weise zumindest mit verursacht wurde“.⁴⁰

Die Verstöße des Klägers erweisen sich bei näherer Betrachtung indes als rein verhaltensbezogen. Der Streit betrifft in keiner Weise politisch-programmatische Inhalte, sondern allein Anforderungen, die von Seiten der Partei an Mitglieder bzw. Funktionäre gestellt werden. Solidarität stellt zweifelsohne einen tragenden Grundsatz der SPD dar⁴¹, die proklamierte innerparteiliche Solidarität ist aber nicht als Grundsatz

i.S.d. § 10 Abs. 4 PartG, sondern vielmehr als eine an die Parteimitglieder gerichtete Verhaltensanforderung zu verstehen.⁴² Ciftliks Verhalten ist dementsprechend als ein Ordnungsverstoß zu klassifizieren.

6. Kritik

Das Gericht unterlässt es, sich mit dem Tatbestand des § 10 Abs. 4 PartG auseinanderzusetzen und das Vorgehen der Bundesschiedskommission einer kritischen Würdigung zu unterziehen, obwohl eine offensichtliche Ungenauigkeit bei der tatbestandlichen Einordnung bestand.

Der Grund hierfür kann nicht in der vom Kammergericht vorausgesetzten eingeschränkten Kontrolldichte liegen. Eingeschränkt bedeutet bereits nach Aussage des KG selbst nicht, dass gar keine Kontrolle vorgenommen werden soll, sondern eben in gewissen Grenzen.⁴³ Vielmehr offenbart sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eine fehlende Trennung zwischen Tatbestands- und Rechtsfolgenebene, die im Folgenden untersucht werden soll.

II. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung des Gerichts

Nach Auffassung des Kammergerichts überschritten die Parteigerichte das ihnen durch § 10 Abs. 4 PartG zugewiesene Ermessen in Bezug auf die Ausschlussentscheidung, weil der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt worden sei.⁴⁴ Die Frage des Ermessens und damit der Verhältnismäßigkeit ist strikt von der nach dem Tatbestand des Parteiausschlusses zu trennen. Sie ist eine Frage der Rechtsfolge.⁴⁵

1. Pflichtverletzungen und Verschulden des Klägers

Die Richter befassen sich mit dem unterlassenen Hinweis auf die Herkunft des Aktenvermerks und mit den Umständen des Strafverfahrens gegen den Kläger. Bei beiden Fragen handelt es sich der Sache nach um solche nach Auskunftspflicht und Informationspflichten eines Parteimitglieds, sie sind dementsprechend im Zusammenhang zu betrachten.

So wird festgestellt, der Kläger „hätte sinnvoller Weise über die Herkunft des Vermerks aufklären sollen“, zwingend geboten sei dies aber nicht gewesen.⁴⁶ Damit negiert das Berliner Kammergericht eine Rechtspflicht des SPD-Politikers zur Aufklärung, welche

³⁵ J. Ipsen, in: ders. PartG, 2008, § 10 Rn. 24.

³⁶ S.-C. Lenski, PartG, 2011, § 10 Rn. 64.

³⁷ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

³⁸ BSK SPD, 01/2011/P, S. 7.

³⁹ BSK SPD, 01/2011/P, S. 3.

⁴⁰ BSK SPD, 01/2011/P, S. 6.

⁴¹ Hamburger Grundsatzprogramm der SPD, 2007, S. 16.

⁴² Vgl. BGH, NJW 1994, 2610 (2612); G.P. Strunk, JZ 1978, S. 88.

⁴³ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 260.

⁴⁴ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 260; zur Eigenschaft des § 10 Abs. 4 PartG als Ermessensnorm s. J. Risse (Fn. 10), S. 160 ff.

⁴⁵ H. Trautmann (Fn. 31), S. 214 f.; S. Roßner, ZG 2008, S. 352 f.

⁴⁶ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

noch die Bundesschiedskommission annahm.⁴⁷ Auch in Bezug auf die staatsanwaltlichen Ermittlungen konnte es keine Pflichtverletzung und damit keinen Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung feststellen.⁴⁸

Weiter müsse man mit den Parteigerichten davon ausgehen, dass Ciftlik den Vermerk nicht selbst gefälscht habe. Der Verstoß stelle sich nur als fahrlässig, nicht aber als vorsätzlich dar.⁴⁹ Ein verschärfter Sorgfaltsmaßstab, der nach Ansicht der Parteigerichte aus seiner Eigenschaft als Funktions- und Mandatsträger, sowie als Pressesprecher der Partei resultierte, wurde verneint.⁵⁰

2. Erforderlichkeit der Maßnahme und Verantwortlichkeit für den Schadenseintritt

In Bezug auf die Erforderlichkeit bringen die Richter vor, soweit es nur um Ciftliks Position als Pressesprecher ginge, hätte eine Enthebung aus diesem Amt genügt. Darüber hinaus sei der Kläger für den der Partei entstandenen Schaden nicht verantwortlich, weil der Vorgang nicht durch ihn an die Presse gelangte, wodurch der Schaden für die Partei erst entstanden sei.⁵¹

3. Kritik

Das Vorgehen des Gerichts ist in systematischer und in inhaltlicher Sicht zu kritisieren.

a. Systematische Kritik

Das Gericht hätte angesichts seiner Ergebnisse konsequenterweise die Tatbestandsmäßigkeit von Ciftliks Handlungen verneinen müssen, nicht erst einen Ermessensfehler der Schiedsgerichte. Wenn aus Sicht des Gerichts bereits keine Pflicht zur Offenlegung bestand und Ciftlik seiner Aufklärungspflicht im Ermittlungsverfahren nachkam, konnte es nicht gleichzeitig dem Befund der Parteigerichte folgen, in diesen sei ein erheblicher Verstoß gegen die Ordnung und Grundsätze der Partei zu sehen.

Auch die Frage des Verschuldens ist eine des Tatbestandes. § 10 Abs. 4 PartG fordert für den Satzungsverstoß die Verschuldensform des Vorsatzes, der erhebliche Verstoß gegen die Ordnung oder die Grundsätze der Partei kann auch fahrlässig geschehen.⁵²

Trotzdem setzt sich das Gericht mit diesen Punkten, wie auch mit der tatbestandlichen Frage der Kausalität für den Schaden, im Rahmen der Ermessensprüfung auseinander.

b. Inhaltliche Kritik

Was den Maßstab zur Bestimmung der Fahrlässigkeit angeht, wird im Urteil verkannt, dass für den Parteiausschluss ein subjektiver Fahrlässigkeitsbegriff gilt, es kommt also auf die individuellen Umstände sowie persönlichen Fähigkeiten und Kenntnisse des Parteimitglieds an.⁵³ Diese Handhabung findet sich sowohl in Entscheidungen von Parteischiedsgerichten⁵⁴, wie auch bei vorangegangenen Urteilen zu Parteiausschlüssen⁵⁵.

Auch die inhaltlichen Bewertungen halten einer kritischen Würdigung nicht stand. Das geschilderte Verhalten stellt einen Vorgang dar, welcher nach strafrechtlicher Terminologie⁵⁶ als Leichtfertigkeit⁵⁷ zu klassifizieren wäre. Bereits der Fund des Papiers in seinem Abgeordneten-Postfach musste Ciftlik bemerkenswert vorgekommen sein. Dies gilt auch für die Brisanz des Vermerks. Einem erfahrenen Parteimitglied in herausgehobener Stellung musste diese bewusst gewesen sein, wurden durch den Vermerk immerhin zwei Parteigenossen und Abgeordnete belastet. Nicht umsonst schätzt die Kreisschiedskommission dessen Vorzeigen als ein „dem Denunziantentum Vorschub leistendes Verhalten“ ein.⁵⁸ Insofern ist eine Aufklärungspflicht in Bezug auf den Aktenvermerk und ihre Verletzung definitiv zu bejahen.

Die dargestellten Anforderungen sind ebenfalls in Bezug auf die gegen ihn laufenden Ermittlungen anzulegen. Für diesen und den vorangegangenen Komplex ist zudem die Figur der „schadensgeneigten Tätigkeit“ zu bemühen. Demnach sind im Rahmen von Aktivitäten, die leicht zu einem Schaden für die Partei führen können, besondere Sorgfaltspflichten für das Parteimitglied anzunehmen, es ist also in erhöhtem Maße verpflichtet.⁵⁹

⁴⁷ BSK SPD, 01/2011/P, S. 6 f.

⁴⁸ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

⁴⁹ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

⁵⁰ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261; BSK SPD, 01/2011/P, S. 6 f.

⁵¹ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

⁵² J. Risse (Fn. 10), S. 100 ff.; H. Trautmann (Fn. 31), S. 209 f.

⁵³ So J. Risse (Fn. 10), S. 104; S. Roßner, ZG 2008, S. 351.

⁵⁴ SK SPD Bochum, 01/08, online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/dokumentation-zum-fall-clement-entscheidung-der-spd-schiedskommission-1.194324> (letzter Zugriff am 04.12.2014).

⁵⁵ KG Berlin, Urt. v. 27.10.2006 – 3 U 47/05, juris Rn. 25 ff.

⁵⁶ Für den Zusammenhang mit dem strafrechtlichen Fahrlässigkeitsbegriff s. J. Risse (Fn. 10), S. 103 f.

⁵⁷ Vgl. H. Frister, Strafrecht AT, 6. Auflage 2013, 12. Kap. Rn. 20 f.

⁵⁸ Vgl. BSK SPD, 01/2011/P, S. 3.

⁵⁹ J. Risse (Fn. 10), S. 94.

Das Echo eines gegen ihn geführten Ermittlungsverfahrens und die Verknüpfung mit der Gesamtpartei müssen dem Kläger als Pressesprecher bewusst gewesen sein. Eine Aufklärungspflicht bestand zumindest hinsichtlich des zeitlichen Moments, um als Partei entsprechend reagieren zu können. Diese Forderung ist, entgegen der Auffassung des Kammergerichts⁶⁰, durchaus der Entscheidung der Bundesschiedskommission der SPD zu entnehmen⁶¹.

Bezüglich der Erforderlichkeit ist festzuhalten, dass der Antrag Weitergehendes als die Amtsenthebung begehrte und der Parteiausschluss das Ziel des Verfahrens war. Insofern ist dieser Einwurf unbeachtlich.

Auch das angeführte Argument der Verantwortlichkeit für den Schaden kann nicht durchgreifen. Die Kausalität des Verstoßes für den Schaden ist im Sinne der Äquivalenztheorie zu verstehen. Demnach ist jede Handlung kausal, die nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiel.⁶² Mit seinem Verhalten hat Ciftlik die unmittelbare Ursache für den politischen Schaden der SPD Hamburg gesetzt, unabhängig davon, dass er die Streitigkeit wohl nicht selbst an die Presse brachte. Hätte er kein Fehlverhalten begangen, wäre dieses auch nie bekannt geworden.

4. Zusammenfassung

Das Kammergericht vermischt in seiner Prüfung Fragen des Tatbestandes und des Ermessens, was zu schwer nachvollziehbaren Wertungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung führt. So wird nicht herausgearbeitet, welche Anforderungen an einen Verstoß zu stellen sind und dann unsystematisch Kritik an den schiedsgerichtlichen Wertungen geübt. Dieser Kritik ist nicht zu folgen, vielmehr ist der Bundesschiedskommission zuzustimmen und ein erheblicher Verstoß anzunehmen. Dieser stellt sich indes als ein Ordnungs- nicht Grundsatzverstoß dar.

In diesem Zusammenhang ist die Frage nach der gerichtlichen Kontrolldichte aufzuwerfen. Zu klären ist, inwiefern die Annahmen des Schiedsgerichts überhaupt zur richterlichen Disposition standen und ob die Richter mit ihren Wertungen Grenzen überschritten.

III. Die gerichtliche Kontrolldichte des Parteiausschlusses

Das Urteil des Kammergerichts steht zumindest formal in der Linie der jurisdiktionellen Selbstrestriktion gegenüber parteiinternen Entscheidungen. Die Aus-

führungen zu der vom Gericht vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfung zeigen indes, dass es sich kritisch und eingehend mit den Annahmen der Parteischiedsgerichte auseinandergesetzt hat und diese letztlich verwirft. Dass die Kontrolldichte in diesem Verfahren eine empfindliche Problematik darstellt, bemerken auch die Richter selbst, indem sie nach Feststellung der Ermessensfehlerhaftigkeit nochmals die Einhaltung des selbst auferlegten Prüfungsmaßstabs beteuern.⁶³

In der Literatur ist der Umfang der gerichtlichen Kontrolldichte stark umstritten und der Meinungsstand kaum zu überblicken.⁶⁴

Im Folgenden soll dieses Problem daher von den rechtlichen Ausgangspunkten her betrachtet und die rechtlichen Gründe für die von den Gerichten proklamierte eingeschränkte Kontrolldichte herausgearbeitet werden, um so zu einer Bewertung der Handhabung des KG im vorliegenden Fall kommen zu können.

1. Die gerichtliche Kontrolle parteiinterner Prozesse

Der Staat beansprucht gegenüber den Bürgern das Gewaltmonopol, woraus sich seine Verpflichtung ergibt, zur Lösung von Rechtskonflikten seine Justiz zur Verfügung zu stellen.⁶⁵ Dieser allgemeine Justizgewährungsanspruch folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip i.V.m. den Grundrechten⁶⁶ und verlangt im Grundsatz eine umfassende Kontrolle der Streitigkeit in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht⁶⁷.

Die gerichtliche Überprüfung parteiinterner Entscheidungen und Strukturen besteht in verschiedenen Konstellationen, z.B. hinsichtlich der wahlrechtlichen Kandidatenaufstellung⁶⁸, innerparteilichen Wahlen⁶⁹, schiedsgerichtlichen Verfahren⁷⁰ oder der Aufnahme in die politischen Parteien⁷¹.

Aus der Betrachtung dieser Urteile ergibt sich der Befund, dass eine richterliche Zurückhaltung bei allen eingangs genannten Entscheidungen zur Bewer-

⁶⁰ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

⁶¹ BSK SPD, 01/2011/P, S. 6.

⁶² J. Risse (Fn. 10), S. 112.

⁶³ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 260.

⁶⁴ S. dazu F. Grawert (Fn. 12), S. 145 ff.

⁶⁵ L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 3. Auflage 2013, Rn. 890; D. Kressel, Parteischiedsgerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit, 1998, S. 24.

⁶⁶ L. Michael/M. Morlok (Fn. 65), Rn. 890.

⁶⁷ BVerfGE 85, 337 (345).

⁶⁸ BVerfGE 89, 243.

⁶⁹ BGH, NJW 1974, 183.

⁷⁰ LG Bonn, Urt. v. 22. 2. 1990 - 15 O 345/89.

⁷¹ BGHZ 101, 193.

tung innerparteilicher Vorgänge stattfindet.⁷² Unter Verweis auf ihre Autonomie werden den Parteien Entscheidungsräume zugewiesen, die keiner vollen gerichtlichen Überprüfung unterstehen.⁷³

Problematisch ist, dass sich deren Inhalt nicht ohne Weiteres ergibt. Der bloße Verweis auf Freiheit oder Autonomie stellt keine ausreichende Begründung der gerichtlichen Selbstrestriktion dar.⁷⁴ Um das richtige Maß der richterlichen Prüfungsbefugnis bestimmen zu können, ist also der Gewährleistungsgehalt der Parteienfreiheit zu bestimmen.

2. Die Parteienfreiheit

Art. 21 Abs. 1 GG weist den Parteien die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Mit ihm haben sie eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung erfahren.⁷⁵

Konrad Hesse hat die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien als dreifaltigen Status aufgefasst: einen Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit.⁷⁶ Ihre Gleichheit betrifft das Verhältnis der Parteien untereinander – im Sinne einer strengen, formalen Chancengleichheit⁷⁷, die Öffentlichkeit ihre Funktion als Mittler zwischen den Bürgern und den zur Entscheidungsfindung berufenen Organen des Staates⁷⁸.

Der Bestand der Parteien sichert grundlegend das verfassungsrechtliche Prinzip der Volkssouveränität⁷⁹, weil sie die ständige Einflussnahme des Volkes auf die in den Staatsorganen getroffenen Entscheidungen ermöglichen.⁸⁰ Als Zusammenschluss von Bürgern wurzelt ihre Freiheit in der aus Art. 9 Abs. 1 GG ga-

rantierten Verbandsautonomie, die durch Art. 21 GG weitere Gehalte erfährt.⁸¹ Art. 21 GG stellt zwar kein Grundrecht, wohl aber ein verfassungsmäßiges subjektives Recht dar.⁸² Träger dieses Rechts sind sowohl die einzelnen Mitglieder der Partei als auch die Partei als Organisation selbst.⁸³

Ausgangspunkt des Gehalts der Parteienfreiheit ist die Gründungsfreiheit, nach der die Parteigründung ohne staatlichen Mitwirkungsakt möglich ist.⁸⁴ Sie wirkt in der Betätigungs- und Organisationsfreiheit fort, durch welche die Parteien das Recht haben, sich in den Grenzen des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG derart zu organisieren, dass sie die von ihnen autonom festgelegten Ziele erreichen können.⁸⁵ In diesem Zusammenhang ist auch ihre Tendenzfreiheit zu sehen, die den Parteien die Möglichkeit gibt, alle internen Vorgänge und Strukturen auf die Tendenz der Partei zu verpflichten. Aus ihr folgt das Recht, die programmatischen Grundsätze der Partei zur Grundlage aller innerparteilichen Kommunikation zu machen, die Tendenzreinheit.⁸⁶

Die Parteienfreiheit ist gegen den Staat gerichtet, um die lenkungsfreie Willensbildung des Volkes zu den Staatsorganen zu gewährleisten.⁸⁷ Die Autonomie der Parteien stellt angesichts dessen ein Organisationsprinzip dar, welches für deren Funktionserfüllung unerlässlich ist.⁸⁸ Die Parteien können ihrer verfassungsgegebenen Aufgabe nur nachkommen, wenn sie sich frei von staatlicher Intervention organisieren können.

Die Notwendigkeit der autonomen, tendenzreinen Organisation erfährt ihre Bedeutung zudem in dem Umstand, dass die Parteien an ihrer Bestandserhaltung interessiert sein müssen. Dies gilt in Bezug auf ihre Mitglieder, ihre Wähler und ihr Umfeld.⁸⁹ Das Grundgesetz konzipiert eine parteigetrugene Wettbe-

⁷² BVerfGE 89, 243 (259); BGHZ 101, 193 (206); BGH, NJW 1974, 183 (184); *M. Morlok*, NJW 1991, S. 1162.

⁷³ BVerfGE, 89, 243 (251, 259); BGHZ 101, 193 (200, 206); BGH, NJW 1974, 183 (184).

⁷⁴ So *S. Roßner*, MIP 2007, S. 52.

⁷⁵ *G. Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1985, S. 71 ff.

⁷⁶ *K. Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 27 ff.

⁷⁷ Std. Rspr. des BVerfG, s. BVerfGE 20, 56 (116); 129, 300 (313); *A. Kießlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 31.

⁷⁸ *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig GG, 71. Ergl. 2014, Art. 21 Rn. 251; *M. Morlok*, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 46 ff.

⁷⁹ *M. Morlok*, Innere Struktur und innerparteiliche Demokratie, in: Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht, 1991, S. 91 f.; *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 158, *S. Roßner*, ZG 2008, S. 337.

⁸⁰ *D. Th. Tsatsos/M. Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 19; *F. Shirvani* (Fn. 79), S. 158.

⁸¹ *M. Morlok*, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 48 f.; *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig GG, 71. Ergl. 2014, Art. 21 Rn. 256 ff.; *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck GG, 6. Auflage 2010, Art. 21 Rn. 99.

⁸² *F. Shirvani* (Fn. 79), S. 161; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth GG, Art. 21 Rn. 15; *D. Th. Tsatsos/M. Morlok* (Fn. 80), S. 79; *U. Volkman*, BerlK GG, 2013, Art. 21 Rn. 45.

⁸³ *M. Morlok*, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 51 f.

⁸⁴ *M. Morlok*, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 57 ff.

⁸⁵ *F. Shirvani* (Fn. 79), S. 161 f.; *D. Grimm*, HbdVerfR, 2. Auflage 1994, § 14 Rn. 31 f.; *J. Risse* (Fn. 10), S. 238

⁸⁶ *M. Morlok*, NJW 1991, S. 1162.

⁸⁷ BVerfGE, 20, 56 (101); *H. Schiedermaier*, AöR 104 (1979), S. 205; *M. Morlok*, NJW 1991, S. 1162.

⁸⁸ *H. Schiedermaier*, AöR 104 (1979), S. 205 f.

⁸⁹ Vgl. *M. Morlok*, Parteienrecht ist Organisationsrecht, in: Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid (Hrsg.), Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2013, S. 237.

werbsdemokratie.⁹⁰ Die Parteien sind somit darauf angewiesen, in diesem kompetitiven System handlungsfähig zu bleiben, um bestehen zu können.⁹¹ Dafür ist ein autonomer Entscheidungskorridor notwendig, um politische Entscheidungen in struktureller, aber auch personeller Hinsicht treffen zu können.

Dieser Befund deckt sich auch mit den Erkenntnissen der Organisationssoziologie. Demnach befindet sich die innere Struktur der Parteien in Bewegung und muss sich ständig veränderten Umständen anpassen.⁹² Die Parteien erweisen sich auch in dem durch das PartG geregelten Bereich als „ideenreich“, um „Vorgaben des Parteienrechts situativ auszulegen oder sogar zu umgehen“.⁹³ Die organisationale Freiheit erweist sich gerade angesichts der sich verändernden Parteistruktur hinsichtlich einer stärkeren Professionalisierung als notwendig, um institutionelle Erwartungen erfüllen zu können.⁹⁴

Die Parteienfreiheit stellt eine Funktionsgrundlage für die Parteien dar. Sie erfasst, von der Gründungsfreiheit ausgehend, das Recht der Parteien zur (tendenz)freien Organisation auf mitgliedschaftlicher und struktureller Ebene.

3. Innerparteiliche Demokratie und Rechte des Parteimitglieds

Die Parteienfreiheit findet ihre Schranke in dem Gebot der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG.⁹⁵

Zweck des verfassungsrechtlichen Postulats einer inneren demokratischen Ordnung ist es, die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger zu sichern.⁹⁶ Sie dient der „gleichen Freiheit der Bürger zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung“, deren Ermöglichten Funktion der Parteien ist.⁹⁷

Die in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG geforderten demokratischen Grundsätze, rechtstheoretisch als Prinzip zu verstehen, bedürfen als Optimierungsgebote der

Konkretisierung und der Ausgestaltung.⁹⁸ Dies obliegt den Parteien im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit.⁹⁹ Der BGH nimmt diesbezüglich an: „Es kann aber nicht Sache der Gerichte sein, sich für eines von mehreren demokratischen Idealen, deren innerparteiliche Ausformung unter der Herrschaft des Grundgesetzes denkbar ist, zu entscheiden“.¹⁰⁰

Einen „Mindestgehalt“¹⁰¹ innerparteilicher Demokratie stellt jedenfalls ein gewisser Bestand an Mitgliederrechten dar.¹⁰² Diese resultieren mangels Grundrechtsbindung der Parteien nicht unmittelbar aus den Grundrechten des GG selbst.¹⁰³ Richtigerweise sind sie aus dem Gebot der innerparteilichen Demokratie zu entwickeln.¹⁰⁴ Die Parteimitgliedschaft wird als „status activus processualis“¹⁰⁵, ihre innere Struktur als „grundrechtsförderndes Innenrecht“¹⁰⁶ verstanden.¹⁰⁷ Der Bürger erhält mit Art. 21 Abs. 1 GG ein verfassungsmäßiges Recht auf (partei)politische Betätigung, dessen Gewährleistung Aufgabe der innerparteilichen Demokratie ist.¹⁰⁸ Gesetzgeber und Gerichte sind dem Schutze dieses Rechts verpflichtet.¹⁰⁹

4. Praktische Konkordanz und die Beschränkung der gerichtlichen Kontrollrechte

Im Falle des Parteiausschlusses besteht eine verfassungsrechtliche Konfliktlage zwischen den gleichrangigen Rechten der Parteienfreiheit und der politischen Betätigungsfreiheit des Parteimitglieds.¹¹⁰ Zwischen diesen ist praktische Konkordanz herzustellen, die Rechte also in einen sie optimierenden Ausgleich zu bringen.¹¹¹

Der Ausschluss eines Mitglieds dient der Möglichkeit zur Funktionserfüllung der Partei. Ihre Wettbe-

⁹⁰ M. Morlok, Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht, in: Häberle, Peter/ders./Skouris, Vassiliou (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, 2003, S. 410 ff.; J. Köhler, Parteien im Wettbewerb, 2006, S. 63 ff.

⁹¹ M. Morlok (Fn. 90), S. 69 f.

⁹² S. Bukow, Die professionalisierte Mitgliederpartei, 2013, S. 283 ff.

⁹³ S. Bukow (Fn. 92), S. 284.

⁹⁴ S. Bukow (Fn. 92), S. 283, 286 ff.

⁹⁵ D. Grimm, HbdVerfR, 2. Auflage 1994, § 14 Rn. 36.

⁹⁶ S. Ossege (Fn. 9), S. 76 f.; H. Trautmann (Fn. 31), S. 91.

⁹⁷ U. Volkman, BerlK GG, 2013, Art. 21 Rn. 65.

⁹⁸ S. Roßner, ZG 2008, S. 340; vgl. R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 71 ff.

⁹⁹ M. Morlok (Fn. 79), S. 93.

¹⁰⁰ BGH, NJW 1974, 183 (184).

¹⁰¹ J. Ipsen, in: Sachs GG, 6. Auflage 2011, Art. 21 Rn. 54.

¹⁰² S. Ossege (Fn. 9), S. 85; J. Risse (Fn. 10), S. 240.

¹⁰³ So aber R. Wolfrum (Fn. 9), S. 134 ff.; s. dazu G. König, Die Verfassungsbindung der politischen Parteien, 1993, S. 119 ff.

¹⁰⁴ M. Morlok, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 131.

¹⁰⁵ P. Häberle, VVDStRL 30 (1972), S. 86 ff.

¹⁰⁶ G. P. Strunk, JZ 1978, S. 87.

¹⁰⁷ M. Morlok, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 131.

¹⁰⁸ H. Trautmann (Fn. 31), S. 172, 182 ff.

¹⁰⁹ M. Morlok, in: Dreier GG, 2. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 131.

¹¹⁰ F. Grawert (Fn. 12), S. 158.

¹¹¹ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999, Rn. 72; vgl. C. Schmitz, Grundrechtskollisionen zwischen politischen Parteien und Bürgern, 1995, S. 180 f.

werbssituation und ihr Interesse am Bestand können ihn notwendig machen.¹¹² Einer Partei muss, „um sich eine gewisse Schlagkraft zu erhalten“, die Möglichkeit zum Parteiausschluss gewährt werden.¹¹³

Auf der anderen Seite wirkt sich der Parteiausschluss in besonderem Maße auf die politische Betätigungsmöglichkeit des Bürgers aus. Diese ist im hohen Maße an die Parteimitgliedschaft gekoppelt, denn politische Teilhabe ist, allein angesichts des Primats der Kandidatenaufstellung, vor allem in und durch Parteien möglich.¹¹⁴ Hinzu kommt, dass das bisherige Engagement in einer Partei, vor allem in herausgehobener Stellung, immer eine Abgrenzung zu anderen bestehenden Parteien mit sich bringt. Ein Wechsel zu einer konkurrierenden Partei kommt für ehemalige Parteifunktionäre oft allein deshalb nicht in Betracht, weil sie sich regelmäßig in der Situation befinden, deren Programmatik öffentlich bekämpfen zu müssen. Das Parteiausschlussverfahren wirkt darüber hinaus stigmatisierend. Der Vorgang stößt in der Öffentlichkeit zumeist auf reges Interesse und führt zu einer zweifelhaften Bekanntheit des fraglichen Mitglieds. Es ist kaum anzunehmen, dass das Mitglied bei anderen Parteien offene Türen erwarten kann, wenn zuvor öffentlichkeitswirksam sein parteischädigendes Verhalten seziert wurde. Die verfassungsrechtliche Stellung des Bürgers mit seinem Recht auf politische Betätigung gebietet es, entsprechende Vorkehrungen gegen einen vorschnellen und ungerechtfertigten Verstoß aus einer Partei zu treffen, der das „politische Aus“ für einen engagierten Bürger bedeuten kann. Pointiert gesagt geht es darum, den „einzelnen Parteibürger vor der Parteiführung“ zu schützen.¹¹⁵

Der Gesetzgeber hat auf diese Konfliktlage mit dem § 10 Abs. 4 PartG reagiert, der vor der willkürlichen Beendigung der Parteimitgliedschaft schützt und die Entscheidungsfreiheit der Parteien begrenzt.¹¹⁶ Zudem wurde die Ausschlussentscheidung nicht etwa dem Parteivorstand, sondern nach § 10 Abs. 5 PartG den Parteischiedsgerichten übertragen, sie wurde prozeduralisiert.¹¹⁷

¹¹² M. Morlok (Fn. 89), S. 255 f.

¹¹³ M. Morlok (Fn. 5), S. 717.

¹¹⁴ F. Knöpfle, Der Staat 9 (1970), S. 328 f.; zum „Listenprivileg“ s. J. Prommer, MIP 2014, S. 19 f.

¹¹⁵ N. Heimann (Fn. 10), S. 300.

¹¹⁶ S. Roßner, MIP 2007, S. 53 f.

¹¹⁷ S. Roßner, ZG 2008, S. 353; zu Zweck und Funktion des Parteischiedsgerichtsverfahrens s. T. G. Kerksenbrock, Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten, 1985, S. 26.

Das Verfahren der innerparteilichen Schiedsgerichte trifft Vorkehrungen, die eine willkürliche Behandlung grundsätzlich ausschließen.¹¹⁸ Die Mitglieder der Parteischiedsgerichte werden gem. § 14 Abs. 2 PartG gewählt, sie genießen Unabhängigkeit und müssen eine gewisse Qualifikation aufweisen.¹¹⁹ Prozessual muss das Schiedsverfahren nach § 14 Abs. 4 PartG gewisse Rechte abdecken, insgesamt ein gerechtes Verfahren darstellen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass der subjektiv geprägte Beschluss des Parteiausschlusses auf Grundlage eines Verfahrens geschieht, das rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht.¹²⁰ Entscheidend ist mithin die angemessene Handhabung der Gerichte bei der Überprüfung der auf diesem Wege getroffenen Beschlüsse.

a. Die eingeschränkte Kontrolldichte der Gerichte

Das Rechtsstaatsprinzip gebietet trotz vorgeschalteter Entscheidung der Parteischiedsgerichte eine gerichtliche Kontrolle.¹²¹ Die ständige Rechtsprechung der Gerichte zu Parteiausschlüssen erweist sich, entsprechend angewandt, als taugliches Mittel ebendies zu berücksichtigen.

Die Reichweite der Kontrolle, also der Raum für eigene Auffassungen, der dem Kontrollierten vor dem Kontrolleur verbleibt, muss sich dem Gegenstand der Kontrolle anpassen.¹²² Für diese Varianz in der Kontrolldichte müssen allerdings rechtliche Gründe angeführt werden, wobei der Anspruch des Mitglieds auf gerichtlichen Schutz seiner Rechte und die Autonomie der Parteien in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden müssen.

Das Augenmerk ist dafür zunächst auf die Natur der Entscheidung zu legen. Der Parteiausschluss ist eine Ermessensentscheidung und eine solche, die auf dem Selbstverständnis der Partei gründet, was zwingend Berücksichtigung erfahren muss.

aa. Der Parteiausschluss als Ermessensentscheidung

Der Parteiausschluss ist als Ermessensentscheidung ausgestaltet. Haben die Schiedsgerichte die Verwirklichung des Tatbestandes bejaht, liegt es in ihrem Ermessen, ob eine und welche Maßnahme zu verhängen ist.¹²³

¹¹⁸ S. Roßner, ZG 2008, S. 354.

¹¹⁹ T. G. Kerksenbrock (Fn. 117), S. 151.

¹²⁰ S. Roßner, ZG 2008, S. 354; H.-P. Bull, DVBl. 2014, S. 262.

¹²¹ T. G. Kerksenbrock (Fn. 117), S. 21; C. Lenz/C. Sasse, JZ 1962, S. 241.

¹²² F. Grawert (Fn. 12), S. 163.

¹²³ N. Heimann (Fn. 10), S. 299; S. Roßner, ZG 2008, S. 352.

Ermessensentscheidungen sind grundsätzlich einer nur eingeschränkten Überprüfung zugänglich. Die im Verwaltungsrecht entwickelte Ermessensfehlerlehre ist auch im Zivilprozess anzuwenden und so eine Kontrolle auf das Einhalten der Grenzen des Ermessens einzuschränken.¹²⁴ Es handelt sich bei Parteiausschlussentscheidungen letztlich um Prognoseentscheidungen, in denen viele komplexe politische Erwägungen eine Rolle spielen. Für diese haben die Schiedsgerichte eine Primärkompetenz.¹²⁵

bb. Parteiausschluss und Selbstverständnis

Bei der Ermittlung eines Grundsatzes oder eines Ordnungssatzes geht es im Wesentlichen um Fragen des Selbstverständnisses einer Partei.¹²⁶ Betrachtet man die Voraussetzungen des § 10 Abs. 4 PartG näher, so ist festzustellen, dass es sich um rein subjektive Kategorien handelt. Die Parteien müssen sich im Rahmen des Parteiausschlussverfahrens essentielle Fragen stellen: Was ist die Programmatik unserer Partei? Noch deutlicher: Was ist unsere programmatische Identität? Dies gilt auch für die innerparteiliche Ordnung, vor allem bei ungeschriebenen Ordnungssätzen.¹²⁷ Welche Pflichten sollen für Mitglieder unserer Partei statuiert werden? Wann hat sich ein Mitglied illoyal gegenüber uns verhalten?

Parteien haben als Zusammenschluss von Menschen ein kollektiv geteiltes Selbstverständnis.¹²⁸ Dieses soll verstanden werden als „das Ensemble von Organisationsmustern, Verfahrensbestimmungen, Informationslage und gegebenenfalls durch Wahlen eingespeiste normative Präferenzen“.¹²⁹ Es geht um die Summe an gewissen Erfahrungssätzen einer Identität. Das Selbstverständnis der Partei spielt sowohl bei der Feststellung der Tatbestandsmäßigkeit des § 10 Abs. 4 PartG als auch auf Ebene der Verhältnismäßigkeit eine Rolle.¹³⁰ Die Gewichtung der tatbestandlichen Handlung des auszuschließenden Mitglieds hängt maßgeblich von der individuellen Situation, von der subjektiven Empfindung und Einschätzung der Partei ab, was berücksichtigt werden muss.

So ist Selbstverständnis eines Rechtsträgers nur schwer zu überprüfen, denn „das fremde Bewusstsein und fremder gemeinter Sinn bleiben grundsätzlich unzugänglich“.¹³¹ Die Natur der Entscheidung zwingt zu einer Auseinandersetzung mit der Perspektive der Kontrolle. Die Bewertung einer Handlung kann nur authentisch vorgenommen werden, wenn sie aus der Sicht des Handelnden zum Zeitpunkt der Handlung erfolgt.¹³²

Die Ermessensentscheidung hinsichtlich eines Parteiausschlusses stellt eine Entscheidung dar, bei der das Selbstverständnis eine erhebliche Rolle spielt. Es ist also unabdingbar, dass die subjektiven Wahrnehmungen der Partei, nicht diejenigen des Gerichts, für die Entscheidung zugrunde gelegt werden.¹³³ Die Kontrollperspektive hängt damit unmittelbar mit der Frage der Kontrollintensität zusammen.¹³⁴ Um es mit *Ernst Forsthoff* auf den Punkt zu bringen: „Im Zweifel hat der Handelnde vor dem Kontrollierenden Recht, und das hat seinen guten Sinn“.¹³⁵

Durch die Prozeduralisierung der Entscheidungsfindung in Form von Schiedsgerichtsentscheidungen ist ein akzeptabler Modus zur Ermittlung des Selbstverständnisses der Partei gefunden. Deren Beschlüsse haben gegenüber der staatlichen Gerichtsbarkeit die Vermutung „funktioneller Richtigkeit“ für sich.¹³⁶ Die Natur der Entscheidung gebietet eine Zurückhaltung bei der Überprüfung des auf das Selbstverständnis der Partei gegründeten Ausschlusses.

cc. Die Reichweite richterlicher Kontrolle

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse ist die Einschränkung der Kontrolldichte zu bestimmen.

Anerkannt ist, dass hinsichtlich der der schiedsgerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Tatsachen eine volle Kontrolle durch die staatlichen Gerichte stattfinden muss.¹³⁷ Dies gilt auch für die von den Parteien aufgestellten Verfahrensnormen der Schiedsgerichtsordnungen.¹³⁸ Die Parteienfreiheit erfasst nicht das Recht, sich bei Entscheidungen auf

¹²⁴ *W. Dütz*, Rechtsstaatlicher Gerichtsschutz im Privatrecht, 1970, S. 213 f.

¹²⁵ *F. Grawert* (Fn. 12), S. 161 ff.

¹²⁶ S. zum Selbstverständnis von Parteien *M. Morlok*, Selbstverständnis das Rechtskriterium, 1993, S. 218; *M. H. Müller*, MIP 1997, S. 96.

¹²⁷ *J. Risse* (Fn. 10), S. 243.

¹²⁸ *M. Morlok* (Fn. 126), S. 217.

¹²⁹ *M. Morlok* (Fn. 126), S. 374.

¹³⁰ *J. Risse* (Fn. 10), S. 162.

¹³¹ *M. Morlok* (Fn. 126), S. 366.

¹³² *M. Morlok* (Fn. 126), S. 370, 372.

¹³³ Vgl. *M. Morlok* (Fn. 126), S. 374.

¹³⁴ *M. Morlok* (Fn. 126), S. 371.

¹³⁵ *E. Forsthoff*, Über Maßnahme-Gesetze, in: Bachof, Otto/Drath, Martin/Gönnenwein, Otto/u.a. (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 232.

¹³⁶ *F. Grawert* (Fn. 12), S. 168.

¹³⁷ *J. Risse* (Fn. 10), S. 238, 243.

¹³⁸ *J. Risse* (Fn. 10), S. 242.

falsche Tatsachen zu berufen.¹³⁹ Die Tatsachenermittlung und die Verfahrensvorschriften enthalten keine subjektiven und prognostischen Elemente, sind also ohne weiteres kontrollierbar.

Die Kontrollintensität ist aber bezüglich der Entscheidung, ob ein bestimmtes Verhalten im Sinne des § 10 Abs. 4 PartG tatbestandsmäßig ist, und hinsichtlich des Parteiausschlussermessens einzuschränken. Dies sind politisch-subjektive Entscheidungen, bezüglich derer lediglich eine Evidenzkontrolle stattfinden darf, um die Parteiautonomie zu wahren.¹⁴⁰

Die Obliegenheit der Parteischiedsgerichte ist es, plausibel zu machen, ob ein Verhalten die Voraussetzungen des § 10 Abs. 4 PartG verwirklicht¹⁴¹, und ihr Ermessen ordnungsgemäß auszuüben. Die Gerichte dürfen diese Entscheidung dann allein darauf überprüfen, ob sie „offenbar unbillig“ oder „willkürlich“ ist.¹⁴²

Anhaltspunkte, wann dies der Fall ist, liefert bereits das erstinstanzliche Urteil zum Fall Ciftlik. Demnach ist eine Entscheidung willkürlich, „wenn sie unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht.“ Grob unbillig kann eine Entscheidung sein, wenn etwa das Gebot der Gleichbehandlung verletzt ist.¹⁴³

b. Die Ausübung der Kontrolle im Urteil des Kammergerichts Berlin

Das KG Berlin hält die Entscheidung der Parteigerichte für „grob unbillig“,¹⁴⁴ es verbleibt also terminologisch im Rahmen der Evidenzkontrolle.

Dem Gericht kommt der Ausschluss von Bülent Ciftlik aus der SPD ungerecht vor, es vermag aber nicht darzulegen, dass die Erwägungen „offenbar“, „eindeutig“ unzutreffend waren. Die unsachgemäße Rechtsanwendung muss sich geradezu aufdrängen, es darf keine nachträgliche Abwägung erforderlich sein, weil die Fehlerhaftigkeit derart offensichtlich ist. Davon kann indes nicht die Rede sein. Die bisherige Untersuchung hat vielmehr gezeigt, dass die Bundesschiedskommission durchaus folgerichtig und gut vertretbar entschieden hat. Die Annahmen der Richter ruhen

dagegen auf einer unsystematischen Betrachtung und einer fehlgehenden rechtlichen Würdigung.

In dem Urteil offenbart sich mithin eine Diskrepanz zwischen angelegtem und anzulegendem Kontrollmaßstab. Den Richtern des KG ist es nicht gelungen, ihre subjektive Sicht bei der Auseinandersetzung mit dem Fall Ciftlik außen vor zu lassen. Dieser Befund verdeutlicht sich bei vorgenommenem Vergleich mit anderen Fällen. Die dortige Argumentation verdient eine gesonderte Betrachtung.

IV. Die Abwägung anhand von Vergleichsfällen

Das Gericht nimmt einen situativen Vergleich des vorliegenden Falls mit anderen prominenten Parteiordnungsverfahren vor und sieht in Bezug auf Ciftlik einen Verstoß „gegen das verfassungsrechtlich garantierte Prinzip der Gleichbehandlung“ gegeben.¹⁴⁵

1. Das Recht auf Gleichbehandlung im Parteiausschlussverfahren

Das Bestehen mitgliedschaftlicher Rechte innerhalb der Partei wurde bereits als notwendiger Bestandteil einer demokratischen Ordnung festgestellt.¹⁴⁶ Dazu gehört zweifelsfrei auch das Recht auf Gleichheit, stellt es doch für ein demokratisches System ein substantielles dar.¹⁴⁷ Wie auch im allgemeinen Vereinsrecht¹⁴⁸, besteht für das Parteimitglied im Ausschlussverfahren das Recht auf Gleichbehandlung.¹⁴⁹ Fraglich ist, welche Anforderungen an eine Verletzung dieses Rechts zu stellen sind.

2. Anforderungen an eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes

Bereits anhand der bisherigen Rechtsprechung lassen sich grundlegende Anforderungen für die Annahme eines Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot ermitteln. So muss zwischen dem vorliegenden und dem Vergleichsfall eine grundlegende Vergleichbarkeit bestehen.¹⁵⁰ Dies stellt bereits eine Denknöwendigkeit dar, denn ein Gleichheitssatz enthält immer einen Vergleich von Unterschiedlichkeiten in Bezug auf ein Drittes (tertium comparationis).¹⁵¹

¹³⁹ E. Lengers (Fn. 31), S. 220.

¹⁴⁰ F. Grawert (Fn. 12), S. 163 ff.

¹⁴¹ S. Roßner, MIP 2007, S. 53.

¹⁴² So auch A. Ortman, Verfassungsrechtliche Probleme von Parteizugang und Parteiausschluss, 2001, S. 74; F. Grawert (Fn. 12), S. 168 f.

¹⁴³ LG Berlin, Urt. v. 03.08.2012 – 36 O 178/11, Umdruck S. 9.

¹⁴⁴ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 260.

¹⁴⁵ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261.

¹⁴⁶ S. oben C. III. 3.

¹⁴⁷ H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, 2. Auflage 2012, Art. 20 (Demokratie) Rn. 67.

¹⁴⁸ S. Ossege (Fn. 9), S. 73.

¹⁴⁹ M. Löwisch (Fn. 28), S. 70 f.; H. Wißmann, in: Kersten/Rixen PartG, 2009, § 10 Rn. 27.

¹⁵⁰ LG Berlin, JurionRS 2005, 37860, Rn. 100.

¹⁵¹ G. Dürig/R. Scholz, in: Maunz/Dürig GG, 71. Ergl. 2014, Art. 3 Abs. 1 Rn. 1.

Die vom BVerfG entwickelte Formel, nach welcher der Gleichheitssatz verbietet, „wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“¹⁵², ist mithin auch für den Parteiausschluss anzuwenden, indem sie einen logischen Grundgedanken beschreibt. Dieses Willkürverbot entspricht auch der Ratio des § 10 Abs. 4 PartG.

3. Die Anwendung im Urteil des Kammergerichts

Die Richter des Berliner Kammergerichts vergleichen den von ihnen zu entscheidenden Fall mit den Parteiordnungsverfahren gegen *Wolfgang Clement* und *Thilo Sarrazin*.¹⁵³ Ersterer hatte in einem Zeitungsartikel von der Wahl der hessischen SPD abgeraten, Sarrazin sorgte mit seinen Thesen für enormes Aufsehen und entfachte eine Diskussion über Migrations- und Integrationspolitik.

Das Kammergericht beurteilt diese Fälle als sehr viel schwerwiegender und nimmt an, dass mit „zweierlei Maß gemessen“ wurde, „ohne dass hierfür objektive Gründe erkennbar“ seien.¹⁵⁴

Der objektive Grund ergibt sich aber aus einer genaueren Betrachtung der verglichenen Sachverhalte. Diese haben keine Gemeinsamkeiten, bis auf die Tatsache, dass es sich bei den fraglichen Personen um Mitglieder der SPD handelt. Während das Verfahren gegen Ciftlik auf Auskunftspflichten zurückging, betraf der Fall Clement Fragen der innerparteilichen Opposition.¹⁵⁵ Der Fall Sarrazin beruhte dagegen auf dessen zweifelhaften inhaltlichen Äußerungen.

Das Gericht trifft bereits den richtigen Befund, indem es ausführt, die Fälle ließen sich „nicht einmal ansatzweise vergleichen“.¹⁵⁶ Dies stellt indes eine qualitative Aussage dar und keine richtigerweise auf die fehlenden Parallelen der Fälle bezogene. Anstatt sich substantiiert mit einer Gegenüberstellung der Verhaltensweisen zu beschäftigen, tätigt das Gericht pauschale Aussagen zur Bewertung der Fälle Clement und Sarrazin. So entgeht dem KG, dass mangels Vergleichbarkeit schon die Grundvoraussetzung eines Gleichheitsverstößes fehlt.¹⁵⁷

Die Annahme des Gerichts, Ciftlik sei in seinem Recht auf Gleichbehandlung verletzt, ist mithin entschieden zurückzuweisen.

D. Fazit

Die Richter des Kammergerichts Berlin hätten Bülent Ciftlik nicht aus der SPD ausgeschlossen. Daran lassen sie keinen Zweifel.

Das Gericht verkennt indes, dass diese Entscheidung ihnen nicht oblag. Das PartG sieht mit gutem Grund vor, dass die Parteischiedsgerichte über den Parteiausschluss entscheiden. Dies bildet nicht allein einen einfachrechtlichen Umstand. Es ist keiner, der sich gesetzlich ohne weiteres ändern ließe. Dieser Umstand ist vielmehr verfassungsrechtlich angelegt. Die Parteifreiheit ermöglicht den Parteien Entscheidungen wie die vorliegende. Diese Möglichkeit ist für sie konstitutiv.

Die Rechtsprechung begegnet der bestehenden Situation grundsätzlich mit der nötigen Zurückhaltung. Sie hat einen angemessenen Maßstab entwickelt, um sowohl die Rechte des Mitglieds zu schützen, als auch die Parteiautonomie zu achten. Das KG Berlin ist dem nicht gefolgt, weswegen es die einmalige Entscheidung getroffen hat, eine Entscheidung eines Parteischiedsgerichts für unwirksam zu erklären. Es wännte, die politisch geprägten Voraussetzungen des Parteiausschlusses besser bemessen zu können als die Schiedsgerichte der SPD. Die Richter meinten feststellen zu können, dass das Verhalten von Ciftlik die Ordnung der SPD „gar nicht so sehr“ verletzte.

Ihrem Judiz ist allerdings nicht zu folgen und das Urteil zu korrigieren. Der vorliegende Fall zeigt, dass nicht allein die Mitglieder vor der Willkür ihrer Parteien, sondern auch die Parteien vor der Willkür der Richter geschützt werden müssen. Die SPD sei bei ihrem „Gang nach Karlsruhe“ jedenfalls ermutigt. Ihrer bereits anhängigen, auf Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerde kann durchaus Erfolg beschieden sein.

¹⁵² BVerfGE 49, 148 (165).

¹⁵³ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 261 f.

¹⁵⁴ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 262.

¹⁵⁵ Vgl. zu dieser Fallgruppe *H.-P. Bull*, ZRP 1971, S. 196 ff.

¹⁵⁶ KG Berlin, DVBl. 2014, S. 262.

¹⁵⁷ So auch *H.-P. Bull*, DVBl. 2014, S. 264.

Die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses zur Bundestagswahl 2013 und zur Europawahl 2014

Dr. Johannes Risse¹

Ich hatte in früheren Jahren über Entscheidungen des Bundeswahlausschusses berichtet². Dies will ich nicht in bisheriger Ausführlichkeit fortsetzen. Einen Schwerpunkt sollen diesmal die in den Jahren 2012 und 2013 vorgenommenen Änderungen des Wahlrechts bilden, so wie sie sich in der Arbeit des Bundeswahlausschusses auswirken³.

A. Die Rechtsänderungen

I. Das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen⁴ brachte für die Wahlen zum Deutschen Bundestag einige Änderungen, von denen namentlich folgende hier von Bedeutung sind:

1. Dem Bundeswahlausschuss gehören nunmehr auch zwei Richter des Bundesverwaltungsgerichts an (§ 9 Abs. 2 Satz 1 BWahlG). Er ist damit auf elf Mitglieder gewachsen; wie bisher gehören ihm der Bundeswahlleiter – im Hauptamt Präsident des Statistischen Bundesamts – und acht Beisitzer an, die von den im Bundestag vertretenen Parteien vorgeschlagen werden⁵.

2. Für die Vereinigungen, die die Feststellung ihrer Parteieigenschaft begehren, bestimmt § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG nun: „Der Anzeige sollen Nachweise über die Parteieigenschaft nach § 2 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes beigefügt werden.“

3. Wenn der Bundeswahlausschuss eine Vereinigung nicht als Partei anerkennt, kann diese nun Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erheben (§ 18

Abs. 4a Satz 1 BWahlG). Bislang konnte gegen eine ablehnende Entscheidung des Bundeswahlausschusses erst im Wahlprüfungsverfahren, also nach der Wahl, vorgegangen werden.

II. Änderungen gibt es auch für die Wahlen zum Europäischen Parlament⁶.

1. Der Bundeswahlausschuss hat hier ebenfalls die erweiterte Zusammensetzung (§ 4 EuWahlG i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz BWahlG).

2. Das Bundesverfassungsgericht kann angerufen werden, wenn der Bundeswahlausschuss einen Wahlvorschlag wegen fehlenden Wahlvorschlagsrechts nach § 8 Abs. 1 EuWahlG zurückweist (§ 14 Abs. 4a Satz 1 EuWahlG), wenn also der Bundeswahlausschuss bei seiner Prüfung zum Ergebnis kommt, die vorschlagende Organisation sei weder eine Partei noch eine „sonstige mitgliedschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigung mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“.

3. Früher hatte der Bundeswahlausschuss nur über die Zulassung von Wahlvorschlagslisten für *alle* Bundesländer zu entscheiden, also etwa nicht über die Kandidatenliste der CSU (Landesliste für Bayern) und die Listen der CDU für die übrigen 15 Länder. Nun ist der Bundeswahlausschuss auch für die Listen für einzelne Länder zuständig (§ 14 Abs. 1 Satz 1 EuWahlG).

4. Nach altem Recht konnte gegen Entscheidungen der Landeswahlausschüsse (über die Zulassung einzelner Landeslisten) Beschwerde beim Bundeswahlausschuss erhoben werden. Nunmehr kann gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses Beschwerde bei diesem selbst eingelegt werden (§ 14 Abs. 4 EuWahlG).

B. Die Bundestagswahl 2013

Das Büro des Bundeswahlleiters hat sich ja seit Jahrzehnten zu einer Servicestelle für die kleinen Parteien entwickelt. So wurden denn am selben Tag, an dem das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen verkündet wurde, „*alle Parteien und politischen Vereinigungen, die gemäß § 6 Abs. 3 Parteiengesetz beim Bundeswahlleiter Unterlagen*

¹ Der Autor ist von der SPD benanntes Mitglied des Bundeswahlausschusses, von Beruf Ministerialrat im Wissenschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

² Zur Europawahl und zur Bundestagswahl 2009 in MIP 2010, 40-50; zur Bundestagswahl 2005 in MIP 2006, 60-66; zur Bundestagswahl 2002 in MIP 2003, 57-59.

³ Auf die Sitzungsniederschriften habe ich in großem Umfang zurückgegriffen, ohne dies im Detail kenntlich zu machen. Der Bundeswahlleiter hat die Niederschriften im Übrigen – neben anderen Dokumenten – ins Internet gestellt: www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/.

⁴ Vom 12. Juli 2012, BGBl. I, S. 1501; vgl. auch den Gesetzentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen, BT-Drucksache 17/9391.

⁵ Es waren diesmal je zwei Beisitzer aus CDU und SPD und je einer aus CSU, FDP, GRÜNE und LINKE.

⁶ Fünftes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes, BGBl. I 2013, S. 3749; vgl. auch den Gesetzentwurf: Entwurf eines Fünftes Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, BT-Drucksache 17/13705.

hinterlegt haben“, in einem sehr ausführlichen Rundschreiben⁷ über die neue Rechtslage informiert.

I. Erste Sitzung am 4. und 5. Juli 2013

Die neu eingeführte Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht verlängert den Terminplan. Früher mussten die Beteiligungsanzeigen der Vereinigungen, die als Parteien an der Wahl teilnehmen wollten, bis zum 90. Tag vor der Wahl eingegangen sein, nunmehr bis zum 97. Tag⁸.

Die Möglichkeit der Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass ablehnende Entscheidungen unverzüglich mit einer schriftlichen Darlegung der tragenden Gründe zu übermitteln sind. Die Niederschrift muss also noch am Sitzungstag ausformuliert und unterschrieben werden⁹. Es genügt nicht mehr, die Niederschrift einige Tage später zu erstellen und im Umlaufverfahren zu genehmigen.

Auf demselben Hintergrund wurde auch die Tenorierung der einzelnen Entscheidungen neu bedacht und differenzierter vorgenommen. (Hier richteten sich die Augen der anderen schnell auf die beiden Bundesverwaltungsrichter, denen man am ehesten eine Einschätzung darüber zutraute, „wie die in Karlsruhe ticken“.)

So tat der Bundeswahlleiter gut daran, für die erste Sitzung gleich zwei Sitzungstage anzuberaumen.

62 Organisationen hatten sich gemeldet. Über deren Anzeige war in der Sitzung am 4./5. Juli 2013 – die nun nicht am 72., sondern am 79. Tag vor der Wahl beendet sein musste¹⁰ – zu befinden.

Wie immer, waren die meisten Abstimmungsergebnisse einstimmig. In 26 Fällen wurde die Feststellung der Parteieigenschaft einstimmig bejaht, in 25 Fällen einstimmig verneint. Und die übrigen elf? In zwei Fällen (Piraten und Freie Wähler) erübrigte sich eine Entscheidung, weil die betreffenden Organisationen nur vorsorglich eine Beteiligungsanzeige geschickt hatten, ihnen richtigerweise aber bereits nach § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BWahlG die Eigenschaft einer politischen Partei wegen hinreichender Vertre-

tung in Landtagen zuzusprechen war, in einem weiteren Fall, weil die Vereinigung ihre zwischenzeitliche Auflösung mitgeteilt hatte. Übrig blieben acht nicht einstimmige Entscheidungen, davon vier Anerkennungen und vier Ablehnungen.

In einigen Fällen wurde die Regelung in § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, 2. Hs. BWahlG relevant. Danach ist für die Ablehnung der Anerkennung als Partei „eine Zweidrittelmehrheit erforderlich“, eine einfache Mehrheit reicht nicht. In zwei Fällen gab es für den Vorschlag des Bundeswahlleiters, die Anerkennung als Partei abzulehnen, ein 7:3:1-Ergebnis, also sieben Jastimmen, drei Neinstimmen und eine Enthaltung. Bezieht man das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit auf die gesetzliche Mitgliederzahl von elf, dann sind für eine ablehnende Entscheidung acht Stimmen nötig. Zählt man nur die Ja- und-Nein-Stimmen – in diesem Fall zehn – ist mit sieben Stimmen das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit erreicht.

Vertretbar begründen lässt sich beides. Jedenfalls enthält die Niederschrift zu zwei Entscheidungen folgenden Hinweis: „Der Ausschuss ist mehrheitlich der Auffassung, dass bei der Ermittlung der gemäß § 18 Abs. 4 Nr. 2 Bundeswahlgesetz erforderlichen Zweidrittelmehrheit nur die abgegebenen Ja/Nein-Stimmen zu zählen sind (vgl. Schreiber, Bundeswahlgesetz, 8. Auflage, § 10, Rn. 4).“

II. Beschwerden an das Bundesverfassungsgericht

Gegen zwölf der ablehnenden Entscheidungen wurde Nichtanerkennungsbeschwerde eingelegt, davon war eine erfolgreich. Letztere betraf eine Entscheidung, die im Bundeswahlausschuss mit 7:3:1 Stimmen gefallen war, und auch im Bundesverfassungsgericht war man sich nicht ganz einig, sondern entschied mit 6:1 Stimmen, dass die beschwerdeführende Partei „Deutsche Nationalversammlung“ anerkannt werde. Der Bundeswahlausschuss habe an die Beteiligungsanzeige überzogene Anforderungen gestellt und habe zu Unrecht die Parteieigenschaft verneint¹¹.

III. Zweite Sitzung am 1. August 2013

Gegenstand der zweiten Sitzung waren die Beschwerden gegen die Nichtzulassung bzw. Teilnichtzulassung von Landeslisten durch die Landeswahlausschüsse. Von zwei zulässigen Beschwerden wurde einer stattgegeben: Der Landeswahlausschuss Nordrhein-Westfalen hatte zu Unrecht einen Kandidaten aus der Landesliste der „Partei der Vernunft“

⁷ 7 Seiten Text; 7 Seiten Synopse des alten und des neuen Rechts; 1 Seite „Terminkalender für die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag“. Die mit § 18 Abs. 2 Satz 5 BWahlG normierte Obliegenheit, Nachweise über die Parteieigenschaft beizufügen, hatte der Bundeswahlleiter in dem Rundschreiben ausführlich konkretisiert. Entsprechend üppiger waren die Unterlagen, die die Parteien übersandten – gefühlt die doppelte Menge Papier gegenüber früher.

⁸ § 18 Abs. 1 Satz 1 BWahlG.

⁹ Siehe § 33 Abs. 4 Bundeswahlordnung.

¹⁰ § 18 Abs. 4 Satz 1 BWahlG.

¹¹ Beschluss vom 23. Juli 2013, Az. 2 BvC 3/13, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000313.html.

gestrichen. Aufgrund eines Büroversehens beim Landeswahlleiter war der Landeswahlausschuss davon ausgegangen, die Nachweise über die Wählbarkeit des Kandidaten und über seine Parteimitgliedschaft¹² lägen nicht vor. Sie waren aber doch da. Die andere Beschwerde galt den Widrigkeiten bei der Beibringung der nach § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG nötigen 2.000 Unterstützungsunterschriften.

IV. Dritte Sitzung am 9. Oktober 2013

Die Feststellung des amtlichen Endergebnisses der Bundestagswahl ist zugleich eine Feststellung der rechnerischen Differenzen zu dem in der Wahlnacht bekanntgegebenen vorläufigen Wahlergebnis – und damit eine Zusammenfassung der Fehler, die eben immer wieder vorkommen. Bekanntlich hatte ja die SPD in Hessen einen Listenplatz mehr zu erhalten als zunächst ermittelt worden war.

Bedenklich ist allerdings, dass die „Macken und Pannen“ offenbar zugenommen haben. So hält die Sitzungsniederschrift fest: *„Nach dem Bundeswahlleiter vorliegenden Informationen wurde aufgrund von Unstimmigkeiten bei den Ergebnissen in 28 Wahlkreisen in 372 Wahlbezirken neu ausgezählt. Durch die jeweils erfolgte Neuauszählung wurden bis dahin ungeklärte Unstimmigkeiten in den Niederschriften bzw. zwischen Schnellmeldung und Niederschrift behoben. Er stellte fest, dass die Zahl der Neuauszählungen deutlich über der Zahl derer bei der letzten Wahl liegt. 2009 waren es lediglich 254 Wahlbezirke, die neu ausgezählt werden mussten.“*

Auffällig ist, dass die Stadtstaaten besonders viele Neuauszählungsbezirke hatten. Im Übrigen will ich mich mit Einschätzungen dazu zurückhalten.

C. Die Europawahl 2014

I. Erste Sitzung am 14. März 2014

1. Wie oben erwähnt¹³, ist nun der Bundeswahlausschuss Zulassungsorgan für sämtliche Landeslisten und für sämtliche bundesweiten Listen. Eingereicht waren 42 Listen mit Wahlvorschlägen für alle Länder und 18 Listen mit Vorschlägen für einzelne Länder (darunter 15 Landeslisten der CDU). Von den Vorschlägen für Landeslisten waren zwei wegen verspäteten Eingangs zurückzuweisen; die Landeslisten von CDU und CSU wurden zugelassen. Von den bundesweiten Wahlvorschlägen waren 18 abzulehnen, weil sie entweder nicht die nötige Anzahl von 4.000 Unter-

stützungsunterschriften (§ 9 Abs. 5 Satz 2 EuWahlG) beigebracht hatten und/oder verspätet eingegangen waren (§ 11 Abs. 1 EuWahlG) und/oder Schriftform-erfordernisse nicht erfüllt waren (§ 4 EuWahlG i.V.m. § 54 Abs. 2 BWahlG).

2. Auch die dem Grunde nach zugelassenen Listen kamen im Weiteren oft nicht ungeschoren davon. Bei insgesamt 45 Bewerbern bzw. Ersatzbewerbern fehlten die Zustimmungserklärung nach Anlage 15 zur EuWahlO und/oder die Wählbarkeitsbescheinigung nach Anlage 16 zur EuWahlO. Die Streichung Einzelner führt dazu, dass, falls vorhanden, der Ersatzbewerber an seine Stelle tritt, sonst der Nächstplatzierte.

II. Beschwerden an das Bundesverfassungsgericht

Gegen die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses waren nun zwei Beschwerden möglich, die an das Bundesverfassungsgericht nach § 14 Abs. 4a Satz 1 EuWahlG und die an den Bundeswahlausschuss selbst.¹⁴

Es gab drei Beschwerden nach § 14 Abs. 4a Satz 1 EuWahlG. Das Bundesverfassungsgericht verwarf sie als unzulässig¹⁵. Der Bundeswahlausschuss habe nicht die Eigenschaft als Partei oder sonstige politische Vereinigung verneint, sondern die Zulassung wegen fehlender Unterstützungsunterschriften¹⁶ bzw. weil es sich wohl gar nicht um einen Wahlvorschlag handele¹⁷, verweigert.

In diesem Zusammenhang von Interesse: Ein Organstreitverfahren einer Vereinigung hatte den Deutschen Bundestag als Antragsgegner, betraf aber praktisch auch den Bundeswahlausschuss. Es richtete sich gegen das Erfordernis der 4.000 Unterstützungsunterschriften und gegen die verglichen mit dem alten Recht früher endenden Fristen. Der Antrag wurde als „jedenfalls offensichtlich unbegründet“ zurückgewiesen¹⁸.

III. Zweite Sitzung am 3. April 2014

Beschwerde gegen eine Entscheidung des Bundeswahlausschusses, dieser Rechtsbehelf war neu. Zwölf Beschwerden waren eingegangen und wurden in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt. Erfolgreich war keine:

¹⁴ Dazu unten III.

¹⁵ Beschlüsse vom 1. April 2014 – 2 BvC 1/14; 2 BvC 2/14; 2 BvC 3/14.

¹⁶ Verfahren 2 BvC 1/14 und 2 BvC 3/14.

¹⁷ Verfahren 2 BvC 2/14.

¹⁸ Beschluss vom 12. März 2014 – 2 BvE 1/14.

¹² Anlagen 16 und 22 zur Bundeswahlordnung.

¹³ A. II. 3.

1. Im ersten Fall korrigierte der Bundeswahlausschuss zwar den Bundeswahlleiter, wies die Beschwerde gegen die Nichtzulassung aber dennoch zurück. Der Bundeswahlleiter habe die Eingaben der nun beschwerdeführenden (aber nicht erschienenen) Einzelperson zu Unrecht gar nicht als Wahlvorschlag angesehen (und deshalb in der ersten Sitzung auch nicht dem Bundeswahlausschuss zur Entscheidung vorgelegt). Aber diesem Wahlvorschlag fehlten sämtliche gesetzlichen Anforderungen. Dieses festzustellen, war richtigerweise dem Bundeswahlausschuss vorbehalten.

2. Die Beschwerde war unzulässig, weil sie nicht von der Vertrauensperson des Wahlvorschlags erhoben war (§ 14 Abs. 4 Satz 2 EuWahlG).

3. Die Beschwerde war unbegründet, denn an dem Mangel namentlich der fehlenden Unterstützungsunterschriften war nichts zu machen. Daneben hatte der Beschwerdeführer – wie schon in der ersten Sitzung des Bundeswahlausschusses – umfangreich seine Bedenken gegen die geltenden Rechtsvorschriften bekundet, sogar das Inkrafttreten des Grundgesetzes bezweifelt. Dem ging der Bundeswahlausschuss nicht nach.

4. Wie bei Nr. 2.: Die Beschwerde war unzulässig, weil sie nicht von der Vertrauensperson des Wahlvorschlags erhoben war. Mit der Beschwerde sollte die Beschwerde zu Nr. 3. unterstützt werden.

5. Die beschwerdeführende Vereinigung nahm für sich in Anspruch, Partei einer nationalen Minderheit zu sein; sie müsse deshalb von dem Erfordernis der Unterstützungsunterschriften befreit werden. Das hat der Gesetzgeber für Bundestagswahlen bestimmt (s. § 27 Abs. 1 Satz 4 BWahlG), nicht aber für Wahlen zum Europäischen Parlament.

6. Der Einlassung, das Fehlen von 1.511 Unterstützungsunterschriften (bei 4.000 nötigen) sei nicht von der Partei zu vertreten, sondern beruhe auf der schleppenden Bearbeitung der Wahlrechtsbescheinigungen durch die Gemeinden und ähnlichen Widrigkeiten, konnte nicht gefolgt werden.

7. Recht kompliziert war es bei einer Partei, für die sich mehrere Vorstände beim Bundeswahlleiter gemeldet hatten. Ich zitiere aus der Sitzungsniederschrift:

„Am 11.11.2013 ging ein durch Herrn L., Herrn G. und Herrn K. als Bundesvorstand der R-Partei unterzeichneter Wahlvorschlag im Büro des Bundeswahlleiters ein. Am 13.12.2013 ging zudem ein weiterer Wahlvorschlag ein, der von Herrn H., Herrn P. und Herrn B. wiederum als Bundesvorstand der R-Partei unterzeichnet war. Im Folgenden entbrannte ein Streit bezüglich des rechtmäßigen Bundesvor-

standes, der mit umfangreichem Schriftverkehr und zeitintensiver Sachverhaltsaufklärung verbunden war. An beide Wahlvorschlagsträger wurden Formblätter für Unterstützungsunterschriften ausgegeben. Da zum Zeitpunkt der Sitzung des Bundeswahlausschusses zur Zulassung der Wahlvorschläge am 14.03.2014 die Voraussetzungen für eine Zulassung jedoch weder für den einen noch den anderen Wahlvorschlag vorlagen, kam es auf die streitige Frage des rechtmäßigen Bundesvorstandes nicht mehr an.

Den Wahlvorschlag der Beschwerdeführerin hat der Bundeswahlausschuss in seiner Sitzung vom 14.03.2014 aufgrund der fehlenden 4000 Unterstützungsunterschriften (§ 9 Absatz 5 EuWG) zurückgewiesen. Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die erfolgte Nichtzulassung und führt zur Begründung insbesondere an, dass die getrennte Behandlung der beiden Wahlvorschläge sowie die Aushändigung von Formblättern an beide Wahlvorschlagsträger zu einer Spaltung der R-Partei geführt habe und das Sammeln von Unterstützungsunterschriften nahezu unmöglich gemacht habe. Die Aushändigung der Formblätter an den weiteren Wahlvorschlagsträger sei zu Unrecht erfolgt, da zu diesem Zeitpunkt bereits anhand der durch die Beschwerdeführerin vorgelegten Unterlagen eindeutig erkennbar gewesen wäre, dass es sich nicht um den rechtmäßigen Bundesvorstand gehandelt habe. Darüber hinaus ist die Beschwerdeführerin der Auffassung, dass das Erfordernis zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften für die R-Partei nicht gelte. Denn hätte die durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Sperrklausel bereits zur Europawahl 2009 keine Anwendung gefunden, so wäre die R-Partei mit einem Sitz im Europäischen Parlament vertreten und somit vom Unterschriftenquorum befreit gewesen.“

Ich will nicht auch noch die Begründung des Bundeswahlausschusses abschreiben. Es hatte keinen Wahlvorschlag gegeben, der die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllte. Parteispaltungen führen eben regelmäßig auch zur Spaltung der Anhängerschaft. Das Wahlrecht hat das ohne Wertung hinzunehmen. Auch wenn Spaltungen u.U. auf illegale Weise zustande kommen, sind Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss in der Regel keine Stellen, die das verhindern oder „ausbügeln“ können.

8. Es war geltend gemacht worden, die Streichung einer Kandidatin aus dem bundesweiten Wahlvorschlag sei zu Unrecht erfolgt. Entgegen den Angaben der Beschwerdeführerin war die Wahlrechtsbescheinigung der Kandidatin nicht einmal verspätet eingegangen, sondern gar nicht.

9. Wie bei Nr. 6.: Es fehlten mindestens 1.765 Unterstützungsunterschriften.

10. Hier waren überhaupt keine Unterstützungsunterschriften eingereicht worden; die Formblätter dazu waren „erst bei Einreichung des Wahlvorschlages am Tag des Fristablaufs am 3. 3. 2014 um 16:35 Uhr angefordert“ und ausgestellt worden. Gleichwohl wurde beklagt, dass die Wählbarkeit der Kandidaten und der Unterstützer durch die Gemeinden nicht ordnungsgemäß und zügig bescheinigt worden seien. Schuld sind eben immer andere.

11. Ich zitiere auch hier: „Am 26.03.2014 sind zwei E-Mails beim Bundeswahlleiter eingegangen, in denen zum einen auf eine Kandidatenliste im Anhang Bezug genommen wurde, die nicht angehängt war, und zum anderen unter dem Betreff „Beschwerde“ um Teilnahme an der Wahl gebeten wurde.“ Das war alles ...

12. Ein Landesvorstand beschwerte sich über die Zulassung der bundesweiten Liste seiner Partei. Er war nicht nach § 14 Abs. 4 Satz 2 EuWahlG beschwerdeberechtigt.

IV. Dritte Sitzung am 20. Juni 2014

Auch bei der Europawahl ist die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses eine Korrektur des vorläufigen Ergebnisses aus der Wahlnacht und zugleich eine Sicht der Unregelmäßigkeiten. Die Korrekturen hatten keine Auswirkungen auf die Sitzverteilung. Aber auch hier vermerkt die Sitzungsniederschrift: „Gleichwohl ist festzustellen, dass bei dieser Wahl wie auch bei der Bundestagswahl 2013 die Zahl der Abweichungen wesentlich höher ist als bei früheren Wahlen. Gemeinsam mit den Landeswahlleitungen muss hier nach einer Lösung gesucht werden, wie die Zahl der Abweichungen wieder gesenkt werden kann.“

Folgender Vorfall sei besonders hervorgehoben – ich zitiere aus der Niederschrift:

„In Berlin war im Briefwahlbezirk Charlottenburg-Wilmersdorf eine unbekannt Zahl von Wahlbriefen vom Wahlvorstand entwendet und in der Wahlnacht verbrannt worden. Der Landeswahlausschuss konnte in die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses davon nur 33 von der Polizei sichergestellte Briefe einbeziehen. Kurz nach der Sitzung teilten die Ermittlungsbehörden der Landeswahlleitung mit, dass im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen 192 weitere Wahlbriefe sichergestellt worden seien. Ein Beschuldigter des betroffenen Briefwahlvorstandes hatte die Briefe der Polizei übergeben. Nach Kontrolle des Wahlscheinrücklaufes und auch nach Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft gab es keine Hinweise, dass weitere Wahlbriefe fehlen und auftauchen könnten.“

Daraufhin hat der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf die 192 Wahlbriefe ausgezählt. Sowohl der Bezirkswahlausschuss als auch der Landeswahlausschuss haben erneut getagt und haben das jeweilige Ergebnis entsprechend korrigiert.

Als Konsequenz aus dem Fall hat der Landeswahlausschuss den Bezirkswahlämtern empfohlen, bei der Besetzung der Wahlausschüsse künftig auf Heterogenität zu achten und nicht mehr als drei Personen aus einer Familie als Mitglieder in einem Wahlvorstand einzusetzen.“

Hinter dem letzten Satz steckt auch ein Problem, das vielerorts zu beobachten ist: es ist für die örtlichen Wahlämter oft sehr schwierig, Personen für die ehrenamtliche Tätigkeit eines Wahlhelfers zu gewinnen.

Und es gab eine Stadt, in der sämtliche 52.000 Wahlbenachrichtigungen bei der Postzustellung verlorengegangen waren, und eine, in der die Druckerei 6.577 Wahlbenachrichtigungen gar nicht erst gedruckt hatte.

D. Bewertung der Rechtsänderungen

I. Zusammensetzung des Bundeswahlausschusses; Erweiterung um Richter aus dem Bundesverwaltungsgericht

1. Eine Änderung der Zusammensetzung eines Gremiums berührt immer auch die Frage nach der Rekrutierung des Gremiums. In der Öffentlichkeit ist gelegentlich problematisiert worden, dass die Beisitzer des Bundeswahlausschusses aus den „etablierten“ Parteien kommen. Es gibt wohl die Kritik, dass sozusagen die Großen über die Kleinen zu Gericht sitzen, wenn es um die Anerkennung als politische Partei geht. Und dann, wenn Parteienvertreter Ämter besetzen, kommt unterschwellig die Sorge auf, diese würden auf undurchsichtige Weise aus dunklen Zentren ferngesteuert. Eine Diskussion darüber, wie Wahlvorbereitungsgremien optimal zusammengesetzt sein könnten, will ich nicht führen. Ich will nur am eigenen Beispiel beschreiben, wie wenig dramatisch die Realität oft ist.

Seit der Vorbereitung der Bundestagswahlen 2002 habe ich an allen Sitzungen teilgenommen, zunächst als Vertreter des Beisitzers Diether Posser. Vorgeschlagen wurde ich, weil man mich in der Rechtsstelle der SPD-Zentrale seit meiner parteirechtlichen Dissertation kannte¹⁹. Es hat in allen den Jahren keinerlei Versuche gegeben, mir vor Sitzungen zu bedeuten, wie ich abstimmen möge, keinerlei nachträgliche Hin-

¹⁹ Der Parteiausschluss, Berlin 1985.

weise, ich hätte doch anders abstimmen mögen – weder aus der SPD noch von sonstwo. Die wenigen Kontakte, die es überhaupt gab, sind schnell aufgezählt.

Vor der allerersten Sitzung habe ich Diether Posser um Rat gefragt, wie ich mich am besten vorbereiten könne. Vor einer Europawahl hat die Justitiarin aus dem Willy-Brandt-Haus mich angerufen und gebeten, ihr nach der Sitzung telefonisch mitzuteilen, ob und ggf. mit welchen Streichungen der bundesweite Wahlvorschlag der SPD zugelassen worden sei. Einmal hat ein anderer Beisitzer mich vor der Sitzung angerufen: Für eine Partei hatten sich zwei unterschiedliche Bundesvorstände gemeldet, und die Aktenlage war nach Inhalt und Volumen ausgesprochen unübersichtlich. Ein anderes Mal hatte ein Journalist versucht, mich nach einer Sitzung in der Dienststelle zu erreichen; das schlug fehl, weil ich verreist war.

Zugeben muss ich allerdings, dass ich diesmal vor der Sitzung am 4./5. Juli 2013²⁰ mit allen Mitgliedern des Bundeswahlausschusses Kontakt aufgenommen habe, um am Abend des ersten Sitzungstages ein gemeinsames Pizzessen zu organisieren.

2. Die nun vorgenommene Erweiterung des Bundeswahlausschusses um zwei Richter mag das Gremium einem gerichtlichen Spruchkörper annähern – wenn denn nur gegen einen Teil seiner Entscheidungen direkt ein Gericht angerufen werden kann. Vielleicht wollte man auch die von den Parteien vorgeschlagenen Beisitzer ein bisschen kontrollieren. Die Begründung im Gesetzentwurf ist merkwürdig dünn:

„Besondere Voraussetzungen für die Berufung in die Wahlorgane bestehen nicht, außer dass nach § 4 Absatz 2 der Bundeswahlordnung (BWO) bei der Auswahl der Beisitzer in der Regel die Parteien in der Reihenfolge der bei der letzten Bundestagswahl in dem jeweiligen Gebiet errungenen Zahlen der Zweitstimmen angemessen berücksichtigt und die von ihnen rechtzeitig vorgeschlagenen Wahlberechtigten berufen werden.“

Der Entwurf ergänzt diese Regelung dadurch, dass zusätzlich zu den Beisitzern in den Bundeswahlausschuss und in die Landeswahlausschüsse durch den Bundes- beziehungsweise Landeswahlleiter je zwei Berufsrichter berufen werden, und zwar im Fall des Bundeswahlausschusses aus dem Bundesverwaltungsgericht und bei den Landeswahlausschüssen aus dem jeweiligen Obergericht des Landes, jeweils auf Vorschlag der Präsidentin oder des Präsidenten des Gerichts.“²¹

²⁰ Siehe oben B. I.

²¹ BT-Drucksache 17/9391, S. 6.

Womöglich ist den diesen Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen nicht bekannt gewesen, dass die Parteien üblicherweise Juristen oder Politikwissenschaftler vorschlagen, oft solche, die auch Ämter in den Parteischiedsgerichten nach § 14 Parteiengesetz haben. Fazit: Die personelle Erweiterung ist eine Bereicherung; die amtliche Begründung dafür ist dürftig.

II. Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht

Keine Frage: Dass Vereinigungen, deren Eigenschaft als politische Partei bzw. – bei Europawahlen – als sonstige wahlvorschlagsberechtigte Vereinigung der Bundeswahlausschuss verneint hat, das Bundesverfassungsgericht anrufen können, ist gut so. Und dessen Entscheidungen sind wichtige Rückmeldungen für den Bundeswahlausschuss.

III. Beschwerde an den Bundeswahlausschuss

Die im Europawahlrecht gegebene Möglichkeit, beim Bundeswahlausschuss Beschwerde einzulegen gegen dessen Ablehnung von Wahlvorschlägen²², überzeugt nicht wirklich. Wenn jemandem angesonnen wird, seine eigene, durchaus mit guten Gründen getroffene Entscheidung abzuändern, ist das immer misslich. Vor allem wird der Beschwerdeführer befürchten, er habe keine faire Chance. Die zweite Sitzung befasste sich weitgehend damit, dass die Beschwerdeführer ihr Vorbringen aus der ersten Sitzung intensivierten, soweit sie erschienen waren. Da kam im Grunde nichts Neues. Aber wie sollte man es sonst regeln? Einen „Oberbundeswahlausschuss“ als zweite Instanz? Auch nicht wirklich gut. An diesem Punkt wird noch zu überlegen sein.

IV. Aufwand an Ressourcen

Die beschriebenen Änderungen bedeuten erhöhten Aufwand: Vergrößerung des Bundeswahlausschusses, zweitägige erste Sitzung vor der Bundestagswahl, Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, Beschwerdesitzung vor der Europawahl. Allerdings ist die Zulassung der Landeslisten für die Europawahl durch die Landeswahlausschüsse und damit auch der dortige Aufwand weggefallen. Insgesamt wurde ein Mehr an Rechtsstaatlichkeit geschaffen. Und das gibt es nicht zum Nulltarif.

²² Dazu oben C. III.

Eine Frage der politischen Ebene? – Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf Bundes- und Landesebene

Sara Y. Ceyhan, M.A.¹

1. Einleitung

In Folge von Migrationsprozessen ist die deutsche Gesellschaft zunehmend von einer ethnischen Vielfalt geprägt. Im Jahr 2012 besaß laut Mikrozensus bereits ein Fünftel der deutschen Bevölkerung einen Migrationshintergrund (Destatis, 2013). Angesichts dieser sozio-demographischen Entwicklung wird häufig gefordert, dass sich die gesellschaftliche Vielfalt auch in den Parlamenten dieses Landes widerspiegeln sollte. Danach ist nicht nur wichtig, welche Interessen im Parlament vertreten werden, sondern auch, wer diese Interessen vertritt. In der deskriptiven Repräsentationsforschung wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass die parlamentarische Repräsentation von ethnischen Minderheiten durch Abgeordnete mit Migrationshintergrund eine wichtige symbolisch-integrative Funktion erfülle. Abgeordnete mit Migrationshintergrund signalisierten der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, im politischen System akzeptiert zu sein. Dies könne ihre politische Involvierung durch ein wachsendes Vertrauen in das Repräsentativsystem, seine Regeln, Prozesse und Werte fördern (Mansbridge, 1999, 2000; Phillips, 1995). Trotz dieser Argumente sind Personen mit Migrationshintergrund in den meisten Parlamenten noch immer deutlich unterrepräsentiert (z.B. Bird, 2005; Bird, Saalfeld, & Wüst, 2011; Donovan, 2007). Dem aktuellen Deutschen Bundestag gehören beispielsweise nur 37 Abgeordnete mit Migrationshintergrund an, was einem Anteil von rund 6 Prozent aller Bundestagsabgeordneten entspricht.² In der vorangegangenen Legislaturperiode saßen sogar nur 21 Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Deutschen Bundestag (3,4 Prozent). Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die deutschen Landesparlamente (Schönwälder, 2013).

Um Erklärungsfaktoren für dieses Phänomen zu finden, kann es aufschlussreich sein, sich eingehender mit dem politischen Rekrutierungsprozess auseinanderzusetzen (Norris, 1996, 1997; Norris & Lovenduski,

1995). Im politischen Rekrutierungsprozess bilden Kandidatennominierungen eine zentrale Selektionsstufe. Erst wenn Parteien ausreichend viele Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund zur Wahl aufstellen und diese auch aussichtsreich nominieren, können Minderheiten angemessen in den deutschen Parlamenten repräsentiert sein. Die Annahme, dass die Kandidatenauswahl eine wichtige Rolle für die politische Repräsentation von Minderheiten spielt, ist vor diesem Hintergrund mittlerweile etabliert (z.B. Claro da Fonseca, 2011).

Um von einer Partei als Parlamentskandidat aufgestellt zu werden, muss man in der Regel eine parteipolitische Karriere vorweisen (Herzog, 1975; Patzelt, 1999; Schüttemeyer & Sturm, 2005). Geht man von einem hierarchischen Modell des politischen Karriereweges aus, dienen Landesparlamente dabei häufig nur als ein Karrieresprungbrett, um ein Abgeordnetenmandat auf Bundesebene zu erhalten. Dieses hierarchische Karrieremodell legt die Annahme nahe, dass Landesparlamente Bewerbern mit Migrationshintergrund bessere Repräsentationschancen bieten sollten als der Deutsche Bundestag, da ein Abgeordnetenmandat auf Bundesebene eine größere politische Ämtererfahrungen voraussetzt. Allerdings wird dieses hierarchische Karrieremodell aufgrund einer Professionalisierung der Landesparlamente in jüngerer Zeit zunehmend in Frage gestellt. Stattdessen haben sich Landesparlamente als eigene Karrierearene etabliert und es findet ein flexibler Wechsel zwischen den politischen Ebenen statt. Nach diesem nicht-hierarchischen Karrieremodell ist zu erwarten, dass für Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund keine Unterschiede zwischen den Repräsentationschancen auf der Bundes- und Landesebene bestehen.

Ob auf Landesebene mehr Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund zur Wahl antreten als auf Bundesebene oder nicht, soll im vorliegenden Beitrag näher untersucht werden. Hierzu werden Daten der Deutschen Landtagskandidatenstudie 2013/14 zu den Hessischen und Bayerischen Landtagswahlen im Jahr 2013 sowie Daten der Deutschen Kandidatenstudie zur Bundestagswahl 2013 verwendet.

2. Macht deskriptive Repräsentation einen Unterschied?

Obwohl der Begriff der politischen Repräsentation sowohl in der öffentlichen als auch in der wissenschaftlichen Debatte mit einer großen Selbstverständlichkeit verwendet wird, ist der Begriff weniger

¹ Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt.

² http://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Abgeordnete_Bundestag_Ergebnisse.pdf [Zugriff am 23.10.2014].

klar, als es zunächst scheint. Noch immer findet eine lebhaftere Diskussion darüber statt, was genau unter politischer Repräsentation zu verstehen ist und was als gelungene Repräsentation gelten soll. Maßgeblich zu einer Strukturierung dieser Debatte beigetragen hat die Unterteilung des Repräsentationsbegriffs in ein formales, symbolisches, deskriptives und substantielles Repräsentationsverständnis (Pitkin, 1967). Im Fokus dieses Beitrags steht das Konzept der deskriptiven Repräsentation – genauer die deskriptive Repräsentation von ethnischen Minderheiten. In diesem Verständnis gilt ein Parlament als umso repräsentativer, je besser es die sozio-demographische Zusammensetzung einer Gesellschaft widerspiegelt (Mansbridge, 1999, S. 629; Pitkin, 1967, S. 60-62). Je genauer die Anzahl von Abgeordneten mit Migrationshintergrund dem gesellschaftlichen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund entspricht, desto besser sind ethnische Minderheiten deskriptiv repräsentiert: „representatives are in their own persons and lives in some sense typical of the larger class of persons whom they represent“ (Mansbridge, 1999, S. 629). In diesem Repräsentationsverständnis geht es also weniger um die Handlungen und Aktivitäten von Abgeordneten als vielmehr um die Frage, wer die Abgeordneten sind und welche Merkmale sie besitzen.

Die Frage, ob es für eine funktionierende Repräsentation überhaupt wichtig ist, wer im Parlament sitzt, ist in der Repräsentationsforschung noch immer stark umstritten. Häufig wird eingewendet, dass es weniger wichtig sei, wer die Repräsentanten sind, sondern vielmehr, ob die Repräsentanten im Interesse der Repräsentierten handeln und entscheiden. Diesem Einwand können allerdings zwei Argumente entgegengehalten werden, warum eine deskriptive Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund dennoch wichtig ist. Erstens ist die Trennung zwischen einer deskriptiven und einer substantiellen Repräsentation weniger klar, als es begrifflich zunächst scheint. Eine deskriptive Repräsentation kann unter bestimmten Umständen förderlich für die substantielle Repräsentation von Minderheiten sein. So kann angenommen werden, dass ein Migrationshintergrund bei bestimmten Themen zu gemeinsamen Interessen führen kann, auch wenn die Gruppe ansonsten sehr heterogen zusammengesetzt ist. Diese gemeinsamen Interessen können zum Beispiel durch geteilte Diskriminierungserfahrungen entstehen oder aufgrund von gemeinsamen migrationsspezifischen Interessen – etwa im Hinblick auf Themen wie die doppelte Staatsbürgerschaft. Abgeordnete mit Migrationshintergrund sind gegenüber solchen migrationsspezifischen Themen möglicherweise sensibler

und können diese im politischen Entscheidungsprozess überzeugender vertreten. Einige empirische Untersuchungen liefern zumindest Anhaltspunkte dafür, dass Abgeordnete mit Migrationshintergrund häufiger in Ausschüssen mit Migrationsbezug vertreten sind und auch häufiger parlamentarische Anfragen mit Migrationsbezug stellen (Saalfeld & Bischof, 2013; Wüst, 2014; Wüst & Saalfeld, 2011).³

Die zweite wichtige Funktion einer deskriptiven Repräsentation wird in ihrer symbolisch-integrativen Wirkung gesehen: „Representatives and voters who share membership in a subordinate group can also forge bonds of trust based specifically on the shared experience of subordination“ (Mansbridge, 1999, S. 641). Erhalten Personen mit Migrationshintergrund ein Abgeordnetenamt, ist dies ein Signal an die Bevölkerung mit Migrationshintergrund, im politischen System akzeptiert zu sein. Dies kann ihre weitere politische Involvierung durch ein wachsendes Vertrauen in das Repräsentativsystem, seine Regeln, Prozesse und Werte fördern. Einige empirische Studien können zeigen, dass eine deskriptive Repräsentation einen positiven Effekt auf das politische Vertrauen und die politische Zufriedenheit von Minderheiten haben kann (z.B. Abney & Hutcheson, 1981; Banducci, Donovan, & Karp, 2004; Tate, 2001).⁴

3. Der Zusammenhang zwischen der politischen Ebene und der politischen Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund

Trotz der im vorangehenden Abschnitt erläuterten Argumente für die Relevanz einer deskriptiven Repräsentation sind Personen mit Migrationshintergrund in den deutschen Parlamenten noch immer unterrepräsentiert – sowohl auf Landesebene als auch auf Bundesebene (siehe z.B. Schönwälder, 2013; Wüst & Saalfeld, 2011). Um zu klären, warum dies der Fall ist, kann es aufschlussreich sein, sich eingehender mit den einzelnen Stufen des parlamentarischen Rekrutierungsprozesses auseinanderzusetzen. Der parlamentarische Rekrutierungsprozess wird häufig auch als „multi-step ladder“ (Norris & Lovenduski, 1993, S. 376) umschrieben. Die unterste Stufe

³ Allerdings kann nicht differenziert werden, ob Abgeordnete mit Migrationshintergrund häufiger in Ausschüssen mit Migrationsbezug sitzen oder parlamentarische Anfragen mit Migrationsbezug stellen, weil sie selbst einen Migrationshintergrund besitzen oder weil Parteien Abgeordnete mit Migrationshintergrund häufiger in eine solche Position drängen.

⁴ Allerdings existieren auch Studien, die keinen Effekt einer deskriptiven Repräsentation auf das Vertrauen und die politische Partizipation von ethnischen Minderheiten finden können (siehe Gay, 2001; Gay, 2002).

dieser Leiter bilden Bewerber für Parlamentskandidaturen; darauf folgt die Gruppe der für die Wahl nominierten Kandidaten; die schließlich gewählten Abgeordneten bilden die höchste Stufe dieser Leiter. Im Fokus dieses Beitrags steht vor allem die mittlere Stufe der nominierten Kandidaten. Die Kandidatenauswahl bildet eine entscheidende Stufe im parlamentarischen Rekrutierungsprozess. Erst wenn Parteien ausreichend viele Parlamentsbewerber mit Migrationshintergrund zur Wahl aufstellen und diese auch aussichtsreich – auf vorderen Listenplätzen oder in gewinnbaren Wahlkreisen – nominieren, können Minderheiten angemessen in Parlamenten repräsentiert werden. Vor diesem Hintergrund wird angenommen, dass die Nominierung selbst und die Art der Nominierung einen maßgeblichen Einfluss auf die politische Repräsentation von Minderheiten hat (Claro da Fonseca, 2011; Kittilson & Tate, 2005).

Um von einer Partei als Parlamentskandidat nominiert zu werden, muss man in der Regel eine parteipolitische Karriere vorweisen (Herzog, 1975; Patzelt, 1999; Schüttemeyer & Sturm, 2005). Dabei erfolgen Karrierewege nicht völlig zufällig, sondern es lassen sich bestimmte Muster beobachten: „Political careers do not proceed chaotically. There are patterns of movement from office to office; as the office becomes more conspicuous, the patterns become clearer“ (Schlesinger, 1966, S. 118). Hierbei können zwei grundsätzliche Modelle von politischen Karrierewegen unterschieden werden: ein hierarchisches Modell und ein nicht-hierarchisches Modell. Geht man von einem hierarchischen unidirektionalen Modell des politischen Karriereweges (Schlesinger, 1966) aus, dienen Landesparlamente häufig als ein Karrieresprungbrett für eine Karriere auf der Bundesebene. Danach verläuft der politische Karriereweg in eine bestimmte hierarchische Richtung: „The scholars involved in such a discussion have, for a long time, identified what is often called the ‚political ladder‘, a ladder that most politicians start climbing at the local level to move up, step by step, to the sub-national level and then to the national level“ (Pilet, Tronconi, Onate, & Verzichtelli, 2014, S. 211). Danach beginnt die Mehrheit der Parlamentskandidaten ihre politische Karriere zunächst auf der lokalen Ebene. Die nächsthöhere Stufe, die erreicht werden kann, ist die Nominierung als Parlamentskandidat für einen Landtag. Personen, die bereits Erfahrungen auf der Landesebene gesammelt haben, dienen Parteien dann häufig als Rekrutierungsfeld für ein Mandat im Bundestag. Zugang zu einem Abgeordnetenamt auf der Bundesebene haben danach nur solche Kandidaten, die bereits langjährige politi-

sche Erfahrungen auf der lokalen und auf der Landesebene gesammelt haben und sich dabei bewährt haben (Borchert, 2011, S. 123). Die dahinter stehende Annahme ist, dass in der Hierarchie höher eingestufte Ämter solche sind, die auf einer höheren politischen Ebene – hier auf der Bundesebene – angesiedelt sind und eine numerisch größere Wählerschaft haben (Francis & Kenny, 2000). Begründet wird das Streben nach einem Amt auf einer höheren Hierarchiestufe damit, dass solche Ämter als einflussreicher, prestigereicher, lukrativer und deshalb begehrenswerter angesehen werden (Copeland & Opheim, 2011, S. 145). Nach diesem hierarchischen Karrieremodell verläuft der Weg zu einer Kandidatur für ein Abgeordnetenmandat im Bundestag über mehr Selektionsstufen als dies bei Landesparlamenten der Fall ist, da ein Abgeordnetenmandat auf Bundesebene eine größere politische Ämtererfahrung voraussetzt. Aufgrund dieser hierarchischen Sequenz kann vermutet werden, dass die Landesebene marginalisierten Gruppen wie ethnischen Minderheiten bessere Repräsentationschancen bietet als die Bundesebene.

Allerdings wird dieses hierarchische Modell aufgrund einer steigenden Professionalisierung von Landesparlamenten seit den 1970er Jahren zunehmend in Frage gestellt (Borchert, 2011; Borchert & Stolz, 2011a; Pilet et al., 2014; Stolz, 2003). Die deutschen Landesparlamente zählen zu den Parlamenten, die sich im Hinblick auf Einkommen, Zeitaufwand, Mitarbeiter und infrastrukturelle Ausstattung am stärksten professionalisiert haben: „In many federal countries a state (or regional) mandate has thus become a full-time, long-term, fully paid political job similar to that of national deputies at the federal level“ (Borchert & Stolz, 2011b, S. 107). Danach sind Landesparlamente als eigene Karrierearene zu verstehen, die keineswegs mehr nur als Sprungbrett für eine Karriere auf der Bundesebene dienen, sondern selbst als Karriereoption zunehmend attraktiv geworden sind. Politische Karrieren folgen nicht mehr ausschließlich einer hierarchischen Sequenz, bei der man sich von der lokalen Ebene bis zur nationalen Ebene hocharbeitet. Stattdessen kann je nach den sich bietenden Zugangsmöglichkeiten ein flexibler Wechsel von der Landesebene zur Bundesebene und wieder zurück stattfinden, wobei die politischen Ebenen als ein integriertes Karrierefeld („integriertes Karrieremodell“) verstanden werden, oder Abgeordnete spezialisieren sich durch die zunehmende Professionalisierung von Landesparlamenten dauerhaft auf der Landesebene („alternatives Karrieremodell“) und streben nicht nach einem Mandat auf der Bundesebene (Borchert, 2011, S. 131).

Folgt man diesem nicht-hierarchischen Karrieremodell, sollten für Kandidaten mit Migrationshintergrund keine großen Unterschiede in den Repräsentationschancen zwischen der Bundes- und Landesebene bestehen. Zugang zu einem Abgeordnetenamt auf Bundesebene haben nicht nur Kandidaten, die bereits langjährige politische Erfahrungen auf der Landesebene gesammelt haben, sondern politische Karrierewege haben sich stärker flexibilisiert. Danach sollten Parteien Parlamentskandidaten auf Bundes- und Landesebene aus ähnlich strukturierten Bewerberpools rekrutieren, sodass Bundes- und Landesebene Kandidaten mit Migrationshintergrund ähnliche Zugangsmöglichkeiten bieten: „The recruitment pool for federal and state legislators is largely the same as is their social background“ (Borchert & Stolz, 2011a, S. 219). Die Frage, ob auf Landesebene mehr Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund zur Wahl antreten als auf Bundesebene oder nicht, soll im Folgenden empirisch überprüft werden.

4. Datengrundlage und Operationalisierung

Als Datengrundlage für die Landesebene wird auf Daten der Deutschen Landtagskandidatenstudie 2013/14⁵ zurückgegriffen. Die Deutsche Landtagskandidatenstudie ist eine Mehrländer-Befragung und untersucht den sozio-demographischen Hintergrund, die politischen Karrierewege, das Wahlkampfverhalten und die politischen Positionen von Parlamentskandidaten auf der Ebene der deutschen Bundesländer. Befragt wurden dabei Kandidaten, die zur Wahl des Hessischen und des Bayerischen Landtags im Jahr 2013 angetreten sind. Die Erhebung der Daten erfolgte im Rahmen einer postalischen Nachwahlbefragung. Außerdem wurde ein inhaltlich identischer Online-Fragebogen zur Verfügung gestellt. Dabei wurden Kandidaten, die für SPD, CDU, CSU, Freie Wähler, FDP, Bündnis90/Die Grünen, Die Linke, Piraten, AfD, ÖDP, NPD und Republikaner angetreten sind, befragt. Von den insgesamt 597 Kandidaten in Hessen und den 1.494 Kandidaten in Bayern haben sich 297 in Hessen (Rücklaufquote: 50 Prozent) und 599 in Bayern (Rücklaufquote: 40 Prozent) an der Befragung beteiligt. Um eine vergleichbare Datenanalyse für die Landes- und Bundesebene durchführen zu können, wurden Kandidaten der Freien Wähler, ÖDP, NPD, und Republikaner aus der Analyse ausgeschlossen, da diese in der Deutschen Kandidatenstudie auf Bundesebene nicht befragt wurden.

⁵ Die Deutsche Landtagskandidatenstudie 2013/14 wurde an der Professur für Vergleichende Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt (Prof. Dr. Thomas Zittel) durchgeführt.

Als Datengrundlage für die Bundesebene dient die Deutsche Kandidatenstudie 2013, die im Rahmen der German Longitudinal Election Study (GLES) durchgeführt wurde. Die Deutsche Kandidatenstudie ist ebenfalls eine Nachwahlbefragung und wurde parallel postalisch und online durchgeführt. Befragt wurden dabei Kandidaten von SPD, CDU, CSU, Bündnis90/Die Grünen, FDP, Die Linke, Piraten und AfD. Die Auswahlgesamtheit belief sich auf insgesamt 2.776 Kandidaten. Von diesen haben sich 1.137 an der Befragung beteiligt, was einer Ausschöpfungsquote von 41 Prozent entspricht.

Als Personen mit Migrationshintergrund werden in der folgenden Analyse nach Definition des Mikrozensus (Destatis, 2013) erstens alle Personen erfasst, die selbst im Ausland mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft geboren wurden. Hierbei gelten jene Gebiete als Ausland, die nicht zum Staatsgebiet des heutigen Deutschlands gehören. Gebiete, die historisch deutsches Staatsgebiet waren, heute jedoch nicht mehr zu Deutschland gehören und die von den Befragten explizit mit deutschem Namen benannt wurden, wurden nicht als Ausland kodiert. Deutsche Vertriebe werden durch das Kriterium einer ausländischen Staatsbürgerschaft bei der Geburt weitgehend ausgeschlossen. Auch Kinder von deutschen Staatsbürgern, die im Ausland geboren wurden – etwa aufgrund eines beruflichen Auslandsaufenthaltes der Eltern –, werden durch dieses Kriterium ausgeschlossen. Zweitens werden jene Befragten als Personen mit Migrationshintergrund erfasst, die bereits in Deutschland geboren wurden, aber mindestens ein Elternteil besitzen, das im Ausland mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft geboren wurde. Als Personen ohne Migrationshintergrund gelten alle Personen, die angaben, in Deutschland geboren worden zu sein, seit ihrer Geburt die deutsche Staatsbürgerschaft besessen zu haben und deren beide Elternteile bereits auf dem Gebiet des heutigen Deutschlands geboren wurden.

5. Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf der Bundes- und Landesebene – Empirische Befunde

Im ersten Schritt soll geprüft werden, ob sich im Hinblick auf die Anzahl von Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund Unterschiede zwischen der Bundes- und Landesebene feststellen lassen. Hierdurch können Hinweise darauf gewonnen werden, inwieweit sich die Repräsentationschancen zwischen den beiden politischen Ebenen unterscheiden.

Tabelle 1: Anteil von Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf der Bundes- und Landesebene

	mit MH	ohne MH
Bundesebene	6,7 (74)	93,3 (1033)
Landesebene	7,9 (50)	92,1 (585)
Hessen	9,1 (23)	90,9 (229)
Bayern	7,1 (27)	92,9 (356)

Anmerkung: MH=Migrationshintergrund, Signifikanz der Differenz zwischen Bundes- und Landesebene für Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund * $p \leq 0.05$, ** $p \leq 0.01$, *** $p \leq 0.001$, $N_{\text{Bundesebene}}=1.107$, $N_{\text{Landesebene}}=635$, $N_{\text{Hessen}}=252$, $N_{\text{Bayern}}=383$.

Wie Tabelle 1 zeigt, hatten unter den befragten Kandidaten, die bei der Deutschen Bundestagswahl 2013 angetreten sind, rund 7 Prozent einen Migrationshintergrund. Im Vergleich zu ihrem Anteil in der Bevölkerung, der bei 20 Prozent liegt, sind Personen mit Migrationshintergrund unter den angetretenen Kandidaten somit unterrepräsentiert. Vergleicht man die Bundesebene mit der Landesebene, zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Hier hatten rund 8 Prozent der angetretenen Kandidaten einen Migrationshintergrund, wobei sich leichte Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Bundesländern feststellen lassen. Zur Wahl des Hessischen Landtags traten rund 9 Prozent Kandidaten mit Migrationshintergrund an, was zwar mit einer Differenz von mehr als zwei Prozentpunkten über dem Anteil auf der Bundesebene liegt, aber dennoch deutlich unter dem Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in der hessischen Bevölkerung, der bei 26 Prozent liegt. Zur Wahl des Bayerischen Landtags zeichnet sich eine ähnliche Tendenz wie auf Bundesebene ab. Nur rund 7 Prozent der angetretenen Kandidaten besaßen hier einen Migrationshintergrund.

Vergleicht man die Bundes- und Landesebene miteinander, lässt sich zwischen den beiden politischen Ebenen kein Unterschied in den Repräsentationschancen für Kandidaten mit Migrationshintergrund feststellen. Die Annahme, dass aufgrund von unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten systematische Unterschiede in der Anzahl von Kandidaten mit Migrationshintergrund zwischen der Bundes- und Landesebene bestehen, kann anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht betätigt werden. Stattdessen waren Kandidaten mit Migrationshintergrund sowohl

auf der Bundesebene als auch in den beiden untersuchten Landtagswahlen in ähnlichem Ausmaß unterrepräsentiert. Diese Feststellung wird zusätzlich dadurch gestützt, dass sich keine signifikanten Unterschiede zwischen der Anzahl von Kandidaten mit Migrationshintergrund auf Bundes- und Landesebene feststellen lassen.

Die Nominierung alleine sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob die antretenden Kandidaten auch echte Zugangsmöglichkeiten zu Parlamenten haben. Parteien können Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund nominieren, um ihr Kandidatentableau zu diversifizieren und möglichst viele Wählergruppen anzusprechen, ohne diesen Kandidaten jedoch realistische Chancen auf einen Parlamentssitz zu geben. Um dies zu prüfen, soll im nächsten Schritt untersucht werden, wie viele der erfolgreichen Kandidaten einen Migrationshintergrund besitzen.

Tabelle 2: Anteil der erfolgreichen Kandidaten mit Migrationshintergrund auf der Bundes- und Landesebene

	mit MH	ohne MH
Bundesebene	7,9* (18)	92,1 (209)
Landesebene	4,6 (5)	95,4 (104)
Hessen	7,1 (4)	92,9 (52)
Bayern	1,9 (1)	98,1 (52)

Anmerkung: MH=Migrationshintergrund, Signifikanz der Differenz zwischen Bundes- und Landesebene für Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund * $p \leq 0.05$, ** $p \leq 0.01$, *** $p \leq 0.001$, $N_{\text{Bundesebene}}=227$, $N_{\text{Landesebene}}=109$, $N_{\text{Hessen}}=56$, $N_{\text{Bayern}}=53$.

Betrachtet man den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter den erfolgreichen Kandidaten auf Bundesebene, zeigt sich, dass ihr relativer Anteil im Vergleich zu den reinen Kandidaturen leicht gestiegen ist von 6,7 auf 7,9 Prozent. Dies deutet darauf hin, dass die Zugangsmöglichkeiten zu einem parlamentarischen Mandat auf Bundesebene, nachdem man den Nominierungsprozess erfolgreich durchlaufen ist und zur Wahl aufgestellt wurde, etwas besser zu sein scheinen als die zu einer Kandidatur. Hierfür können zwei mögliche Erklärungen angeführt werden: Möglicherweise diskriminieren Wähler Kandidaten mit Migrationshintergrund erstens in geringerem Maße bei ihren Wahlentscheidungen, als häufig angenommen wird. Zweitens kann dies aber auch ein Hinweis darauf sein, dass Parteien Kandidaten mit Migra-

tionshintergrund, wenn sie den Rekrutierungsprozess und die informellen Selektionsprozesse vor der Nominierungskonferenz (Reiser, 2011) erfolgreich durchlaufen haben, aussichtsreich zur Wahl aufstellen.

Auf Landesebene findet man einen gegenteiligen Befund. Betrachtet man hier den Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter den erfolgreichen Kandidaten, zeigt sich, dass ihr relativer Anteil im Vergleich zu den reinen Kandidaturen geringer ist – die Differenz beträgt rund 3 Prozentpunkte. Dies deutet darauf hin, dass die Zugangsmöglichkeiten für Kandidaten mit Migrationshintergrund zu einem parlamentarischen Mandat auf Landesebene, anders als angenommen, schlechter sind als auf Bundesebene. Auch im Hinblick auf die

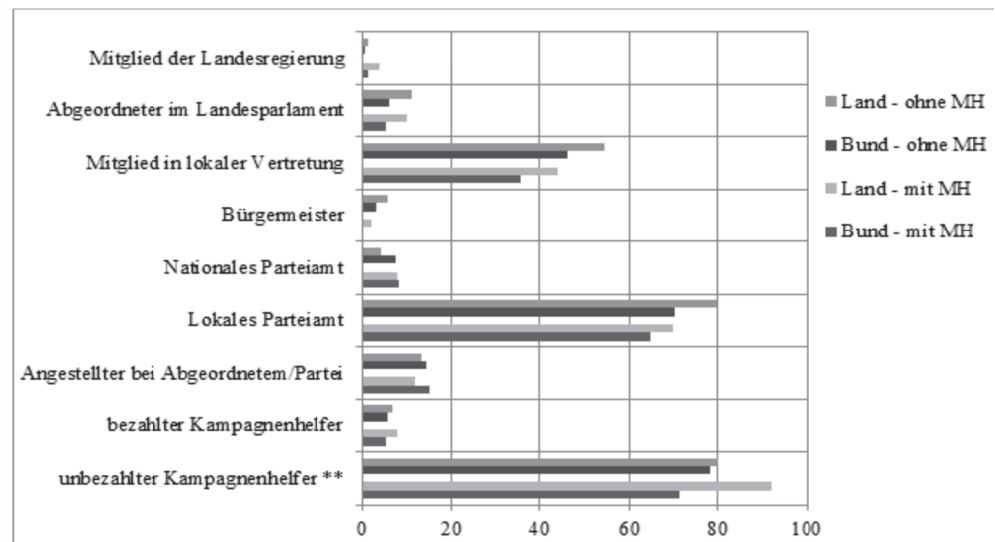
Gruppe der erfolgreichen Kandidaten bestätigt sich somit nicht, dass die Landesebene Personen mit Migrationshintergrund bessere Repräsentationschancen bietet als die Bundesebene. Allerdings zeigt ein genauerer Blick auf die beiden untersuchten Bundesländer Hessen und Bayern, dass zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede bestehen. Unter den befragten Kandidaten, die erfolgreich in den Hessischen Landtag eingezogen sind, besaßen rund 7 Prozent einen Migrationshintergrund, in Bayern hatte nur ein einziger erfolgreicher Kandidat einen Migrationshintergrund.

Nachdem anhand der hessischen und bayerischen Landtagswahlen nicht bestätigt werden konnte, dass Kandidaten mit Migrationshintergrund auf Landesebene besser repräsentiert sind als auf Bundesebene, soll im nächsten Schritt untersucht werden, welche politischen Karrierewege die Kandidaten aufweisen, bevor sie für den Bundestag oder einen der beiden untersuchten Landtage kandidiert haben. Die Analyse der politischen Karrierewege soll weitere Hinweise darauf geben, ob der Rekrutierungsweg stärker ei-

nem hierarchischen oder einem nicht-hierarchischen Karrieremodell entspricht.

Wie Abbildung 1 zeigt, ähneln sich die politischen Karrierewege von Parlamentskandidaten mit und ohne Migrationshintergrund. Die Mehrheit der Kandidaten – unabhängig von einem Migrationshinter-

Abbildung 1: Politische Karrierewege von Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf Bundes- und Landesebene



Anmerkung: MH=Migrationshintergrund, Signifikanz der Differenz zwischen Bundes- und Landesebene für Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund * $p \leq 0.05$, ** $p \leq 0.01$, *** $p \leq 0.001$.

grund – hat bereits zuvor durch ein lokales Parteiamt oder als Mitglied in einer lokalen Vertretung politische Erfahrungen auf lokaler Ebene gesammelt. Die lokale Ebene scheint das zentrale Einstiegsfeld in ein politisches Amt zu sein. Dies gilt sowohl für Kandidaten auf der Landes- als auch auf der Bundesebene. Dieser Befund deutet in Richtung eines hierarchischen Karrieremodells. Danach beginnt die Mehrheit der Parlamentskandidaten ihre politische Karriere zunächst auf der lokalen Ebene, bevor sie für einen Landtag oder für den Bundestag kandidieren. Darüber hinaus hat sich die Mehrheit der Kandidaten als unbezahlte Kampagnenhelfer im Wahlkampf engagiert. Das unentgeltliche Engagement im Wahlkampf ist offensichtlich eine wichtige Aktivität, um als Parlamentskandidat nominiert zu werden.

Ein Vergleich zwischen Kandidaten mit und ohne Migrationshintergrund zeigt, dass Kandidaten mit Migrationshintergrund sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene in etwas geringerem Maße Mitglied in einer lokalen Vertretung waren oder ein lokales Parteiamt innehatten. Für Kandidaten ohne

Migrationshintergrund scheint die lokale Ebene etwas zugänglicher zu sein als für Kandidaten mit Migrationshintergrund. Dagegen engagierten sich auf Landesebene mehr Kandidaten mit Migrationshintergrund als unbezahlte Kampagnenhelfer, als dies auf Kandidaten ohne Migrationshintergrund zutrifft.

Vergleicht man die politischen Karrierewege zwischen Kandidaten mit Migrationshintergrund auf der Bundes- und Landesebene miteinander, lassen sich kaum signifikante Unterschiede feststellen. Der einzige signifikante Unterschied zeigt sich im Hinblick auf das Engagement als unbezahlter Kampagnenhelfer. Während sich 92 Prozent der Kandidaten mit Migrationshintergrund auf Landesebene schon einmal als unbezahlte Kampagnenhelfer engagiert haben, trifft dies nur auf rund 72 Prozent der Kandidaten mit Migrationshintergrund auf Bundesebene zu. Dass Parlamentskandidaten mit Migrationshintergrund auf der Bundesebene in ähnlichem Maße politische Erfahrungen auf lokaler Ebene vorweisen können wie Parlamentskandidaten auf Landesebene, kann in Richtung eines hierarchischen Karrieremodells interpretiert werden. Alle Parlamentskandidaten beginnen ihre politische Karriere zunächst auf der lokalen Ebene, bevor sie für einen Landtag oder für den Bundestag kandidieren. Entgegen der Annahme des hierarchischen Karrieremodells zeigt sich aber auch, dass ein vergleichsweise kleiner Anteil von nur 5,4 Prozent der Kandidaten mit Migrationshintergrund, die auf Bundesebene zur Wahl antreten sind, zuvor ein Abgeordnetenmandat auf Landesebene innehatten und nur 1,4 Prozent waren Mitglied einer Landesregierung. Umgekehrt hatten 8 Prozent der Kandidaten, die zur hessischen oder bayerischen Landtagswahl angetreten sind, zuvor bereits ein nationales Parteiamt inne. Auch ein genauerer Blick auf die politischen Karrierewege bestätigt somit nicht die Annahme einer hierarchischen Karrieresequenz. Politische Karrierewege haben sich offensichtlich stärker flexibilisiert. Daher lassen sich zwischen der Bundes- und Landesebene – zumindest im Hinblick auf die beiden untersuchten Landtagswahlen – auch ähnliche Repräsentationschancen für Personen mit Migrationshintergrund feststellen.

6. Fazit

Dieser Beitrag sollte einen ersten Einblick in die Frage geben, ob für Personen mit Migrationshintergrund Unterschiede zwischen den Repräsentationschancen auf Bundes- und Landesebene bestehen. Dabei wurde zunächst die Kandidatenauswahl als eine zentrale Stufe im politischen Rekrutierungsprozess

identifiziert. Um als Parlamentskandidat nominiert zu werden, muss man in der Regel eine langjährige parteipolitische Karriere vorweisen. Geht man dabei von einem hierarchischen Modell des politischen Karriereweges aus, dienen Landesparlamente häufig nur als Karrieresprungbrett für ein Mandat auf der Bundesebene. Danach ist anzunehmen, dass die Landesebene Bewerbern mit Migrationshintergrund bessere Zugangsmöglichkeiten zu Parlamentskandidaturen bietet als die Bundesebene, da ein Abgeordnetenmandat auf Bundesebene mehr politische Ämtererfahrung voraussetzt. Allerdings wird dieses Modell aufgrund einer zunehmenden Professionalisierung von Landesparlamenten in jüngerer Zeit in Frage gestellt. Danach sind Landesparlamente als eigene Karrierearenen zu verstehen, die keineswegs nur als Sprungbrett für eine Karriere auf der Bundesebene dienen. Folgt man diesem nicht-hierarchischen Modell, sollten keine Unterschiede in den Repräsentationschancen zwischen der Bundes- und Landesebene bestehen.

Wie die deskriptive Analyse gezeigt hat, lassen sich auf Grundlage der verfügbaren Daten keine systematischen Unterschiede zwischen den Repräsentationschancen auf der Bundes- und Landesebene feststellen. Die politische Ebene selbst scheint keine Rolle für die politische Repräsentation von Minderheiten zu spielen. Die Varianz zwischen Hessen und Bayern deutet außerdem darauf hin, dass nicht die politische Ebene selbst, sondern dahinter stehende Kontextfaktoren ausschlaggebend sind. Dies können beispielsweise Varianzen im Wahlsystem oder in der Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sein (Schönwälder, 2013). In einem weiteren Schritt gilt es folglich, mehr Landtagswahlen einzubeziehen, um diese Kontextfaktoren systematisch kontrollieren zu können. Außerdem konnte die Analyse zeigen, dass die Mehrheit der Kandidaten mit Migrationshintergrund bereits Ämtererfahrungen auf der lokalen Ebene gesammelt hat. Vor diesem Hintergrund könnte es aufschlussreich sein, zusätzlich Daten auf kommunaler Ebene in die Analyse einzubeziehen.

Literatur

- Abney, Glenn F., & Hutcheson, John D. (1981). Race, Representation, and Trust: Changes in Attitudes After the Election of a Black Mayor. *Public Opinion Quarterly*, 45, 91-101.
- Banducci, Susan A., Donovan, Todd, & Karp, Jeffrey A. (2004). Minority Representation, Empowerment, and Participation. *The Journal of Politics*, 66(2), 534-556.

- Bird, Karen. (2005). The Political Representation of Visible Minorities in Electoral Democracies: A Comparison of France, Denmark, and Canada. *Nationalism and Ethnic Politics*, 11(4), 425-465.
- Bird, Karen, Saalfeld, Thomas, & Wüst, Andreas M. (Eds.). (2011). *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. London: Routledge.
- Borchert, Jens. (2011). Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 117-140.
- Borchert, Jens, & Stolz, Klaus. (2011a). German Political Careers: The State Level as an Arena in its Own Right? *Regional & Federal Studies*, 21(2), 205-222.
- Borchert, Jens, & Stolz, Klaus. (2011b). Introduction: Political Careers in Multi-level Systems. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 107-115.
- Claro da Fonseca, Sara. (2011). New Citizens - New Candidates? Candidate Selection and the Mobilization of Immigrant Voters in German Election. In K. Bird, T. Saalfeld & A. M. Wüst (Eds.), *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies* (S. 109-127). London: Routledge.
- Copeland, Gary, & Opheim, Cynthia (2011). Multi-level Political Careers in the USA: The Cases of African Americans and Women. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 141-164.
- Destatis. (2013). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012. Fachserie 1, Reihe 2.2*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Donovan, Barbara. (2007). 'Minority' Representation in Germany. *German Politics*, 16(4), 455-480.
- Francis, Wayne L., & Kenny, Lawrence W. (2000). *Up the Political Ladder: Career Paths in US Politics*. Thousand Oaks: Sage.
- Gay, Claudine. (2001). The Effect of Black Congressional Representation on Political Participation. *American Political Science Review*, 95(3), 589-602.
- Gay, Claudine. (2002). Spirals of Trust? The Effect of Descriptive Representation on the Relationship between Citizens and Their Government. *American Journal of Political Science*, 46(4), 717-732.
- Herzog, Dietrich (1975). *Politische Karrieren: Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*. Opladen Westdeutscher Verlag.
- Kittilson, Miki Caul, & Tate, Katherine. (2005). Political Parties, Minorities, and Elected Office. Comparing Opportunities for Inclusion in the United States and Britain. In C. Wolbrecht & R. E. Hero (Eds.), *The Politics of Democratic Inclusion* (S. 163-185). Philadelphia: Temple University Press.
- Mansbridge, Jane. (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657.
- Mansbridge, Jane. (2000). What Does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status. In W. Kymlicka & W. Norman (Eds.), *Citizenship in Diverse Societies* (S. 99-123). New York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. (1996). Legislative Recruitment. In L. LeDuc, R. G. Niemi & P. Norris (Eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective* (S. 184-215). London: Sage.
- Norris, Pippa (Ed.). (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa, & Lovenduski, Joni. (1993). 'If Only More Candidates Came Forward': Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain. *British Journal of Political Science*, 23(3), 373-408.
- Norris, Pippa, & Lovenduski, Joni. (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patzelt, Werner J. (1999). Recruitment and Retention in Western European Parliaments. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 239-279.
- Phillips, Anne. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Pilet, Jean-Benoit, Tronconi, Filippo, Onate, Pablo, & Verzichelli, Luca. (2014). Career Patterns in Multilevel Systems. In K. Deschouwer & S. Depauw (Eds.), *Representing the People. A Survey among Members of Statewide and Sub-state Parliaments* (S. 209-226). Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Reiser, Marion. (2011). "Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten?" Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen. In O. Niedermayer (Ed.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009* (S. 237-259). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Saalfeld, Thomas, & Bischof, Daniel. (2013). Minority-Ethnic MPs and the Substantive Representation of Minority Interests in the House of Commons, 2005-2011. *Parliamentary Affairs*, 66(2), 305-328.

Schlesinger, Joseph A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand Mc. Nally & Company.

Schönwälder, Karen. (2013). Immigrant Representation in Germany's Regional States: The Puzzle of Uneven Dynamics. *West European Politics*, 36(3), 634-651.

Schüttemeyer, Suzanne S., & Sturm, Roland. (2005). Der Kandidat - das (fast) unbekannte Wesen: Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36(3), 539-553.

Stolz, Klaus. (2003). Moving Up, Moving Down: Political Careers Across Territorial Levels. *European Journal of Political Research*, 42(2), 223-248.

Tate, Katherine. (2001). The Political Representation of Blacks in Congress: Does Race Matter? *Legislative Studies Quarterly*, 26(4), 623-638.

Wüst, Andreas M. (2014). A Lasting Impact? On the Legislative Activities of Immigrant-origin Parliamentarians in Germany. *The Journal of Legislative Studies*, 20(4), 495-515.

Wüst, Andreas M., & Saalfeld, Thomas. (2011). Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden: Opportunitäten und Politikschwerpunkte. In M. Edinger & W. J. Patzelt (Eds.), *Politik als Beruf* (S. 312-333). Wiesbaden: VS Verlag.

Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Deutschland und Europa. Eine Ursachenanalyse

Simon Bogumil¹

1. Einleitung

Seit den Europawahlen im Mai 2014 ist vom einem „Rechtsruck in Europa“ die Rede (Bayerischer Rundfunk, 25.05.2014). In Frankreich erreichte der als rechtsextrem bezeichnete Front National (FN) von Marine Le Pen ein Rekordergebnis von knapp 25 Prozent und überflügelte damit die regierenden Sozialisten sowie die oppositionelle UMP. Auch in Großbritannien und Dänemark erlangten sog. rechtspopulistische Parteien wie die UK Independence Party (UKIP) und die Dänische Volkspartei (DF) die meisten Stimmen und lösten damit ein politisches Erdbeben aus.

Die effektheischenden Schlagzeilen vernachlässigen jedoch, dass Parteien des rechten Randes nicht überall in Europa dazugewonnen haben. In den Niederlanden, Italien und Belgien verloren Geert Wilders PVV, Umberto Bossis Lega Nord (LN) und Gerolf Annemans Vlaams Belang (VB) zwischen drei und sechs Prozent. Im krisengeschüttelten Spanien konnten gar keine rechten Parteien irgendeinen Stimmenzuwachs erzielen, während in Griechenland nicht die rechtsextreme Goldene Morgenröte, sondern die linksradikale Syriza die meisten Stimmen auf sich vereinigte. In Deutschland erlangte die euroskeptische Alternative für Deutschland (AfD) aus dem Stand 7,0 Prozent. Ihre ideologische Einordnung ist jedoch umstritten.

Die Erfolgsbilanz der Parteien des rechten Randes fällt somit durchaus unterschiedlich aus. Zudem sollten die neuen Rekordergebnisse für den Front National oder die Dänische Volkspartei nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich diese Parteien schon vor mehreren Jahrzehnten in ihren jeweiligen Parteiensystemen als dauerhafte politische Kraft etabliert haben und nicht erst seit der Euro-Krise zweistellige Ergebnisse einfahren können. Andererseits gibt es immer noch Länder wie Spanien, Irland oder Portugal, in denen seit Einführung der Demokratie noch nie eine Partei des rechten Randes politische Relevanz erlangt hat.

Dieser Beitrag soll eine Erklärung liefern für die Diskrepanz zwischen dem Wahlerfolg radikal-rech-

ter Parteien in den einen und das Ausbleiben eines solchen Erfolgs in den anderen Ländern. *Welches sind die Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg der populistischen radikalen Rechten?*

Dazu soll zunächst das Konzept der populistischen radikalen Rechten vorgestellt werden um die Vertreter dieser Parteifamilie sinnvoll von anderen Parteien abzugrenzen. Anschließend werden die verschiedenen Erklärungsansätze zur Varianz radikal-rechten Wahlerfolgs vorgestellt. Nachfrageorientierte Ansätze versuchen, Aufstieg und Erfolg der populistischen radikalen Rechten durch strukturelle Veränderungen in der Gesellschaft zu erklären, die in der Bevölkerung einen Bedarf nach autoritären und fremdenfeindlichen Wertvorstellungen und Programmen erzeugen. Angebotsorientierte Ansätze hingegen beleuchten die politische Gelegenheitsstruktur und die Parteien der populistischen radikalen Rechten selbst und setzen ihr Verhalten in einen kausalen Zusammenhang mit ihrem Wahlerfolg. Da nachfrageseitige Ansätze zwar das generelle Emporkommen der populistischen radikalen Rechten seit den 80er Jahren erklären können, aber nicht die Varianz des radikal-rechten Wahlerfolgs im Ländervergleich und im Zeitverlauf, soll sich dieser Beitrag allein auf angebotsorientierte Ansätze fokussieren.

Im abschließenden Teil des Beitrags soll die Frage beantwortet werden, warum sich die populistische radikale Rechte trotz gelegentlicher Wahlerfolge nicht dauerhaft in der Bundesrepublik etablieren konnte. Anhand der deutschen Republikaner und der Schill-Partei, die beide nach einem oder mehreren Aufsehen erregenden Wahlerfolgen in der politischen Bedeutungslosigkeit verschwanden, sollen die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse überprüft werden. Es wird dabei die Frage erörtert, ob die populistische radikale Rechte in Deutschland aus denselben Gründen scheiterte wie ihre erfolglosen Pendanten in anderen Ländern oder ob bestimmte deutschlandspezifische Gründe bei ihrem Niedergang eine Rolle spielten.

2. Die Parteien des rechten Randes – eine konzeptionelle Einordnung

In der wissenschaftlichen Literatur findet sich eine schier endlose Fülle von Begriffen zur Charakterisierung derjenigen Parteifamilie, die sich in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern West- und Osteuropas rechts der konservativen und christdemokratischen Parteien etabliert hat. Die Bandbreite der Bezeichnungen rangiert hierbei von rechts-extrem, neo-

¹ Der Autor ist Master-Student an der London School of Economics and Political Science. Der Beitrag basiert auf dem gleichnamigen Buch, das 2014 im AV Akademikerverlag veröffentlicht wurde (siehe Literaturhinweise).

faschistisch, national- oder rechtspopulistisch zu nur im englischen Sprachraum vorhandenen Begriffen wie *nativist*, *anti-immigrant* oder *anti-partyist*. In diesem Beitrag soll auf das Konzept der populistischen radikalen Rechten des niederländischen Politologen Cas Mudde zurückgegriffen werden. Mudde definiert die Parteien des rechten Randes anhand dreier Ideologiemerkmale: Nativismus, Autoritarismus und Populismus.

Nativismus sei eine Kombination aus Nationalismus und Xenophobie. Während der Nationalismus die Einheit von Staat und Nation proklamiere und fordere, dass Staaten ausschließlich oder primär von Angehörigen des eigenen Volkes bewohnt werden sollten, definiere sich Xenophobie als die grundlegende Ablehnung fremder, nicht-nativer Personen oder Ideen. Das eigene Volk bzw. das Fremde könne dabei aufgrund einer Vielzahl kultureller Merkmale wie ethnischer, rassischer oder religiöser Zugehörigkeit definiert werden. Autoritarismus sei der Glaube an die Notwendigkeit einer hierarchischen und streng geordneten Gesellschaft, in denen moralische wie gesetzliche Verstöße gegen die anerkannte Autorität hart zu bestrafen seien (Mudde 2007, S. 18ff).

Populismus begreift Mudde als eine „dünne“ Ideologie, die vom Antagonismus zwischen dem „reinen“ Volk und der „korrupten“ Elite ausgehe und fordere, dass jegliche Politik Ausdruck des allgemeinen Willens („*volonté générale*“) des Volkes sein solle. In der populistischen Demokratieauffassung kenne das Mehrheitsprinzip keine Grenzen, auch nicht in Form von Menschen- oder Bürgerrechten. Daraus ergeben sich nach Mudde zwei Konsequenzen: die populistische radikale Rechte stehe in einem Spannungsverhältnis zur liberalen, konstitutionellen Demokratie, aber sei zugleich unvereinbar mit der Demokratiefeindlichkeit und der Ablehnung des Mehrheitsprinzips durch die extreme Rechte. Populismus und Extremismus seien zwei einander ausschließende Kategorien (ebd., S. 23ff).

3. Angebotsseitige Erklärungsansätze für den Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Europa

Roger Eatwell unterscheidet in seinem berühmten Aufsatz „Ten Theories of the Extreme Right“ zwischen nachfrage- („*demand side*“) und angebotsseitigen („*supply side*“) Erklärungsansätzen für den Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten. Während die Nachfrageseite sozioökonomische Entwicklungen in Form von Einwanderung,

Arbeitslosigkeit oder sozialem Wandel behandelt, geht es auf der Angebotsseite um den Führungsstil und das Programm aufstrebender und etablierter Parteien, den Wettbewerb zwischen den Parteien sowie um die Medien (Eatwell 2003, S. 48). In Bogumil (2014) ist ausführlich dargelegt, warum nachfrage- und angebotsseitige Ansätze zwar das generelle Emporkommen der populistischen radikalen Rechten seit den 80er Jahren erklären können, aber nicht die unterschiedlichen Erfolge und Misserfolge einzelner Parteien in verschiedenen europäischen Ländern. Daher sollen in diesem Beitrag allein angebotsseitige Ansätze behandelt werden.

In Anlehnung an Cas Mudde lässt sich zwischen der externen und der internen Angebotsseite unterscheiden: während sich erstere auf die politische Gelegenheitsstruktur bezieht, d.h. auf solche Faktoren, auf die einzelne Parteien keinen unmittelbaren Einfluss nehmen können (institutionelles Umfeld, Medienlandschaft, kulturelle Traditionen und ideologische Positionen anderer Parteien), weist letztere ins Innere der untersuchten Parteien (eigene Ideologie, Organisation, politische Führer). Insbesondere die interne Angebotsseite wird für die Analyse von Erfolg und Misserfolg der deutschen radikalen Rechten relevant sein (Mudde 2007).

3.1 Die externe Angebotsseite

Der Begriff der politischen Gelegenheitsstruktur bezeichnet das formelle wie informelle Umfeld einer Partei, das ihre Chancen und Hindernisse im politischen Wettbewerb bestimmt. Zu nennen wäre hier in allererster Linie der Parteienwettbewerb, bei dem empirische Studien zu unterschiedlichen, teils widersprüchlichen Ergebnissen kommen: so findet sich ein signifikanter positiver Effekt moderater Positionen der gemäßigten Rechten und der ideologischen Konvergenz der etablierten linken und rechten Parteien auf das Wahlergebnis der radikalen Rechten bei Carter, allerdings nur, wenn diese Faktoren bivariat getestet werden. In einer multivariaten Analyse mit anderen angebotsseitigen Faktoren bleibt nur der Einfluss der Konvergenz zwischen den etablierten Parteien statistisch signifikant (Carter 2005). Andere Untersuchungen kommen ebenfalls zu widersprüchlichen Ergebnissen: während Van der Brug et al. einen statistisch signifikanten Effekt der ideologischen Positionierung der gemäßigten Rechten auf das Wahlergebnis der radikalen Rechten ausmachen können, findet Norris keine solche Korrelation (Van der Brug et al. 2005, S. 560; Norris 2005, S. 192ff).

In einer vergleichenden Studie über Frankreich und Deutschland ist es primär das Verhalten der gemäßigten Linken, das Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten wesentlich beeinflusst: während die französischen Sozialisten auf das Aufkommen des FN mit einer breiten Gegenkampagne reagierten, die einen positiven Bezug zu Multikulturalismus und Einwanderung setzte, versuchten die deutschen Sozialdemokraten, kulturell aufgeladene Themen zu vermeiden. In der Konsequenz führte die polarisierende Strategie der französischen Sozialisten dazu, dass die kulturelle Konfliktachse zwischen „libertär-universalistischen“ und „traditionalistisch-kommunitaristischen“ Werten den Parteienwettbewerb in Frankreich dominieren konnte. Die konservativen Gaullisten seien somit von den Sozialisten und dem FN, welche die gegensätzlichen Pole der kulturellen Konfliktachse besetzten, in der Mitte „eingequetscht“ worden und habe dadurch ihre Kompetenz („issue ownership“) über das Einwanderungsthema in den Augen vieler rechter Wähler verloren (Bornschiefer 2012, S. 138).

Dabei gelte jedoch, dass sich die Wirkungen des Parteienwettbewerbs vorrangig auf die Aufbauphase der radikalen Rechten beschränke: habe die gemäßigte Rechte nämlich einmal ihre Kompetenz („ownership“) über das Einwanderungsthema verloren, hätten die ideologischen Umschwünge der gemäßigten Rechten keinen Einfluss mehr auf das Wahlergebnis der radikalen Rechten. So sei der Wahlerfolg des FN seit seiner Etablierung im Durchschnitt linear angestiegen und zwar unabhängig von der ideologischen Positionierung ihrer gaullistischen Konkurrenz (vgl. Bornschiefer 2012).

Zum Begriff der politischen Gelegenheitsstruktur und somit zur externen Angebotsseite gehört auch der kulturelle Kontext eines Landes (Mudde 2007, S. 243ff). So hätten einige Länder in Europa eine starke nativistische Subkultur, die als Brücke zwischen der radikalen Rechten und dem politischen Mainstream fungieren könne (z.B. Österreich, Belgien, Frankreich, Rumänien und die Slowakei). In diesen Ländern erhielten nativistische Themen eine größere öffentliche Aufmerksamkeit und die radikale Rechte sei einer geringeren Stigmatisierung ausgesetzt. In Ländern hingegen, in denen die radikale Rechte einer hohen kulturellen Stigmatisierung ausgesetzt sei (Mudde nennt hier Deutschland und die Niederlande), hätten selbst geringfügig erfolgreiche Parteien der radikalen Rechten mit zwei zentralen Problemen zu kämpfen: erstens würden sie von kompetenten potentiellen Politikern gemieden, da der Eintritt in eine solche Or-

ganisation mit erheblichen persönlichen und sozialen Risiken verbunden sei. Zweitens würden selbst „moderate“ Vertreter der radikalen Rechten schnell von rechtsextremen Aktivisten unterwandert werden, die sich durch den Eintritt in eine erfolgreiche radikal-rechte Partei erhofften, ihr kulturelles Stigma abschütteln zu können (Mudde 2007, S. 245ff)².

Ebenfalls zum kulturellen Kontext eines Landes gehören die Medien. In welcher Beziehung sie zum Erfolg oder Misserfolg der populistischen radikalen Rechten stehen, ist in der Literatur stark umstritten. So stelle sich die Frage, ob eine stärkere Medienrezeption in Ländern mit erfolgreichen radikal-rechten Parteien den Aufstieg der radikalen Rechten mit verursacht habe oder vielmehr eine Folge ihres Wahlerfolges sei. Auch negative Berichterstattung könne zudem eine positive Wirkung auf das Wahlergebnis der radikalen Rechten ausüben, wenn man bedenke, dass ihre Wähler ohnehin gegenüber der herrschenden Politik- und Medienlandschaft feindlich gesinnt seien. Es sei schlussendlich jedoch anzunehmen, dass der Einfluss der Medien – ob positiv oder negativ – vor dem elektoralen Durchbruch der radikalen Rechten am stärksten sei. Nach ihrer politischen Etablierung könne die radikale Rechte ihr mediales Bild deutlich stärker selbst bestimmen (Mudde 2007, S. 248ff).

3.2 Die interne Angebotsseite

Die externe Angebotsseite umfasst die Grenzen und Möglichkeiten der populistischen radikalen Rechten im elektoralen Wettbewerb. Nicht jede radikal-rechte Partei, die auf eine günstige politische Gelegenheitsstruktur trifft, hat jedoch tatsächlich Wahlerfolge vorzuweisen oder kann sich im Parteiensystem eines Landes dauerhaft etablieren. Es liegt letztendlich an den Parteien selbst, die sich ihnen bietenden Chancen zu erkennen und zu nutzen. Daher soll im Folgenden die interne Angebotsseite betrachtet werden, die sich auf Faktoren bezieht, welche den Parteien inhärent sind und von ihnen beeinflusst werden können: ihre Führer und ihre Organisation (Mudde 2007, S. 256f).

Welchen Effekt politische Führer der populistischen radikalen Rechten auf den Wahlerfolg ihrer Parteien haben können, zeigt eine Studie von Bos und Van der Brugh (2010). Sie argumentieren, dass eine radikal-rechte Partei nur dann Erfolg haben könne, wenn sie von einer ausreichend großen Zahl an Wählern nach denselben inhaltlichen Kriterien bewertet wer-

² Was Mudde damals noch nicht erahnen konnte, war der Aufstieg und die dauerhafte Etablierung von Geert Wilders PVV in den Niederlanden. Für den Fall Deutschland bleiben seine Argumente jedoch relevant.

de wie eine „normale“ etablierte Partei. Empirisch erkenne man eine normale Partei daran, dass eine ideologische Nähe zwischen einem Wähler und der Partei auf der Links-Rechts-Skala die Stimmabgabe für diese Partei signifikant erhöhe. Stehe die Partei hingegen unter Extremismus-Verdacht, so werde sie selbst von einem Großteil derjenigen Wähler nicht gewählt, die ihr in programmatischer und inhaltlicher Hinsicht nahe stehen. Ob eine Partei der radikalen Rechten allerdings als „normal“ in diesem Sinne bewertet wird, hängt nach Bos und Van der Brugh entscheidend davon ab, inwiefern ihre politischen Führer als „legitim“ und „effektiv“ angesehen werden (Bos und Van der Brugh 2010).

Grundlage ihrer Studie sind Befragungen im Kontext der niederländischen Wahlen im Jahre 2006. Bos und Van der Brugh vergleichen dabei die Bewertungen von zwei Führern radikal-rechter Parteien – Geert Wilders von der PVV und Marco Pastors von der EeNL (Eine Niederlande) – und vier Führern etablierter Parteien bezüglich ihrer öffentlich wahrgenommenen Legitimität und Effektivität. Die multivariate Analyse mit Kontrollvariablen zeigt, dass hohe Bewertungen von Legitimität und Effektivität des politischen Führers die Präferenz für seine Partei sowohl bei den Parteien der radikalen Rechten als auch bei den etablierten Parteien signifikant erhöht. Es findet sich jedoch im Vergleich von radikal-rechten und etablierten Parteien ein unterschiedlicher Interaktionseffekt von Legitimität und Effektivität mit der Variable „ideologische Distanz auf der Links-Rechts-Achse“: so hat die ideologische Nähe des Befragten zu einer Partei der radikalen Rechten nur dann einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Präferenz zu dieser Partei, wenn ihrem politischen Führer ein hohes Maß an Legitimität und Effektivität zugesprochen wird. Bei den Befragten, welche den Führern der radikalen Rechten niedrigere oder mittlere Bewertungen im Hinblick auf Legitimität und Effektivität geben, zeigt sich hingegen, dass ihre ideologische Position auf der Links-Rechts-Achse keinen Einfluss auf ihre Präferenz zur radikal-rechten Partei hat (ebd.).

Mudde unterscheidet zwischen drei Phasen der Parteiinstitutionalisierung, die eine nachhaltig erfolgreiche Partei durchlaufen müsse und in denen unterschiedliche Formen politischer Führung vonnöten seien. In der Aufbauphase der Partei werde vor allem ein starker externer Führer gebraucht, der es verstehe, die Botschaft der Partei medienwirksam zu verkaufen und neue Wähler an die Partei zu binden. Empirische Beispiele zeigten, dass erdrutschartige Wahlsiege auch ohne das Vorhandensein einer relevanten

Parteiorganisation möglich seien: so habe die russische LDPR bei den Wahlen 1993 knapp 23 Prozent der Stimmen erhalten, ohne bei ihrer Gründung ein halbes Jahr vorher auf deutlich mehr als 50 Mitglieder zurückgreifen zu können. In vielen Parteien der populistischen radikalen Rechten führe jedoch gerade der erste Wahlsieg zu heftigsten internen Streitereien, welche die Gefahr der Abspaltung in sich bergen, wenn nicht ein fähiger interner Führer diese Konflikte beruhige, kompetentes Personal um sich schare und eine funktionierende Parteiorganisation aufbaue. Für diese zweite Phase der Parteiinstitutionalisierung benötige die Partei daher zusätzlich zum medienaffinen externen Führer einen praktisch veranlagten internen Führer. In der abschließenden dritten Phase, der Stabilisierungsphase, seien erfolgreiche externe und interne Führer gleichermaßen wichtig (ebd., S. 263ff).

Welche organisatorischen Merkmale eine Partei der radikalen Rechten im Detail aufweisen muss, um ihre ersten Wahlsiege zu erhalten und auszubauen, ist nach Mudde schwierig zu beantworten: im Falle des Front Nationals (FN) könne dieser auf eine breite Zahl an parteinahen Vereinen und Interessengruppen zurückgreifen, die tief in der französischen Gesellschaft verwurzelt seien und deren Einfluss weit über die Aktivisten des FN hinausgingen. Fast alle dauerhaft erfolgreichen Parteien der radikalen Rechten verfügten zudem über mitgliederstarke Jugendorganisationen wie den Front National de la Jeunesse (FNJ) oder den österreichischen Ring Freiheitlicher Jugend (RFJ), denen die Funktion zukomme, für einen Nachwuchs in der Mutterpartei zu sorgen und junge Aktivisten in die Bewegung einzubinden und entsprechend zu sozialisieren. Ein letztes wichtiges Merkmal dauerhaft erfolgreicher Parteien seien regionale Hochburgen, auf deren Unterstützung sich die Partei auch in elektoral schlechten Zeiten verlassen könne: Beispiele hierfür seien die Stadt Antwerpen für den VB oder das Bundesland Kärnten für die FPÖ (ebd., S. 268f).

3.3 Zusammenfassung

Für den abschließenden Teil dieses Beitrags wird es von Nutzen sein, zwischen denjenigen angebotsseitigen Faktoren zu unterscheiden, die in der Aufbauphase einer Partei der populistischen radikalen Rechten und vor ihrem elektoralen Durchbruch eine Rolle spielen, und solchen, die entscheiden, ob sich eine Partei nach ihren ersten Wahlsiegen dauerhaft im Parteiensystem etablieren kann. Wie wir gesehen haben, ist die externe Angebotsseite vor allem für die Aufbauphase einer Partei bedeutsam: das kulturelle Umfeld, sowie der Parteienwettbewerb und das Ver-

halten der etablierten Parteien auf der rechten *und* linken Seite des politischen Spektrums entscheiden, welcher Raum der populistischen radikalen Rechten für ihre Kampagnen zur Verfügung steht. Ist die radikale Rechte jedoch einmal etabliert, hat das Verhalten der etablierten Parteien keinen messbaren Einfluss mehr auf ihren Wahlerfolg.

Die interne Angebotsseite spielt sowohl für die Aufbau- als auch für die Etablierungsphase der populistischen radikalen Rechten eine entscheidende Rolle. Vor dem elektoralen Durchbruch bedarf es eines medienaffinen externen Führers, der es versteht, seine Partei als einen legitimen und effektiven politischen Akteur zu verkaufen und dadurch neue Wählergruppen an sich zu binden. In der Aufbauphase können organisatorische Mängel der Partei zudem durch einen starken externen Führer kompensiert werden. Nach dem elektoralen Durchbruch jedoch muss sich der externe Führer auch zu einem praktisch veranlagten internen Führer weiterentwickeln oder einen entsprechenden Organisator in einer anderen Person finden.

4. Populistische radikale Rechte in Deutschland

Nicht erst seit den Pegida-Demonstrationen oder den ersten Wahlerfolgen der Alternative für Deutschland (AfD) ist klar, dass an einer entsprechenden Nachfrage nach Parteien der populistischen radikalen Rechten in der Bundesrepublik kein Mangel besteht. Bereits beim Eurobarometer 2003 gaben 36 Prozent der Befragten in Ost- und 33 Prozent in Westdeutschland an, dass sie die multikulturelle Gesellschaft ablehnten. Damit war die Ablehnung in Deutschland höher als in einer Vielzahl derjenigen Länder, in denen sich Parteien der radikalen Rechten etabliert hatten: Österreich (27 Prozent), Italien (24 Prozent), Dänemark und Frankreich (beide 22 Prozent) (Stöss 2006, S. 534). Die Erklärung für das Ausbleiben einer dauerhaften Etablierung der radikalen Rechten muss daher angebotsseitig erklärt werden.

Zwei Faktoren der externen Angebotsseite könnte hierbei eine hohe Erklärungskraft zukommen: zu nennen wäre hier erstens die kulturelle Stigmatisierung, der jede nativistische Partei in Deutschland aufgrund des nationalsozialistischen Erbes notwendigerweise ausgesetzt sein wird, und zweitens der Parteienwettbewerb in Form des Verhaltens der beiden etablierten Volksparteien. Im Folgenden möchte ich diese beiden Faktoren zusammen mit der internen Angebotsseite anhand zweier Parteien prüfen, die den Verdacht erfüllen, Teil der populistischen radikalen Rechten (gewesen) zu sein und die sich da-

durch auszeichnen, dass sie zwar einen elektoralen Durchbruch erreichten, aber an der dauerhaften Etablierung im Parteiensystem scheiterten: die Republikaner und die Schill-Partei. Für die beiden Parteien werden drei zentrale Fragen beantwortet:

Wie kam es zum elektoralen Durchbruch?

Welche Faktoren verhinderten die dauerhafte Etablierung im Parteiensystem?

Bestätigen die beiden Einzelfalluntersuchungen die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse zum Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Europa? Oder gibt es Besonderheiten in der Bundesrepublik, die auf andere Länder nicht übertragbar sind?

4.1 Die Republikaner

Die Republikaner wurden 1983 durch die beiden enttäuschten CSU-Mitglieder Ekkehard Voigt und Franz Handlos sowie den bekannten bayerischen Fernsehmoderator Franz Schönhuber als rechtskonservative, nicht-extremistische Alternative zur CSU gegründet (Kailitz 2013, S. 375). Nach der Entmachtung des moderaten Parteivorsitzenden Handlos und der Wahl Schönhubers zum neuen Vorsitzenden im März 1985 entwickelten sich die Republikaner jedoch zu einer Partei der populistischen radikalen Rechten und standen seit Dezember 1992 sogar aufgrund des Extremismus-Verdachts unter Beobachtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz³ (ebd.; Thomczyk 2001, S. 61).

Nativistische Kernelemente finden sich seit 1985 in allen offiziellen Programmen der Republikaner. So fordern die Republikaner die „umgehende Rückführung auf eigene Kosten aller nicht-assimilierungswilligen Zuwanderer in ihre Heimatländer“ und die Rückbesinnung auf eine ethnisch homogene Gemeinschaft:

„In einem Sammelsurium von Menschen unterschiedlichster Herkunft (multikulturelle Gesellschaft) wird es weder ein Zusammengehörigkeitsgefühl geben noch die Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfe und Rücksichtnahme (Grundsatzprogramm 2002 zitiert nach Kailitz 2009, S. 120).

In sicherheitspolitischen Fragen beklagen die Republikaner den Verfall der Werteordnung und fordern ein Ende des liberalen Strafvollzugs (Thomczyk 2001, S. 92). Neben der laxen Strafverfolgung und der elite- und mediengeförderten Erosion von Moral-

³ Für ein Verbot der Republikaner gab es nach einhelliger Expertenmeinung – im Gegensatz zur rechtsextremen NPD – jedoch nie eine rechtliche Grundlage (vgl. Thomczyk 2001).

vorstellungen seien Zuwanderung, Politikerversagen und eine defizitäre materielle und politische Unterstützung der Polizei die Ursachen für eine dramatisch angestiegene Kriminalität (Guggemos 2000, S. 152f). Die Republikaner erfüllen somit auch das zweite Kriterium zur Inklusion in die radikal-rechte Parteifamilie, den Autoritarismus. Ihren Populismus demonstrieren die Republikaner schließlich durch ihre Polemik gegen das vermeintliche Elitkartell aus Altparteien, Kirchen, Gewerkschaften, dem Zentralrat der Juden, weite Teile der Künstler- und Literatenszene, Alt-68er und Antifaschisten sowie Medien und Wissenschaft (ebd., S. 170ff).

Ihren ersten Aufsehen erregenden Wahlerfolg erzielten die Republikaner bei den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus im Januar 1989, in denen sie 7,5 Prozent der Stimmen erringen konnten. Den bundesweiten Durchbruch erzielten sie bei der im Juni desselben Jahres stattfindenden Europawahl: sie kamen auf 7,1 Prozent der Stimmen – mit Schwerpunkten in Bayern (14,6 Prozent) und Baden-Württemberg (8,7 Prozent) – und zogen mit sieben Kandidaten ins Europaparlament ein (Thomczyk 2001, S. 44f).

Wie kam es zu diesen Wahlerfolgen? Wie bereits erwähnt war die von Helmut Kohl angekündigte „geistig-moralische Wende“ bei der Regierungsübernahme 1982 ausgeblieben. In der Koalition mit der FDP mussten CDU und CSU ihre Positionen moderieren und haben die in Oppositionszeiten verteilte Ostpolitik in vielerlei Hinsicht weitergeführt. Ein weiterer oft genannter Grund liegt im „Kandidateneffekt Schönhuber“ (Guggemos 2000, S. 186ff). Der damalige Vorsitzende der Republikaner war einer breiten Öffentlichkeit bereits vor seinem Eintritt in die Politik als Moderator der beliebten Fernsehsendung „Jetzt red i“ bekannt, in der er es nach Guggemos verstanden habe, Anliegen gewöhnlicher Menschen „ans Ohr der Mächtigen“ zu bringen. Guggemos zufolge besaß Schönhuber zudem eine ausgeprägte rhetorische Brillanz und galt als „begnadeter Bierzeltredner“, der seinen Zuhörern das Gefühl geben konnte, er vertrete ihre Meinung. Sein öffentliches Auftreten blieb nicht ohne Wirkung: Ende 1989 besaß Schönhuber einen Bekanntheitswert von 90 Prozent. Jede achte Person gab zudem an, dass sie Schönhuber die Lösung des „Ausländerproblems“ zutraue (ebd.).

Der Aufstieg der Republikaner verdeutlicht somit die Bedeutung eines öffentlichkeitswirksamen externen Führers, der zumindest bei einem Teil der Wählerschaft ein Bild von Legitimität und Effektivität vermitteln kann, sowie des Parteienwettbewerbs für den

elektoralen Durchbruch einer Partei der populistischen radikalen Rechten. Mit dem Einzug ins Abgeordnetenhaus und ins Europaparlament war die Aufbauphase der Republikaner jedoch noch nicht beendet und ihre Etablierung im Parteiensystem noch lange nicht erreicht. Im Jahr 1990 hingegen verpassten die Republikaner den Einzug in alle Landtage und scheiterten bei den ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen mit 2,1 Prozent an der Fünf-Prozent-Hürde (Thomczyk 2001, S. 48).

Im April 1992 zeigte sich ein kleiner Hoffnungsschimmer: inmitten der bundesweit geführten Asyldebatte, auf die sich der Wahlkampf der CDU im Südwesten konzentriert hatte, zogen die Republikaner mit 10,9 Prozent in den baden-württembergischen Landtag ein. Zwar konnte das Ergebnis vier Jahre später mit 9,1 Prozent annähernd gehalten werden. Außerhalb von Baden-Württemberg sollte den Republikanern jedoch nie wieder der Einzug in ein Landesparlament gelingen (ebd., S. 49ff). Nachdem die Republikaner zudem 1994 aus dem Europaparlament (3,9 Prozent) und schließlich 2001 auch aus ihrer letzten parlamentarischen Bastion – dem baden-württembergischen Landtag (4,4 Prozent) – geflogen waren (Kailitz 2013, S. 377), haben sie heute die Größe einer unbedeutenden Splitterpartei: bei den Bundestagswahlen 2013 erhielten sie 0,2 Prozent und bei den Europawahlen 2014 0,4 Prozent (www.bundeswahlleiter.de).

Wieso konnten sich die Republikaner nach ihrem elektoralen Durchbruch nicht dauerhaft im bundesdeutschen Parteiensystem etablieren? Nach ihrem Wahlerfolg bei den Europawahlen 1989 nahm die deutsche Wiedervereinigung den Republikanern nach einhelliger Meinung fast aller Autoren „den Wind aus den Segeln“ (Kailitz 2009, S. 116) und stärkte die Regierungsparteien aus Union und FDP (Thomczyk 2001, S. 48). Der Asylkompromiss zwischen den etablierten Parteien im Jahr 1993 sorgte zudem dafür, dass den Republikanern eines ihrer wichtigsten Mobilisierungsthemen abhanden kam (Kailitz 2013, S. 378). Das abgestimmte Verhalten der beiden Volksparteien führte hier dazu, dass sich die kulturelle Konfliktachse im Parteienwettbewerb der Bundesrepublik nicht polarisieren konnte und Themen rund um Asyl und Einwanderung die politische Debatte in Deutschland nicht dauerhaft dominierten (vgl. Abschnitt 3.1).

Der wichtigste Grund für das Scheitern der Republikaner scheint jedoch bei der internen Angebotsseite und somit der Partei selbst zu liegen. David Art zufolge begann der Niedergang der Republikaner be-

reits wenige Tage nach ihren ersten Wahlerfolgen durch einen gewaltigen Zustrom an Aktivisten und Mitgliedern ohne politische Erfahrung oder mit turbulenten Karrieren in anderen Parteien, die einen ausgeprägten Hang zu internen Streitigkeiten und Querelen mitbrachten, der schließlich auch die Parteiführung selbst erfasste. Dies führte dazu, dass die Republikaner nach Schönhubers Absetzung und Entmachtung im Dezember 1994 Rolf Schlierer zum neuen Vorsitzenden wählten, der die Republikaner zwar dauerhaft in ruhigeres Fahrwasser führte, aber an die Öffentlichkeitswirksamkeit und das rhetorische Talent seines Vorgängers nicht heranreichte (ebd., S. 50ff).

Franz Schönhuber ist hingegen ein Paradebeispiel für einen starken externen, aber schwachen internen Führer. Er schätzte Machtverhältnisse vor Ort falsch ein, duldete keine vom Bundesvorstand abweichende Meinung und verhinderte die Herausbildung unabhängiger Arbeitskreise sowie die Etablierung einer Jugendorganisation und eines Republikanischen Hochschulverbandes (Grätz 1993, S. 73ff). Der französische Front National (FN), den Schönhuber nach eigenem Bekunden kopieren wollte, zeichnet sich jedoch gerade dadurch aus, dass er verschiedene Suborganisationen wie den neurechten Think-Tank „Club de l’Horloge“ oder den erzkatholischen Verein Chrétienté-Solidarité unterhält, die für eine breite Vertretung des rechtsradikalen bzw. Rechtsaußenmilieus in der Partei sorgen (Mudde 2007, S. 268). Eine Integration unterschiedlichster Strömungen konnte Schönhuber aufgrund seines wenig responsiven Führungsstils aber nicht bewerkstelligen.

Die Untersuchung der Republikaner bestätigt somit die Ergebnisse der allgemeinen Analyse bzgl. der Bedeutung des Parteienwettbewerbs und der internen Angebotsseite für Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten. In einem Punkt unterscheidet sich die Bundesrepublik jedoch meiner Meinung nach von den meisten ihrer europäischen Nachbarn – nämlich im Grad der kulturellen Stigmatisierung der radikalen Rechten.

Die Ausgrenzung der Republikaner spielte sich David Art zufolge auf politischer, staatlicher und rechtlicher Ebene ab: wie in anderen Ländern auch bildeten die etablierten Parteien ein „cordon sanitaire“ um die Republikaner und verweigerten jede Form der Kooperation. Auf gesellschaftlicher Ebene mussten Mitglieder der Republikaner fürchten, von Antifaschisten physisch bedroht und von Führungsposten in Vereinen und öffentlichen Verbänden ausgeschlossen zu werden. Der Landesvorsitzende der Re-

publikaner in Baden-Württemberg gab an, mindestens ein Drittel seines Bekanntenkreises verloren zu haben, nachdem seine Mitgliedschaft in der Partei bekannt geworden sei (Art 2011, S. 202f).

Im Gegensatz zu anderen Ländern war die radikale Rechte in Deutschland auch Sanktionen von Seiten des Staates ausgesetzt: seit dem Beginn der Beobachtung durch den Verfassungsschutz war es Arbeitgebern gestattet, gegenwärtige und zukünftige Angestellte nach ihrer Zugehörigkeit zu den Republikanern zu befragen – eine Praxis, die Unternehmen häufig bei leitenden und höheren Angestellten anwandten. In Folge dessen verminderte sich der bereits niedrige Anteil an Hochschulabsolventen innerhalb der Republikaner noch weiter und begrenzte den Zustrom kompetenten politischen Personals. Der Landesvorsitzende der bayerischen Republikaner gab später zu Protokoll, dass er höheren Angestellten in seiner Partei den Parteiaustritt empfohlen hatte, damit diese ihre beruflichen Karrieren nicht gefährdeten (ebd.).

4.2 Die Schill-Partei

Die Partei Rechtsstaatlicher Offensive wurde im Juli 2000 vom ehemaligen Strafrichter Ronald B. Schill und 59 politisch weitgehend unerfahrenen Mitgliedern in Hamburg gegründet und firmierte auf dem Wahlzettel und in der Öffentlichkeit unter dem Kürzel „Schill“ bzw. „Schill-Partei“ (Hartleb 2004, S. 173; Hartleb 2013, S. 381). Die Schill-Partei beschränkte sich in ihrer politischen Arbeit zunächst auf den Stadtstaat Hamburg. Ihr alle anderen Bereiche dominierendes Thema waren die innere Sicherheit und die Kriminalitätsbekämpfung (Hartleb 2004, S. 205). Im Rahmen einer „Null Toleranz“-Politik forderte sie rigide Maßnahmen gegen Jugend-, Drogen- und Ausländerkriminalität in Form einer Absenkung des Strafmündigkeitsalters auf 12 Jahre, des Einsatzes von Brechmitteln gegen tatverdächtige Drogendealer sowie eine generelle Ausweitung der Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen und die Speicherung des genetischen Fingerabdrucks bei allen zu Haftstrafen Verurteilten. Gesellschaftliche Entstehungsursachen von Kriminalität thematisierte die Schill-Partei dabei nicht und setzte stattdessen auf die sichtbare Beseitigung von Tätern durch Wegschließen, Vertreiben und Abschieben (ebd., S. 212ff). Insofern erfüllt die Schill-Partei zur Genüge das Kriterium des Autoritarismus.

Auch bei der Anwendung des Kriteriums „Populismus“ bietet die Schill-Partei wenig Zweifel. Das populistische „heartland“ der Partei sind die gesetz-

treuen und anständigen Bürger, die mit der etablierten Elite aus Politikern, Altparteien, Europäischer Union und Massenmedien kontrastiert werden. Die Elite ist nach Auffassung der Schill-Partei mit den Erben der 68er-Generation durchsetzt, die ein antiautoritäres gesellschaftliches Klima geschaffen hätten, das von Sozialhilfebetrügern, Drogendealern und Zuwanderern ausgenutzt werde und das für die grassierende Kriminalität in Hamburg verantwortlich sei (ebd., S. 200f).

Auch wenn die Schill-Partei daher autoritaristisch und populistisch ist, bleibt als notwendiges Kriterium zur Inklusion in die populistische radikale Rechte der Nativismus. Im Grundsatzprogramm der Schill-Partei finden sich dazu durchaus Anknüpfungspunkte: so ist die Partei ein erklärter Gegner der multikulturellen Gesellschaft, „deren Befürworter Zuwanderern keinerlei Anpassungsleistungen abverlangen“. In Verbindung mit dem dominanten Thema der inneren Sicherheit fordert die Schill-Partei die zwingende Ausweisung von Ausländern, die zu Freiheits- oder Jugendstrafen von mehr als einem Jahr ohne Bewährung verurteilt werden, sowie die Ausweisung von Ausländern bei dauerhaftem Sozialhilfebezug und bei Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz (ebd., S. 206ff). Auch wenn die Schill-Partei somit latent fremdenfeindliche Elemente in ihrem Programm beherbergte, fehlt ihr zur Inklusion in die nativistische Parteienfamilie ein grundlegender Nationalismus. Von geschichtsrevisionistischen Auffassungen oder „Deutschtümelei“ wie bei den Republikanern hat die Partei immer klaren Abstand genommen. Ihr früh gefasster und konsequent durchgehaltener Abgrenzungsbeschluss gegenüber Rechtsextremisten verbot ehemaligen Mitgliedern von NPD, DVU und Republikanern die Mitgliedschaft in der Partei. Aufgrund des Fehlens einer nationalistischen Ideologie soll die Schill-Partei daher ähnlich der britischen UKIP als ein Grenzfall zwischen einer rechtskonservativen und einer radikal-rechten Partei eingeordnet werden.

Ihren ersten und einzigen Wahlerfolg errang die Schill-Partei nur 14 Monate nach ihrer Gründung bei den Hamburger Bürgerschaftswahlen 2001 mit einem bahnbrechenden Ergebnis von 19,4 Prozent. Mit CDU und FDP bildete sie daraufhin eine Regierungskoalition – den sog. Bürgerblock – der die seit 44 Jahren in Hamburg regierende SPD ablöste. Die Schill-Partei erhielt drei Senatoren-Posten: Mario Mettbach wurde Senator für Bauen und Verkehr, Peter Rehaag besetzte die Ressorts Umwelt und Gesundheit und Ronald Schill selbst wurde Zweiter Regie-

render Bürgermeister und – wenig überraschend – Innensenator. Mit 25 Bürgerschaftsabgeordneten stellte sie zudem die drittgrößte Fraktion hinter SPD und CDU (Blumenthal 2004, S. 274).

Wie kam es zu diesem für eine neu entstandene Partei in der Bundesrepublik bisher unerreichten Wahlergebnis? Faas und Wüst betonen, dass der rot-grüne Senat der Stadt Hamburg im Kampf gegen Arbeitslosigkeit seit der letzten Wahl 1997 recht erfolgreich gewesen sei. In Folge dessen spielten sozioökonomische Fragen bei der Wahl 2001 eine recht untergeordnete Rolle. Das bereits 1997 zweitwichtigste Thema des Wahlkampfes – die Kriminalitätsbekämpfung – sei jedoch von Rot-Grün sträflich vernachlässigt worden, sodass es 2001 zum alle anderen Bereiche dominierenden Thema aufstieg (Faas/Wüst 2002, S. 7). Laut einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen wurde der Schill-Partei dabei mit 28 Prozent eine größere Kompetenz zur Lösung des Kriminalitätsproblems zugesprochen als der CDU (24 Prozent) und der SPD (19 Prozent) (Faas/Wüst 2002, S. 8).

Das Vertrauen, das der Schill-Partei im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung entgegen gebracht wurde, ist vom Vertrauen in ihren Parteivorsitzenden Ronald Schill nicht zu trennen. In einer Umfrage betrug der statistische Zusammenhang zwischen den Bewertungen der Schill-Partei und ihres Vorsitzenden ganze 94 Prozent, bei den etablierten Parteien hingegen zwischen 66 und 75 Prozent (ebd., S. 17). Ganz ähnlich wie der Vorsitzende der Republikaner Schönhuber war Schill der Hamburger Öffentlichkeit bereits Jahre vor seinem Eintritt in die Politik durch seine harten wie umstrittenen Urteile als Strafrichter bekannt, die ihm in der Boulevardpresse den Titel „Richter Gnadenlos“ einbrachten (Hartleb 2004, S. 187, 193ff). Der selbsternannte „Politiker wider Willen“ hatte somit von Anfang an einen Glaubwürdigkeitsbonus in seinem Kerngebiet „Innere Sicherheit“, da er seine Politik der „Null Toleranz“ bereits als Amtsrichter vorgezeichnet und praktiziert hatte. Mediale Unterstützung erhielt er von sämtlichen Zeitungen des Springer-Konzerns, die den Hamburger Zeitungsmarkt dominierten: die Welt, die Welt am Sonntag, das Hamburger Abendblatt und die Bild berichteten auf ihren Titelseiten und im Lokalteil fast ausschließlich positiv über Schill. Lediglich manche überregionale Tageszeitungen wie die Süddeutsche Zeitung äußerten sich kritisch (ebd., S. 188).

Auch wenn der Schill-Partei somit der elektorale Durchbruch im Stadtstaat Hamburg gelang, so kann davon auf Bundesebene keine Rede sein. Dafür hätte es eines weiteren Erfolges auf Landesebene bedurft

oder eines Einzuges in den deutschen Bundestag. Bereits bei der nächsten Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im April 2002 scheiterte sie jedoch mit 4,5 Prozent knapp an der Fünf-Prozent-Hürde. Von einem weiteren Achtungserfolg im Stadtstaat Bremen mit 4,4 Prozent abgesehen, sollte die Schill-Partei bei einer Landtagswahl jedoch nie wieder über 1 Prozent kommen. Bei der Bundestagswahl im Jahre 2002 scheiterte sie deutlich mit 0,8 Prozent. Ihr endgültiger Niedergang kam jedoch mit den vorgezogenen Hamburger Bürgerschaftswahlen im Jahre 2004, bei denen sie 95 Prozent ihrer Wähler verlor und nicht mehr als 0,4 Prozent der Stimmen auf sich vereinigte (Hartleb 2013, S. 385).

Warum konnte sich die Schill-Partei nicht dauerhaft in Hamburg etablieren und warum misslang der elektorale Durchbruch auf Bundesebene? Trotz der verlorenen Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern entschied sich der Bundesparteitag entgegen den Rats Ronald Schills für eine Teilnahme an den Bundestagswahlen 2002. Der Parteivorsitzende machte daraufhin eine 180-Grad-Wandlung, verteidigte die Wahlteilnahme und sagte der Partei trotz schlechter Umfragewerte ein Ergebnis von 8 Prozent sowie die anschließende Regierungsbeteiligung voraus. Als das Debakel am Wahlabend sichtbar wurde, zog sich Schill auf die Landespolitik und seine Aufgabe als Innensenator zurück und überließ die Organisation der Bundespartei seinem Hamburger Stellvertreter Mario Metzbach. Dieser war jedoch als früheres Führungsmitglied der Statt-Partei schon einmal an der gescheiterten Bundesausdehnung einer Partei beteiligt gewesen und für diese Aufgabe daher denkbar ungeeignet (Decker/Hartleb 2006, S. 197f). Trotz einiger Überläufer von Union und FDP war die Mehrheit der Funktionäre und Mandatsträger in der Schill-Partei politisch unerfahren. Schon wenige Wochen nach der Wahl spaltete sich die Schill-Fraktion in der Bezirksversammlung von Hamburg-Harburg. Ronald Schill attestierte seiner Partei öffentlich ein „Querulantenproblem“. Wie die Republikaner entwickelte die Schill-Partei eine hohe Anziehungskraft auf enttäuschte und frustrierte Bürger, die schwierig in eine auf Zusammenhalt und Kooperation basierende Parteiorganisation einzubinden waren (Decker 2002, S. 29).

Der wichtigste Erklärungsfaktor für das Scheitern der Schill-Partei ist jedoch Ronald Schill selbst. Ähnlich wie Schönhuber war er ein starker externer aber ein schwacher interner Führer. Schon früh beklagten Parteimitglieder seinen „autoritären“ Führungsstil, was jedoch seine unangefochtene Position

innerhalb der Partei zunächst nicht gefährdete und mit einem Austritt der Kritiker endete (Blumenthal 2004, S. 273). Weder Schill noch seine Partei schafften es zudem, auf einem Gebiet neben der Kriminalitätsbekämpfung Kompetenz und Vertrauen zu gewinnen. Die programmatische Erweiterung der Schill-Partei wäre jedoch für eine Ausdehnung über Hamburg hinaus unerlässlich gewesen, da mit dem Thema der Verbrechensbekämpfung allein außerhalb einer Großstadt kaum Stimmen zu gewinnen waren. Für diese Erweiterung fehlte es jedoch nach Decker und Hartleb der Partei an einem „ideologischen Fundus“ und der Person Schill selbst an „intellektuellem Format“ (Decker/Hartleb 2006, S. 199).

Am sichtbarsten wurden Schills persönliche Defizite in der Regierungsarbeit. Während ein Großteil seiner Fraktion und zum Teil auch seine beiden Senatskollegen erstaunlich konstruktive Sacharbeit leisteten – was von der Öffentlichkeit jedoch kaum honoriert wurde – beschränkte sich Schill auf symbolische Maßnahmen wie die Einführung blauer Polizeiuniformen und auf Provokationen und Tabubrüche. Hinzu kamen Regelverletzungen wie der Versuch Schills, seine Lebensgefährtin und Abgeordnete Katrin Freund zur Staatsrätin zu ernennen, welche die im Wahlkampf geäußerte Kritik am „roten Filz“ zunehmend unglaubwürdig machten (Blumenthal 2004, S. 275ff). Auch die ihm zuvor so wohlgesonnenen Medien des Springer-Verlags richteten sich gegen ihn: es kursierten Gerüchte über Kontakte ins „halbseidene Milieu“, Kokainkonsum und fehlenden Arbeitselan, der mit inhaltlichen Schwächen in Verbindung gebracht wurde. Schills endgültige Entzauberung kam mit seinem realen oder vermeintlichen Erpressungsversuch gegen Ole von Beust, der darin bestand, ein angebliches Intimverhältnis von Beusts mit seinem Justizsenator Roger Kusch öffentlich zu machen, sofern Schill seinen bisherigen in Skandale verwickelten Staatsrat nicht behalten durfte. Von Beust reagierte mit der Bekanntmachung des Erpressungsversuchs und der Entlassung Schills als Innensenator (Hartleb 2004, S. 190ff, S. 195f). Die Bild-Zeitung betitelte dies daraufhin als die „dreckige Homo-Erpressung“ ihres einstigen Hoffnungsträgers (Bild, 20.08.2003).

Vor den Neuwahlen im Februar 2004 wurde Schill aus seiner Partei ausgeschlossen und kandidierte daraufhin für die Initiative Pro Deutsche Mitte. Die Partei Rechtsstaatlicher Offensive erhielt 0,4 Prozent und Pro Deutsche Mitte mit Schill 3,1 Prozent. Großer Wahlsieger war die CDU unter Ole von Beust, die mit einem Stimmenzuwachs von 21 Prozent auf 47,2 Prozent kam und eine absolute Mehrheit der Sitze in

der Bürgerschaft errang. Die politische Karriere Ronald Schills sowie die Geschichte der Schill-Partei als eines relevanten Akteurs in der deutschen Politik war damit beendet (Hartleb 2013, S. 382).

Personelle und strategische Fehlentscheidungen, organisatorische Defizite, eine mangelnde programmatische Breite und die Person Ronald Schill selbst, die den Anforderungen interner Parteiführung und sachorientierter Regierungsarbeit nicht gewachsen war, verhinderten somit die Ausdehnung der Partei auf Bundesebene und die dauerhafte Etablierung in Hamburg. Ähnlich wie bei der Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich und der Liste Pim Fortuyn in den Niederlanden war es die gemäßigte Rechte, die von der Regierungsbeteiligung einer populistischen, im rechten Spektrum angesiedelten Partei am meisten profitierte (Hartleb/Decker 2006, S. 200).

5. Fazit

Das Ziel dieses Beitrags lag in der Analyse der Ursachen für Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Europa und Erklärungen für ihren ausbleibenden Erfolg in der Bundesrepublik Deutschland. Die Einzelfalluntersuchungen von Republikaner und Schill-Partei bestätigen hierbei die Ergebnisse der allgemeinen Analyse: auf der externen Angebotsseite beförderten der Parteienwettbewerb in Form des Verhaltens der etablierten Parteien (insbesondere ihre Vernachlässigung der Asyl- und Kriminalitätsproblematik) und im Falle der Schill-Partei eine positive Medienberichterstattung den elektoralen Durchbruch der radikalen Rechten. Auf der internen Angebotsseite profitierten Republikaner und Schill-Partei von öffentlichkeitswirksamen und glaubwürdigen Führungspersonlichkeiten. Nach dem elektoralen Durchbruch fehlte den Parteien hingegen ein praktisch veranlagter interner Führer, der den Zustrom an politisch unerfahrenen bzw. konfliktunfähigen Mitgliedern kanalisiert, interne Streitigkeiten beruhigt und im Falle der Schill-Partei an der organisatorischen Ausbreitung auf das Bundesgebiet aktiv mitgewirkt hätte.

Darüber hinaus wurde in Deutschland ein ungewöhnlich hohes Maß an gesellschaftlicher und staatlicher Stigmatisierung der radikalen Rechten beobachtet, die insbesondere beim Niedergang der Republikaner eine entscheidende Rolle spielte. Zusammen mit der Dominanz der Unionsparteien im rechten politischen Spektrum ergibt sich somit für rechte Newcomer-Parteien das *prinzipielle Dilemma*, dass für eine rechtskonservative Partei neben der Union kein Bedarf besteht und eine nativistische Partei einer

starken kulturellen Stigmatisierung ausgesetzt ist, die ihre Etablierungschancen erheblich begrenzt. Die Frage, ob die 2013 gegründete Alternative für Deutschland (AfD) das Potential aufweist, dieses Dilemma zu überwinden – insbesondere nachdem die Union seit 2005 deutlich in die politische Mitte gerückt ist – bleibt abzuwarten und kann im Rahmen dieses Beitrags nicht behandelt werden.

Literaturhinweise

Art, David (2011), *The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*, New York.

Blumenthal, Julia von (2004), *Die Schill-Partei und ihr Einfluss auf das Regieren in Hamburg*, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (2), S. 271-287.

Bogumil, Simon (2014), *Erfolg und Misserfolg der populistischen radikalen Rechten in Deutschland und Europa. Eine Ursachenanalyse*, Saarbrücken.

Bornschiefer, Simon (2012), *Why a right-wing populist party emerged in France but not in Germany: cleavages and actors in the formation of a new cultural divide*, in: European Political Science Review (4), S. 121-145.

Bos, Linda/Van der Brugh, Wouter (2010), *Public Images of leaders of anti-immigration parties: Perceptions of legitimacy and effectiveness*, in: Party Politics 16:777.

Carter, Elisabeth (2005), *The extreme right in Western Europe: Success or failure?*, Manchester.

Decker, Frank (2002), *Perspektiven des Rechtspopulismus in Deutschland am Beispiel der „Schill-Partei“*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21, S. 22-31.

Decker, Frank/Hartleb, Florian (2006), *Populismus auf schwierigem Terrain. Die rechten und linken Herausfordererparteien in der Bundesrepublik*, in: Decker, Frank (Hrsg.), *Populismus*, Wiesbaden.

Faas, Thorsten/Wüst, Andreas (2002), *The Schill Factor in the Hamburg State Election 2001*, in: German Politics 11 (2), S. 1-20.

Eatwell, Roger (2003), *Ten Theories of the Extreme Right*, in: Merkl, Peter H./Weinberg, Leonard, *Right-Wing Extremism in the Twenty-First Century*, London.

Grätz, Udo (1993), *Das Innenleben der Republikaner. Organisation, Programm und Führungskämpfe einer rechtsextremen Partei 1989-1993*, Bochum.

Guggemos, Peter (2000), *Politische Einstellungen von Republikaner-WählerInnen. Angebot und Nachfrage am rechten Rand*, Würzburg.

Hartleb, Florian (2004), *Rechts- und Linkspopulismus. Eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS*, Wiesbaden.

Hartleb, Florian (2013), *Schill-Partei (Partei Rechtsstaatlicher Offensive)*, in: Decker, Frank/Neu, Viola, *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden.

Kailitz, Steffen (2009), *Die Deutsche Volksunion und die Republikaner: Vergleichende Betrachtungen zur Entwicklung und zum ideologischen Profil*, in: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.), *Strategien der extremen Rechten*, Wiesbaden.

Kailitz, Steffen (2013), *Die Republikaner*, in: Decker, Frank/Neu, Viola, *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden.

Mudde, Cas (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, New York.

Norris, Pippa (2005), *Radical Right – Voters and Parties in the Electoral Market*, Cambridge.

Stöss, Richard (2006), *Rechsextreme Parteien in Westeuropa*, in: Niedermayer et al. (Hrsg.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden.

Thomczyk, Stephan (2001), *Der dritte politische Etablierungsversuch der Republikaner*, Konstanz.

Van der Brug, Wouter/Fennema, Meindert/Tillie, Jean (2005), *Why Some Anti-Immigrant Parties Fail and Others Succeed: A Two-Step Model of Aggregate Electoral Support*, in: *Comparative Political Studies* 38:537.

Treibender oder getriebener Akteur? Der programmatische Wandel Labours und der SPD in der Opposition

Julien Neubert, M.A.¹

Einleitung

Die Prognose, dass sozialdemokratische Parteien in der Opposition programmatisch nach links abrücken, erfreut sich im wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Diskurs noch immer großer Beliebtheit, hält dem empirischen Test jedoch nicht Stand. Die wohl prominentesten Gegenbeispiele für die Gültigkeit der These sind die britische Labour Party und die deutsche SPD, die gemeinsam mit dem 1999 erschienenen *Schröder-Blair-Papier* der europäischen Sozialdemokratie einen neuen, einen *Dritten Weg* jenseits der traditionellen, staatsgläubigen Sozialdemokratie und des marktförmigen Neoliberalismus aufzeigen wollten (Nachtwey 2009: 10). Betrachtet man etwa anhand von Manifesto-Daten (WZB 2014), welche programmatische Entwicklung die beiden Parteien in dieser Zeit durchmachten, stellt sich heute, mehr als 15 Jahre nach den Wahlerfolgen Ende der 1990er Jahre und nach bitteren Wahlniederlagen zum Ende der 2000er die Frage, was die beiden Parteien in der gegenwärtigen Programmentwicklung vorantreibt, nachdem sie einige Erfahrungen mit der strategischen Orientierung am Medianwähler und an der politischen Mitte sammeln konnten. Ist es die Entwicklung des zwischenparteilichen Wettbewerbs oder ist es der durch die historischen Wahlniederlagen 2009 und 2010 (NSD 2014) befeuerte innerparteiliche Wettbewerb, welcher den Programmprozess vorantreibt?

Um diese Fragen zu beantworten, werden zunächst theoretische Erwartungen formuliert, die nicht nur den zwischenparteilichen Wettbewerb berücksichtigen, sondern auch dem innerparteilichen Wettbewerb Rechnung tragen. Wie zu zeigen sein wird, sollten die historischen Erfahrungen des *Dritten Weges* dem innerparteilichen Wettbewerb bei der Suche nach einem programmatischen Kurs ein nicht zu unterschätzendes Gewicht zukommen lassen. Daran anknüpfend wird anhand von programmatischen Wandlungsprozessen der Labour Party und der SPD und auf Grundlage von qualitativen Experten- und Eliteninterviews nachzuvollziehen sein, inwieweit

das Zusammenspiel von zwischen- und innerparteilichem Wettbewerb die Programmearbeitung prägte. Letztlich sollen die in einer vergleichenden Perspektive zusammengetragenen Forschungsergebnisse die Debatte um methodische Desiderata in der Parteienforschung sowie um die Gültigkeit der im Rahmen des Kartellparteienkonzepts (Katz/Mair 1995) formulierten Entwicklung von innerparteilichen Willensbildungsprozessen anregen.

Programmatischer Wandel zwischen Disziplin und Anarchie

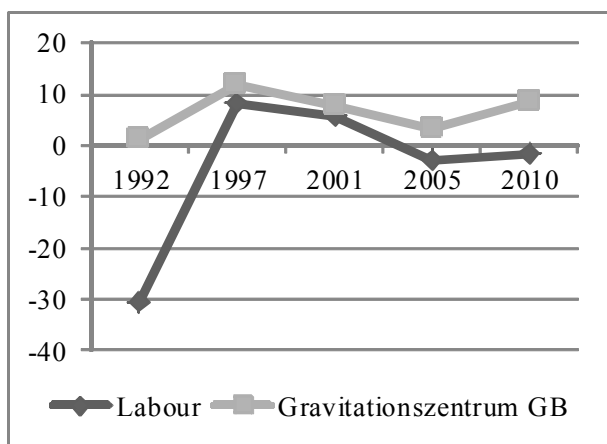
Eine Vielzahl der Erklärungsansätze für den programmatischen Wandel von Parteien unterstreicht immer wieder die besondere Rolle des zwischenparteilichen Wettbewerbs. Zu den bekanntesten Vertretern dieses Ansatzes zählt sicherlich Anthony Downs mit seinem Medianwählertheorem, wonach Parteien sich bei der Programmearbeitung an der Position des Medianwählers im ideologischen Raum orientieren sollten (Downs 1968). Da in Demokratien politischem Handeln aber ganz unterschiedliche institutionelle Schranken gesetzt sind, ist der Parteienwettbewerb von Land zu Land nicht immer von den gleichen *policy*-Dimensionen geprägt und im gleichen Maße polarisiert (Lijphart 1999). Vielmehr können sich aus politisch-institutionellen Kontextbedingungen völlig verschiedene Wettbewerbssituationen und damit eine Bandbreite von Anreizen herausbilden, auf den Median zuzugehen oder sich von diesem zu entfernen. In Analogie zu Herbert Kitschelts Parteienwettbewerbstypologie wäre für die britische Labour Party eine Positionierung rechts der politischen Mitte aufgrund der fehlenden Konkurrenz im linken Lager etwa leichter als für die deutschen Sozialdemokraten, wenn die Position des Medians tatsächlich ein Abwandern nach rechts erforderlich machen würde (Kitschelt 2001: 283-288).

Der *rational choice*-Perspektive bleiben auch James F. Adams, Samuel Merrill und Bernard Grofman (2005) mit ihrem *Unified Discounting Model* treu. Da Wähler wüssten, dass Kandidaten oder Parteien nicht eins zu eins die Politiken umsetzen können, welche sie versprechen, werde das Wahlverhalten durch strategisches Diskontieren beeinflusst. Je nach Größe des Diskontierungsfaktors könnten sich theoretisch für linke Parteien dadurch Anreize ergeben, sich extremer bzw. noch weiter links zu positionieren, selbst wenn die Position des Medians dies *prima vista* nicht nahelegen würde (Adams/Merrill/Grofman 2005: 38-40).

¹ Der Autor ist Doktorand am Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, gefördert durch die Friedrich-Ebert-Stiftung.

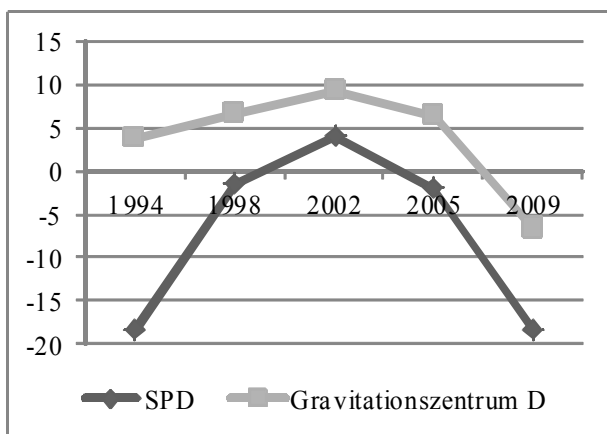
Um der Frage nachzugehen, wie der zwischenparteiliche Wettbewerb die Programmentwicklung von Labour und der SPD beeinflusst, kann zunächst der Blick auf die Entwicklung des politischen Gravitationszentrums in Großbritannien und Deutschland gerichtet werden. Aus Abbildung 1 und 2 geht hervor, dass sich das politische Gravitationszentrum in Großbritannien seit Ende der 1990er Jahre im positiven Bereich, also rechts der politischen Mitte bewegt und bis 2010 sogar noch weiter nach rechts ausschlägt, während es in Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre von links nach rechts wanderte, um sich 2009 wieder links der politischen Mitte einzufinden.

Abbildung 1: Politisches Gravitationszentrum und Positionierung von Labour



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von WZB 2014.

Abbildung 2: Politisches Gravitationszentrum und Positionierung der SPD



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von WZB 2014.

Sollten die Labour Party und die SPD sich an der Entwicklung am politischen Gravitationszentrum orientieren, so sind für die beiden Parteien unterschied-

liche programmatische Wandlungsprozesse zu erwarten. Da sich das Gravitationszentrum in Großbritannien weiter nach rechts verschoben hat, wäre ein programmatischer Kurs der Labour Party, welcher dieser Entwicklung folgt, zu erwarten. In Deutschland würde sich hingegen eine Orientierung am Medianwähler bzw. am politischen Gravitationszentrum in einem Programm links der politischen Mitte niederschlagen, wobei es in der Tendenz nach rechts vom Programm des Jahres 2009 abweichen müsste.

Abbildung 1 und 2 zeigen, wie sich Labour und die SPD seit den 1990er Jahren programmatisch entwickelten. 1997 konnte Labour die Wahl mit einem Programm für sich entscheiden, was nah am politischen Gravitationszentrum lag. In den folgenden Wahljahren wird diese Tendenz fortgesetzt, wobei sich die Partei ab 2005 links der politischen Mitte bewegt. In Deutschland errang die SPD 1998 Regierungsmacht mit einem Programm, das wieder näher an der politischen Mitte und links des politischen Gravitationszentrums lag. Bis 2002 bewegte sich die SPD weiter nach rechts. Nach 2002 ist die SPD wieder links der politischen Mitte zu verorten, wobei sie sich mit ihrem RILE-Wert 2009 am weitesten vom Median entfernt. Labour gelang es mit diesem Kurs, drei aufeinander folgende Wahlen zu gewinnen, bevor sie 2010 eine historische Niederlage erlebte (NSD 2014), wohingegen die SPD seit 1998 sukzessive Wählerstimmen und 2009 die Regierungsmacht verlor.

Ein alleiniger Blick auf den zwischenparteilichen Wettbewerb reicht aber nicht aus, um zu ergründen, wie die beiden Parteien mit diesen Erfahrungen umgehen. Sowohl aus dem Medianwählertheorem als auch aus der Parteienwettbewerbstypologie nach Kitschelt lassen sich keine Schlüsse ziehen, wie politische Parteien reagieren, wenn die durch die Ansätze vorausgesagten Strategien nicht zum erwünschten Erfolg führten. Einzig die Variierbarkeit des Diskontierungsfaktors im *Unified Discounting Model* ist offen für diese historische Dimension, wobei eine exakte Abschätzung des Diskontierungsfaktors seitens politischer Parteien über die Signale des zwischenparteilichen Wettbewerbs schwierig erscheint.

Aus diesem Grund gilt es zu untersuchen, welche innerparteilichen Prozesse vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Politik des *Dritten Weges* theoretisch zu erwarten sind. In Abbildung 3 werden in Anlehnung und leichter Abänderung an Wolfgang Merkels (1993) Konzeptualisierung sozialdemokratischer Machtressourcen die Entwicklung der Machtressourcen der Labour Party und der SPD seit Ende der 1990er Jahre wiedergegeben.

Abbildung 3: Erosion der Machtressourcen von Labour und der SPD bis 2010

	Labour	SPD
Mitglieder	1997: 405.000 2010: 193.000	1998: 775.036 2009: 512.520
Wahlergebnisse	1997: 43,2% (418 Sitze) 2010: 29,0% (258 Sitze)	1998: 40,9% (298 Sitze) 2009: 23,0% (146 Sitze)
	Arbeiter 1997: 50% 2010: 29%	Arbeiter: 1998: 49% 2009: 24%
Regierungsbeteiligung	Seit 2010 Opposition	Seit 2009 Opposition

Quelle: Infratest Dimap 1998, 2009, Ipsos Mori 2010, NSD 2014.

Bei allen drei Machtressourcen haben Labour und die SPD erhebliche Einbußen erlitten. Deshalb ist davon auszugehen, dass unmittelbar nach der Abwahl der innerparteiliche Wettbewerb über den einzuschlagenden programmatischen Kurs den Prozess der innerparteilichen Willensbildung dominieren wird. Um neue Mitglieder² und Regierungämter zu besetzen, müssen Parteien Wahlen gewinnen. Damit Parteien Wahlen gewinnen können, müssen sie als geschlossen wahrgenommen werden (Raschke/Tils 2013: 172-173) und diese Geschlossenheit hängt maßgeblich davon ab, inwieweit es einer Partei gelingt, ein Programm zu formulieren, hinter das sich die gesamte Partei versammeln lässt. Aufgrund dessen erscheint ein genaueres Beleuchten des innerparteilichen Wettbewerbs notwendig, um zu verstehen, wieso die Labour Party und die SPD sich von dem ab 2009 bzw. 2010 eingeschlagenen Kurs genau diese Geschlossenheit versprochen.

Erkenntnisse aus der Gruppenpsychologie und der Teamforschung können beim Beleuchten des Innenlebens von Parteien insofern hilfreich sein, als sie auf Konfliktpotenziale verweisen, welche es in den Spitzengremien als zentrale Orte der Programmproduktion einer Partei zu umschiffen gilt. So lehrt die Gruppenforschung, dass lange Diskussionsprozesse zu einer Gruppenpolarisierung führen (Isenberg 1986) und das Zusammenkommen von Gruppen in der Parteiführung bzw. von Anhängern unterschiedlicher Parteiflügel dem *discontinuity effect* (Wildschut/Insko 2007) zufolge, ein kooperatives Verhalten und somit eine Einigung erschweren können. Dass eine Partei als „multiple self“ (Wiesenthal 1990: 50) oder unterschiedliche Gruppenzugehörigkeiten sich in Status-

konflikten entladen und die Teamperformanz parteilicher Spitzengremien einschränken können (Bendersky/Hays 2012), legen auch Ergebnisse aus der Teamforschung nahe. Zudem ist das Ringen um ein Programm nicht bloß durch unterschiedliche Zielvorstellungen (Aufgabenkonflikte), sondern auch immer wieder durch Konflikte darüber, wie diese Ziele zu erreichen sind (Prozesskonflikte) sowie durch persönliche Spannungen

(Beziehungskonflikte) gekennzeichnet (Kerwin/Doherty/Harman 2011). Der programmatische Wandel kann folglich als Lösung all dieser Konflikte betrachtet werden, wobei dem Parteivorsitzenden als Teamleiter eine ganz besondere Rolle beim Konflikt- austrag zukommt (Avolio/Walumbwa/Weber 2009).

Zusammenfassend kann folglich davon ausgegangen werden, dass vor allem unmittelbar nach den Wahlniederlagen von 2009 und 2010 der innerparteiliche Wettbewerb die Positionierung beider Parteien im zwischenparteilichen Wettbewerb bestimmen wird. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen des *Dritten Weges* ist davon auszugehen, dass sich in den Spitzengremien der Parteien eher parteilinke Positionen durchsetzen werden, da diese als Gegenstück zur Regierungsprogrammatur und –praxis und somit als Überwindung der Erosion der genannten Machtressourcen innerhalb und außerhalb der Partei wahrgenommen werden. In welchem Maße parteilinke Positionen die Programmatur prägen werden, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit es dem Parteivorsitzenden gelingt, möglicherweise auftretende Konflikte zwischen Kritikern und Bewahrern des *Dritten Weges* zu lösen. In den folgenden Abschnitten soll vermittelt werden, wie im britischen und im deutschen Kontext die Programmaturarbeit als Konfliktlösung verstanden werden kann.

Der programmatische Wandel der Labour Party seit 2010

Bereits unmittelbar nach seiner überraschenden Wahl zum Parteivorsitzenden im September 2010³ machte

² Uwe Jun weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Motive eines Parteieintritts vermehrt durch die Aussicht auf die Besetzung politischer Ämter geprägt wird (Jun 2009: 247).

³ Dass Ed Miliband sich nur knapp gegen seinen Bruder David, der dem Blair-Lager (*Blairites*) sehr nahe steht, durchsetzen konnte, hatte er den Gewerkschaftsstimmen zu verdanken (Guardian 2010).

Ed Miliband deutlich, welcher programmatische Kurs in den nächsten Jahren von der Labour Party zu erwarten ist, indem er *New Labour* für tot erklärte. Zwei Jahre nach dieser ambitionierten Erklärung attestierte die Presse der Labour Party noch immer, nicht mehr zu sein als „New Labour plus higher taxes for the rich“ (Guardian 2012). In dieser Betrachtung bleibt jedoch unberücksichtigt, dass es Ed Miliband seit 2010 gelang, den Programmprozess mit einem neuen philosophischen Überbau zu prägen, der sich deutlich von dem in der *New Labour*-Philosophie dominierenden Rawls'schen Differenzprinzip (Shaw 2007: 48-57) abgrenzen lässt. Ausdruck findet die neue Philosophie Labours in den Konzepten eines verantwortlichen Kapitalismus und der Prädistribution. Während es im verantwortlichen Kapitalismus die Aufgabe des Unternehmers sei, die Gesamtwohlfahrt der Gesellschaft und nicht nur den eigenen Profit zu verfolgen, müsse der Staat gleichzeitig prä-distributiv durch Steuern und Abgaben für soziale Gerechtigkeit sorgen und somit redistributive Korrekturen ungerechter *outcomes* des Marktes vorwegnehmen (politics.co.uk 2012). Eingebettet werden diese Konzepte in die übergeordnete Idee einer *One Nation*, die keineswegs neu ist. Bereits in der Mitte des 19. Jahrhunderts kritisierte der konservative Premierminister Benjamin Disraeli die Verantwortungslosigkeit der Oberklasse gegenüber der Arbeiterklasse und forderte eine Überwindung dieser *Two Nations* durch eine *One Nation*, in welcher Menschen füreinander Verantwortung übernehmen. Anknüpfend an diese Tradition und an die noch scheinbar aktuelle Kritik gesellschaftlicher Verhältnisse, kennzeichnet der Anspruch, eine in arm und reich auseinander driftende Gesellschaft wieder zu einer *One Nation* zu einen, den Diskurs und Programmprozess Labours seit 2010 (Labour 2013a, 2013b).

Wenngleich der ehemalige Berater des *New Labour*-Architekten Peter Mandelson, Patrick Diamond, in dem programmatischen Kurs seiner Partei vor allem einen rhetorischen Linksruck erkennt (Interview Diamond 2013), sprechen sowohl ein ehemaliger, dem rechten Parteiflügel zuzuordnender Schattenminister als auch der Parteilinke Kelvin Hopkins von einer programmatischen Kurskorrektur nach links (Interview anonym, Hopkins 2013). Tatsächlich schlägt sich die Idee einer *One Nation* in einigen Politikfeldern in ganz konkreten Politikempfehlungen und in einem Linkskurs nieder. Die Stärkung des genossenschaftlichen Bankwesens, die Stärkung lokaler Gemeinschaften, die Erweiterung des *National Health Service* (NHS), finanziert durch Steuererhöhungen, ein höherer Spitzensteuersatz, eine Vermögenssteuer

sowie die Abschaffung von Stigmatisierungen bei staatlichen Transferleistungen werden immer wieder mit der Vision einer *One Nation* begründet (Labour 2013a, 2013b) und können als Pfadabweichung von *New Labour* verstanden werden.

Aus Abbildung 4 geht hervor, welchen programmatischen Wandel Labour in verschiedenen Politikfeldern seit 2010 vollzogen hat. Jedoch ist nicht in allen Politikfeldern ein programmatischer Wandel zu erkennen und in der Einwanderungspolitik sogar ein restriktiverer Kurs im Vergleich zur liberalen Arbeitsmigrationspolitik *New Labours*. Dieses programmatische Profil lässt sich durch eine Reihe von Gründen erklären. Zunächst dominierte nach der Wahl zum Parteivorsitzenden der innerparteiliche Wettbewerb. Von Beginn an wurde Ed Miliband als schwache Führungspersönlichkeit innerhalb und außerhalb der Partei wahrgenommen. Der Programmprozess war deshalb stets von Zugeständnissen an Personen und Gruppen innerhalb der Partei geprägt. Ed Miliband sei laut Hopkins in seinem Schattenkabinett umgeben von „[...] poisonous people“ (Interview Hopkins 2013) und weil er fürchten müsse, seinen Parteivorsitz an eines der Mitglieder seines Schattenkabinetts zu verlieren, sei er auf Zugeständnisse programmatischer und personeller Art angewiesen. Trotzdem sich Miliband erkämpfte, sein Schattenkabinett, was den programmatischen Wandel in den einzelnen Politikfeldern vorantreibt, selbst zu bestimmten und sich bereits prominenter Mitglieder des rechten Blair-Lagers entledigte (Hatwal 2013), kann der eher Parteilinke Miliband auf einige Personen und Parteiflügel dennoch nicht verzichten, wenn er die nächsten Unterhauswahlen gewinnen will (Interview Beech 2013). Die in der Partei umstrittene Obergrenze für wohlfahrtsstaatliche Ausgaben (Labour 2013a), aber auch die Besetzung von Schattenministerposten durch *Blairites* und die damit einhergehende Pfadtreue in der Renten- und Bildungspolitik können als Beispiele für diese Zugeständnisse betrachtet werden.

Abbildung 4: Vergleich von *New Labour* mit Labour seit 2010

	New Labour	Labour seit 2010
Übergeordnete Philosophie	<i>Dritter Weg, common advantage, welfare to work, employability, soziale Inklusion</i>	<i>One Nation</i> , Prädistribution, verantwortlicher Kapitalismus
Fiskalpolitik	Konsolidierung, niedrigere Besteuerung von Einkommen und Unternehmen	Konsolidierung, höhere Spitzensteuersatz, niedrigerer Eingangssteuersatz, Villensteuer, höhere Körperschaftssteuer für große Konzerne
Banken und Finanzmärkte	Deregulierung	Regulierung, Trennung von Geschäfts- und Investmentbanken
Arbeitsmarktpolitik	angebotsseitige Reformen, Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit, Flexibilisierung, Minimalstandards, Mindestlohn, Niedriglohnssektor	<i>Living wage</i> (über dem Niveau des Mindestlohns), <i>race to the top</i> bei Sozialstandards
Bildungspolitik	Vermarktlichung durch mehr Wettbewerb, mehr Mitsprache durch Eltern (<i>free schools</i>)	Mehr staatliche Kontrolle bei <i>free schools</i> , Ausbildung nach deutschem Vorbild
Sozialpolitik allgemein	Förderung von Familien, Bedürftigkeitsprüfung	Abbau von Stigmatisierungen, etwa bei umstrittener <i>bedroom tax</i> (Reduzierung staatlicher Transferleistungen durch Bewohnen zu großen Wohnraums)
Gesundheitspolitik	Vermarktlichung durch mehr Wettbewerb	Marktexperiment beenden, Erweiterung des <i>National Health Service</i> durch <i>National Care Service</i>
Rentenpolitik	Vermarktlichung durch Umkehrung des Sicherungsniveaus Staat:Markt von 60:40 zu 40:60	Transparente, private Altersvorsorge für alle Einkommensgruppen
Einwanderungspolitik	Restriktionen im Asylrecht, liberale Arbeitsmigrationspolitik	Mehr Restriktionen bei jeder Form von Migration
Umweltpolitik	Dekarbonisierung der Wirtschaft bis 2030	Dekarbonisierung der Wirtschaft bis 2030, Energiewende nach deutschem Vorbild, Auflösung des Oligopols im Energiesektor

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Shaw 2007, Johnson/Leicester/Levell 2010, Consterdine/Hampshire 2013, Labour 2013a, 2013b.

Dass die Labour Party seit 2010 trotz all dieser Zugeständnisse programmatisch von *New Labour* und vom *Dritten Weg* nach links abrückt, ist schließlich im Kontext der letzten Regierungsjahre zu sehen. Der faustische Pakt mit der Finanzindustrie und die Marktgläubigkeit *New Labours* erwiesen sich laut Gordon Brown als „big mistake“ (Shaw 2012: 235) und machten einen innerparteilichen Lernprozess notwendig. So setzte Labour in den letzten Regierungsjahren auf eine staatlich induzierte Stimulierung der Wirtschaft und eine Regulierung des Bankensektors, an welche Miliband nun anknüpft. Ferner sei auch die Position der *Blairites* innerhalb der Partei schwächer geworden, weil einerseits einige bedeutsame *Blairites* bei der letzten Wahl aus dem Parlament ausgeschieden seien (Interview Beech 2013, Interview Hopkins 2013) und weil andererseits dem Blair-Lager bisher eine Führungspersönlichkeit fehle (Interview Beech 2014). Überdies gewann *Blue Labour*, eine innerparteiliche Strömung, die sich auf die alten Labour-Traditionen

des ethischen Sozialismus beruft (Interview Shaw 2013), deutlich an Einfluss innerhalb der Partei. In den programmatischen Schriften kann dieser Einfluss beispielsweise an der Kritik an zentralstaatlichen Institutionen oder an der Betonung des Stellenwertes lokaler Gemeinschaften festgemacht werden. Aber auch die Ideen eines verantwortlichen Kapitalismus und von Prädistribution können auf *Blue Labour* zurückgeführt werden. Jon Cruddas, verantwortlich für den Programmprozess, Marc Stears, der Erste Redenschreiber Milibands, Maurice Glasman und Steward Wood sind allesamt Anhänger *Blue Labours* und im engsten Umfeld Milibands zu verorten (Interview Beech 2013, 2014; Interview Shaw 2013).

Nachdem in der ersten Zeit nach der Wahl des Parteivorsitzenden der innerparteiliche Wettbewerb dominierte, formte mit fortschreitender Zeit auch der zwischenparteiliche Wettbewerb immer mehr den Programmprozess. Da Premier David Cameron in

weiten Teilen den *New Labour*-Diskurs übernahm (Beech 2008: 11-13) und zugleich einen noch ambitionierteren Spar- und Privatisierungskurs verfolgte als Margaret Thatcher (Interview Beech 2013), blieb Labour einer Parteienwettbewerbslogik folgend nichts anderes übrig, als sich von diesem Diskurs und dieser Programmatik zu distanzieren. Im Angesicht der konservativen Sparpolitik und eines sinkenden Lebensstandards in Großbritannien sowie getragen von positiven Umfragewerten (New Statesman 2013), ist es deshalb wohl kaum verwunderlich, dass die Bewahrung des Lebensstandards durch Prädistribution und durch einen verantwortlichen Kapitalismus einen ganz besonderen Stellenwert in der Programmarbeit Labours einnimmt. Die Kontinuität in der Umweltpolitik Labours sei indessen der Tatsache geschuldet, dass Umweltpolitik keine wichtige Rolle im Parteienwettbewerb spiele (Interview anonym), wohingegen die von der UK Independence Party (UKIP) angestoßene Debatte um Arbeitsmigration letztlich die restriktivere Positionierung Labours zu erklären vermag (Interview Beech 2014).

Der programmatische Wandel der SPD seit 2009

In seiner Bewerbungsrede zur Wahl des Parteivorsitzenden auf dem SPD-Parteitag im November 2009 betonte Sigmar Gabriel, dass der Grund für die historische Wahlniederlage der Partei bei den Bundestagswahlen in der fehlenden Sichtbarkeit ihres Profils liege. Es sei das große Missverständnis der Partei gewesen, dass man über Jahre hinweg die politische Mitte als festen Ort verstanden habe, an dem sich die Partei orientieren müsse. Dieser Erklärung folgend sieht Gabriel als neuer Parteivorsitzender seit 2009 seine Aufgabe darin, die Deutungshoheit bei den entscheidenden Themen zu gewinnen, um so die politische Mitte selbst zu definieren (SPD 2009: 170-171). Weniger als vier Jahre nach dieser Bewerbungsrede präsentierte Sigmar Gabriel der Öffentlichkeit ein Wahlprogramm, was „unterstützt durch die öffentliche Kommunikation und durch die eigene Wahlkampf-führung“ (Interview Rabanus 2014) als eine programmatische Wanderung nach links wahrgenommen werden kann.

Abbildung 5: Vergleich der SPD-Programmatik vor 2009 und danach

	SPD als Regierungspartei	SPD 2013
Übergeordnete Philosophie	Neue Mitte, <i>Dritter Weg</i> , vorsorgender Sozialstaat, soziale Marktwirtschaft, „mehr Ungleichheit wagen“, Chancengerechtigkeit	„Das wir entscheidet“, soziale Marktwirtschaft, vorsorgender Sozialstaat
Fiskalpolitik	Konsolidierung, Steuerentlastungen für Unternehmen, niedrigerer Eingangs- und Spitzensteuersatz	Konsolidierung, Schuldenbremse, höhere Belastung für höhere Einkommen, Vermögensteuer, höhere Kapitalertragssteuer
Finanzmarkt- und Bankenregulierungspolitik	Deregulierung, Auflösung der Deutschland-AG, Nischen-Dasein bis zur Finanzkrise	International abgestimmte Regulierung, Finanzmärkte als Dienstleister für Realwirtschaft, Trennung von Geschäfts- und Investmentbanken
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit, Aktivierung, Flexibilisierung durch Niedriglohnssektor ohne Mindestlohn (erst Forderung nach Mindestlohn nach Einführung Leiharbeit), Deregulierung (Kündigungsschutzschwellen, Krankengeld), mehr Mitbestimmung von Betriebsräten	Mindestlohn, Deregulierungen als Fehler, Entgeltgleichheitsgesetz, mehr Rechte für Leiharbeiter, neues Arbeitsschutzrecht, Weiterbildungsförderung, „Arbeit nicht um jeden Preis“, mehr betriebliche Mitbestimmung
Bildungspolitik	Gebührenfreies Erststudium, Ausbau der Ganztagsbetreuung	Gebührenfreie Ausbildung, Ausbau der Ganztagsbetreuung
Sozialpolitik (allgemein)	Verteidigung des Sozialstaates durch Reformen, Strukturreformen Agenda 2010	Beitragsstabilität, Armutsbekämpfung durch Mindestlohn, Mietpreisbremse
Gesundheitspolitik	Deckelung des Arbeitgeberbeitrags, Ablehnung einer Bürgerversicherung	Wiederherstellung der Parität, Bürgerversicherung
Rentenpolitik	Herabsenkung des Rentenniveaus, Kapitaldeckung, „Rente mit 67“	Beibehaltung des aktuellen Rentenniveaus bis 2020 (>46%), Stärkung BAV, Solidarrente, „Rente mit 63“
Fiskalpolitik	Konsolidierung, Steuerentlastungen für Unternehmen, niedrigerer Eingangs- und Spitzensteuersatz	Konsolidierung, Schuldenbremse, höhere Belastung für höhere Einkommen, Vermögensteuer, höhere Kapitalertragssteuer
Umweltpolitik	Treibhausgasreduzierung bis 2020 um 30%, 25% weniger Kohlenstoffdioxidemissionen bis 2005	Decarbonisierung bis 2050 um 95%, Treibhausgasreduzierung bis 2020 um 30%

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Nachtwey 2009, SPD 2013, Spiegel 2009.

Allerdings manifestiert sich dieser programmatische Wandel nicht in einem neuen philosophischen Fundament, auf dessen Grundlage ein neues Programm erarbeitet wurde, sondern vielmehr in einer ganzen Reihe von Neujustierungen oder „notwendige[n] Korrekturen in den Bereichen sozialer Gerechtigkeit und Arbeit“ (Interview Schäfer-Gümbel 2014). Die „ordoliberalen Kodifizierung der Marktsozialdemokratie“ (Nachtwey 2009: 232), die mit der Erarbeitung des *Hamburger Programms* eingeleitet wurde, ist auch mit dem Programmprozess bis 2013 nicht überwunden. Ordnungspolitische Begrifflichkeiten, wie der vorsorgende Sozialstaat oder die soziale Marktwirtschaft als ideelle Bezugsgrößen, prägen an vielen Stellen das Programm (SPD 2013) und das Denken in der Partei (Interview Rabanus), weshalb sich im Fall der SPD kein neues übergeordnetes Konzept, wie das einer *One Nation* bei Labour, herausarbeiten lässt.

Dagmar Schmidt, Mitglied der Parlamentarischen Linken und des Parteivorstands, klärt in diesem Zusammenhang auf, dass aufgrund der Unsicherheiten in der Umwelt politischer Parteien die Zeit für große Schlagworte noch nicht gekommen sei. Ferner hätte ihrer Auffassung nach ein linkes Regierungsprogramm sicherlich anders ausgesehen (Interview D. Schmidt 2014). Keineswegs soll dies aber darüber hinwegtäuschen, dass die Korrekturen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, aber auch die beabsichtigte Umverteilung durch Anhebung des Spitzensteuersatzes und die Einführung einer Vermögenssteuer (SPD 2013) nicht nur rhetorisch zentrale Pfadabweichungen von der Regierungspolitik nach links darstellen. In den Manifesto-Daten schlägt sich diese programmatische Kurskorrektur in einer Veränderung des RILE-Wertes von -18,3 auf -23,6 Punkten nieder (WZB).

Dass die SPD vor allem in den Bereichen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, aber auch in der Steuerpolitik einen programmatischen Wandel nach links vollzog, lässt sich insbesondere durch zwei Faktoren erklären: Wahlniederlagen auf Bundes- und Landesebene sowie ein hohes Maß an innerparteilicher Geschlossenheit, was einhergeht mit einer Verwischung ideologischer Unterschiede zwischen den Parteiflügeln (Interview anonym 2014).

In einer Vielzahl von Eliteninterviews wird immer wieder eine Verbindung zwischen zurückliegenden Wahlniederlagen und der Identität der Partei hergestellt. Deshalb spricht der Schatzmeister der SPD, Dietmar Nietan, auch von einer Resozialdemokratisierung der Partei, die mit dem Programmprozess bis 2013 vollzogen wurde (Interview Nietan 2014). Zu dieser Resozialdemokratisierung gehört, dass die SPD

inhaltlich wieder auf die Gewerkschaften zugehen, wie etwa in der Rentenpolitik (Interview U. Schmidt 2014, Interview Wiesehügel 2014), aber auch programmatische Korrekturen am Kurs der Regierungsjahre vornehmen musste. Beeinflusst wurde die innerparteiliche Diskussion um diese Korrekturen von Gewerkschaften und vom öffentlichen Diskurs um arbeitsmarkt- und sozialpolitische Themen, die einem Mitglied des Wahlkampfteams Peer Steinbrücks, ohnehin auf der Straße lagen (Interview anonym 2014), und somit die Richtung der Programmdebatte vorgeben. Darüber hinaus dominierte in der Parteiführung der Eindruck, dass vor allem parteilinke Positionen sich als mehrheitsfähig im zwischenparteilichen Wettbewerb erweisen können (Interview Rabanus 2014). Während Nietan bemerkt, dass parteilinke Positionen in der Programmdebatte durchsetzungsfähiger waren (Interview Nietan 2014), erkennt Hilde Mattheis insgesamt eine stärkere Parteilinke in der zurückliegenden Programmearbeitung (Interview Mattheis 2014). Berücksichtigt man die programmatische Entwicklung der anderen, in der Konkurrenz zur SPD stehenden Parteien, so mag die Dominanz von nach links weisenden Positionen nicht verwundern, denn nicht nur die Grünen oder die Linken rückten mit ihren Wahlprogrammen nach links (WZB 2014), sondern auch die Unionsparteien, der sowohl innerhalb als auch außerhalb der Partei eine Sozialdemokratisierung attestiert wird (Jung/Schroth/Wolf 2010: 36, Interview Veit 2014).

Dass die Parteiführung wiederum Signale aus dem zwischenparteilichen Wettbewerb in ein beabsichtigtes mehrheitsfähiges und vom Kurs aus Regierungsjahren abrückendes Programm umsetzen konnte, lag nicht zuletzt auch am Fehlen von inhaltlichen Konflikten in der Parteiführung. Aus den Interviews mit den Sprechern des Seeheimer Kreises und des Netzwerkes Berlin sowie mit der Vorsitzenden des Forums Demokratische Linke 21 geht hervor, dass jede der innerparteilichen Strömungen sich in dem Programm wiederfinden konnte (Interview Ernstberger, Mattheis, Rabanus 2014). Auch Rolf Kleine, einst Sprecher Peer Steinbrücks, erkennt eine hohe inhaltliche Geschlossenheit in der SPD, die ihm in diesem Maße bis dato unbekannt war (Interview Kleine 2014).

Gewiss übten die Wahlniederlagen der letzten Jahre einen disziplinierenden Effekt auf die Partei auf, die starke und unbestrittene Rolle des Parteivorsitzenden Sigmar Gabriels ist jedoch auch ein entscheidender Erklärungsfaktor für die inhaltliche Geschlossenheit der SPD. Durch das Versprechen, den Programmprozess möglichst offen zu gestalten, was in vielen Inter-

views sowohl mit Parteilinken als auch mit Parteirechten begrüßt wird (Interview Veit, Barthel, Nietan, Rabanus 2014), wurden Gefahrenherde eines Flügelkampfes in der Parteispitze weitgehend minimiert, was wiederum andere als ein Fehlen der Debatte im Vorstand monieren (Interview Barthel, D. Schmidt 2014)⁴.

Fazit

Wie kann nun die Frage beantwortet werden, was den programmatischen Wandel sozialdemokratischer Parteien vorantreibt? Sind es die Parteien selbst oder treibt der zwischenparteiliche Wettbewerb die Parteien an? Sowohl anhand der britischen Labour Party als auch anhand der SPD lässt sich zeigen, wie der zwischenparteiliche Wettbewerb das *Agenda Setting* beider Parteien beeinflusst. Zugleich zeigt sich aber auch, wie der innerparteiliche Wettbewerb die Verarbeitung der Signale des zwischenparteilichen Wettbewerbs beeinflusst. Besonders in Großbritannien beeinträchtigten Flügelkämpfe und die Führungsschwäche des Parteivorsitzenden über lange Strecken den Programmprozess, deren Lösungen sich an einigen Stellen als inhaltliche Zugeständnisse finden lassen. Mittlerweile gilt mit Heranrücken des Wahltermins Labour als inhaltlich geschlossen, was keineswegs bedeuten muss, dass die Programmatik trotz einiger Zugeständnisse als Minimalkonsens zu verstehen ist. Vielmehr trägt der Programmprozess in weiten Teilen nämlich die Handschrift einer innerparteilichen Strömung und zwar die von *Blue Labour*. Während in Großbritannien in den ersten Jahren nach der Wahlniederlage 2010 der innerparteiliche Wettbewerb den Programmprozess überlagerte, war über die ganzen letzten Jahre hinweg der zwischenparteiliche Wettbewerb für die Themenfindung der Partei und vor allem mit dem Näherrücken der Unterhauswahlen auch für die ideologische Stoßrichtung des Programms verantwortlich (Interview Beech 2014).

Wenngleich sich im Wahlprogramm der SPD viele parteilinke Forderungen wiederfinden lassen, war der Programmprozess keineswegs geprägt von Flügelkämpfen, an deren Ende sich nur eine oder wenige innerparteiliche Strömungen durch das Wahlprogramm repräsentiert fühlen. Inhaltliche Zugeständnisse an die Gewerkschaften, aber auch Korrekturen an dem in der Partei schon immer umstrittenen Reformkurs der Regierungsjahre wurden von allen Parteiflügeln getragen und entluden sich auch nicht in Auseinandersetzungen in der Parteispitze. Dadurch

dass es Sigmar Gabriel gelang, ideologische Konflikte aus der Parteispitze herauszuhalten, um möglichst geschlossen in die Bundestagswahl 2013 zu ziehen, kann aufgrund der bitteren Wahlniederlage von 2009 und aufgrund der Position des politischen Gravitationszentrums in Deutschland der zwischenparteiliche Wettbewerb die Stoßrichtung und das *Agenda Setting* der SPD in den letzten Jahren erklären.

Schließlich lassen sich in den Programmprozessen der Labour Party und der SPD keine Hinweise dafür finden, dass, wie es Katz und Mair (1995) mit ihrer Kartellparteiendese nahelegen, die Parteispitze bei (programmatischen) Entscheidungen autonomer von lokalen Untergliederungen werde. Zwar findet die Beobachtung von Katz und Mair, dass einfache oder Nicht-Mitglieder in Willensbildungsprozesse einbezogen werden, in beiden Fällen Bestätigung, jedoch lässt sich eine zunehmende Autonomie der Parteiführung im Programmprozess nicht bestätigen. Zwar ist die Labour-Führung unabhängiger von der Parlamentsfraktion geworden, gewerkschaftliche Untergliederungen oder die innerparteilichen *factions*, sind allerdings stärker geworden. Ebenso wird an vielen Stellen im Programmprozess der SPD immer wieder die Möglichkeit von Untergliederungen und Landesverbänden betont, noch auf Parteitag die programmatische Linie beeinflussen zu können (Interview Barthel, Nietan 2014).

Letztlich kann die Frage, was den programmatischen Wandel von Parteien vorantreibt, nur durch das Öffnen der *black box* Partei und durch eine kausale Rekonstruktion innerparteilicher Prozesse beantwortet werden. Für dieses Unterfangen ist eine breite Datenbasis unverzichtbar. Für die weitere Entwicklung der Parteienforschung wäre es deshalb wünschenswert, wenn genau solche Daten, aus denen sich innerparteiliche Prozesse nachvollziehen lassen, wie etwa Eliteninterviews, der parteienforschenden Gemeinschaft öffentlich zugänglich gemacht werden, um Parteienwandel nicht nur von außen, sondern auch von innen erklären zu können.

Literatur

Adams, James F./Merrill, Samuel III/Grofman, Bernard (2005): *A Unified Theory of Party Competition*, Cambridge: Cambridge University Press.

Avolio, Bruce J./Walumbwa, Fred O./Weber, Todd J. (2009): *Leadership: Current theories, research and future directions*, in: *The Annual Review of Psychology* 60: 421-449.

⁴ In der Partei sieht man diesbezüglich die Gefahr, die notwendige Debatte um den Preis der Geschlossenheit zu verlernen (Interview Nietan 2014).

- Beech, Matt (2008): *New Labour and the Politics of Dominance*, in: Beech, Matt/Lee, Simon (Hrsg.): *Ten Years of New Labour*, Houndmills & New York: Palgrave Macmillan: 1-16.
- Bendersky, Corinne/Hays, Nicholas A. (2012): Status conflict in groups, in: *Organization Science* 23(2): 323-340.
- Consterdine, Erica/Hampshire, James (2013): Immigration policy under New Labour: Explo-ring a critical juncture, in: *British Politics*: 1-22.
- Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Guardian (2010): Labour leadership result: get the full data, URL: www.theguardian.com/news/datablog/2010/sep/26/labour-leadership-results-election, 17.9.2013.
- Guardian (2012): Ten things we learnt from the Labour party conference, URL: www.theguardian.com/politics/2012/oct/04/ten-things-labour-conference-2012, 22.8.2013.
- Hatwal, Atul (2013): Fear and loathing in the PLP: what really happened in Labour's reshuffle, URL: <http://labour-uncut.co.uk/2013/10/17/fear-and-loathing-in-the-plp-what-really-happened-in-labours-reshuffle/>, 20.10.2013.
- Infratest Dimap (1998): *Wahlreport. Wahl zum 14. Deutschen Bundestag 27. September 1998*, Berlin.
- Infratest Dimap (2009): *Wahlreport Bundestagswahl 27. September 2009*, Berlin.
- Ipsos Mori (2010): *How Britain Voted in 2010*, URL: www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/101/How-Britain-Voted-Since-October-1974.aspx?view=wide, 22.12.2014.
- Isenberg, Daniel J. (1986): Group polarization: A critical review and meta-analysis, in: *Journal of Personality and Social Psychology* 50(6): 1141-1151.
- Jun, Uwe (2009): Politische Parteien als Gegenstand der Politischen Soziologie, in: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.): *Politische Soziologie*, Wiesbaden: VS-Verlag: 235-265.
- Johnson, Paul/Leicester, Andrew/Levell, Peter (2010): *Environmental Policy Since 1997, 2010 Election Briefing Note No. 7 (IFS BN94)*.
- Jung, Matthias/Schroth, Yvonne/Wolf, Andrea (2010): Wählerverhalten und Wahlergebnis, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden: VS-Verlag: 35-47.
- Kerwin, Ahannon/Doherty, Alison/Harman, Anna (2011): „It's not conflict, it's difference of opinion“: An in-depth explanation of conflict in nonprofit boards, in: *Small Group Research* 42(5): 562-594.
- Kitschelt, Bernhard (2001): Partisan competition and welfare state retrenchment: when do politicians choose unpopular policies?, in: Pierson, Paul (Hrsg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 265-304.
- Labour (2013a): *One Nation Economy*, London: Labour.
- Labour (2013b): *Policy Review*, URL: www.yourbrtain.org.uk/agenda-2015/policy-review/policy-review, 20.5.2014.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy*, New Haven & London: Yale University Press.
- Mair, Peter/Katz, Richard S. (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie?*, Frankfurt am Main: Campus.
- Nachtwey, Oliver (2009): *Marktsozialdemokratie*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- New Statesman (2013): If Ed Miliband is a socialist, so are most of the public, URL: www.newstatesman.com/politics/2013/09/if-ed-miliband-socialist-so-are-most-public, 16.3.2014.
- NSD (2014): *European Election Database*, URL: www.nsd.uib.no/european_election_database/, 2.1.2015.
- WZB (2014): *Manifesto Project Database*, URL: <https://manifestoproject.wzb.eu/>, 2.1.2015.
- Politics.co.uk (2012): Ed Miliband's predistribution speech in full, URL: www.politics.co.uk/comment-analysis/2012/09/06/ed-miliband-s-redistribution-speech-in-full, 22.12.2014.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2013): *Politische Strategie*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Shaw, Eric (2007): *Losing Labour's Soul? New Labour and the Blair Government 1997-2007*, New York & London: Routledge.
- Shaw, Eric (2012): *New Labour's Faustian Pact?*, in: *British Politics* 7(3): 224-249.
- SPD (2009): *Protokoll des ordentlichen Bundesparteitages der SPD*, Dresden, 13.-15. November 2009, Berlin.

SPD (2013): Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin.

Spiegel (2009): Die verdrängten Sünden der Heuschrecken-Bändiger, URL: www.spiegel.de/politik/deutschland/koalitionsausschuss-die-verdraengten-sue-nden-der-heuschrecken-baendiger-a-611329.html, 22.11.2014.

Wiesenthal, Helmut (1990): Unsicherheit und Multiple-Self-Identität, MPIfG Discussion Paper, Köln.

Interviews Großbritannien durchgeführt mit:

Matt Beech 2013, 2014; Patrick Diamond 2013; Kelvin Hopkins 2013; Eric Shaw 2013; anonym (ehemaliger Schattenminister) 2013.

Interviews Deutschland (alle 2014) durchgeführt mit:

Klaus Barthel, Petra Ernstberger, Rolf Kleine, Hilde Mattheis, Dietmar Nietan, Martin Rabanus, Thorsten Schäfer-Gümbel, Dagmar Schmidt, Ulla Schmidt, Rüdiger Veit, Klaus WieseHügel, anonym (Mitarbeiter Wahlkampfteam Peer Steinbrück).

National, liberal, konservativ, populistisch? Die Programmatik der AfD

Deniz Anan¹

1. National, liberal, konservativ, populistisch? Die Programmatik der AfD

1.1. Die AfD als neuer Akteur im deutschen Parteiensystem

Die ideologische Einordnung neuer Parteien fällt naturgemäß schwer. Dies gilt insbesondere für die erfolgreichste Neugründung der letzten Jahre, der Alternative für Deutschland (AfD), die 2013 nur ein halbes Jahr nach ihrer Gründung mit 4,7 % der Stimmen fast in den Bundestag eingezogen wäre und der die verschiedensten Etiketten angehängt wurden.

Eine qualitative Inhaltsanalyse der AfD-Parteiprogramme soll die Fragen beantworten helfen, welche ideologischen Topoi in der Programmatik der AfD nachzuweisen sind und ob die Partei populistische Züge aufweist. Hierbei soll die Positionierung der Partei auf zentralen, ausgewählten Politikfeldern rekonstruiert werden.

1.2. Forschungsstand

Der bisherige Forschungsstand zur AfD-Programmatik berücksichtigt meist das Bundestags- und Europawahlprogramm, aber noch nicht die Landtagswahlprogramme 2014. Die AfD wird nahezu übereinstimmend, aber in unterschiedlicher Zusammensetzung mit den Attributen (rechts-) konservativ, (neo-) liberal, national (-konservativ/-liberal) und (rechts-) populistisch versehen. Insbesondere in der publizistischen Darstellung werden darüber hinaus die Attribute EU-, euro- und europaskeptisch, -kritisch und -feindlich, nicht immer trennscharf unterschieden, verwendet.

Lucke stuft die AfD als „Sammelbecken für enttäuschte Konservative und Neoliberale“, kurz als „jene Partei rechts von der Union (...), die schon Franz Josef Strauß immer gefürchtet hatte“ (Lucke 2013: 5, 6) ein. Auch Decker bescheinigt der Partei „eher ein liberal-bürgerliches als ein populistisches Profil“ (Decker 2013: 2), mit hoher Anziehungskraft für vom CDU-Modernisierungskurs Enttäuschte. Koschmieder (2013) unterscheidet einen neoliberalen, einen national-konservativen und einen rechts-populistischen Flügel; insbesondere die Parteien-

kritik und die den Parteienbegriff vermeidende Selbstbezeichnung belegten populistische Züge. Plehwe erkennt hingegen eine „Verknüpfung von nationalistisch-konservativem mit neoliberalen wirtschaftspolitischen Denken“ (Plehwe 2014: 69) nach dem Vorbild der US-amerikanischen Rechten, freilich bei fließenden Grenzen zum Rechtspopulismus und -radikalismus. Mit Blick auf die als Vorläufer einzustufenden Organisationen BfB, Allianz für den Rechtsstaat, Zivile Koalition und Bürgerkonvent und die Querverbindungen zu den den britischen Konservativen und der Europapartei AECR nahestehenden Denkfabriken Open Europe und New Direction Foundation wird die AfD hier als „radikal neoliberale Kraft mit national-konservativem Anstrich“ (Plehwe 2014: 72) gesehen. Die AfD-Programmatik unterscheidet sich vor allem in ihrem Ruf nach partieller politischer Desintegration der EU (unter Beibehaltung der ökonomischen Integration, v.a. der Liberalisierung) von rechtsliberalen und konservativen Gedanken. Diese programmatische Ambivalenz sei im Kontext möglicher Spannungen zwischen einem gemäßigten, neoliberal-konservativen, und einem radikalen, national-konservativen bis rechtspopulistischen, Flügel zu sehen. Die programmatische Verbreiterung anlässlich der Europawahl führe nur zu einer partiellen Anschlussfähigkeit nach links (Plehwe/Schlögl 2014).

Häusler stützt seine Einschätzung der AfD als „sowohl neoliberalen wie auch national-konservativen Einflüssen“ ausgesetzte Partei (Häusler 2013: 93) eher auf strukturelle denn programmatische Analysen, betont aber die Nähe zu wohlstandschauvinistischem und nationalistischem Gedankengut. Auch Lange/Saetzler streichen heraus, die AfD müsse sich angesichts der paternalistisch-überheblichen Züge ihrer Programmatik „Populismus-Vorwürfe gefallen lassen“ (Lange/Saetzler 2013: 11). Kemper (2013) bewertet die Positionen der AfD als deutsche Tea Party bzw. als Nationalliberalismus 2.0, unterscheidet aber zwischen konservativen, (national-) liberalen, libertären und rechtspopulistisch-islamophoben Gruppen. Die Alternativkonzepte zur parlamentarischen Demokratie, die familienzentrierte konservative Gesellschaftspolitik und der Marktliberalismus samt Gold-Standard seien die dominanten Ideologiefragmente. Neu (2014) stuft die AfD als gleichermaßen marktradikale, konservative, teilweise rechtspopulistische, aber keinesfalls rechtsextreme Single-Issue-Party ein.

Franzmann sieht in der AfD sowohl eine Entwicklung zu einer bürgerlichen, konservativ-national-liberalen als auch zu einer rechtspopulistischen Partei ange-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Politikwissenschaft der Technischen Universität München.

legt (Franzmann 2014a). In der Unzufriedenheit über die nachlassende Vertretung konservativer bzw. marktliberaler Positionen durch die Union bzw. die FDP sei der eigentliche Hintergrund für Gründung und Erfolg der AfD zu sehen. Die AfD-Programmatik weise ökonomisch marktliberale und gesellschaftlich ausgeprägt konservative Züge auf und positioniere sich so spiegelbildlich zur links-progressiven Linkspartei. Franzmann (2014b) belegt zudem einen Rückgang der populistischen Züge (thematische Verengung, Anti-Eliten-Rhetorik) der Partei im Verlaufe des Jahres 2014, was als Mäßigungsstrategie zur Etablierung und Wählbarkeit interpretiert werden kann.

Niedermayer (2015a/b) bescheinigt der AfD marktliberale bis „marktfundamentalistische“ (Niedermayer 2015b: 188) Positionen im ökonomischen Bereich: Da die Partei gesellschaftspolitisch rechts von der Union stehe, aber nicht zu den rechtsextremen Parteien zu zählen sei, nationale Angelegenheiten betone, aber Andere nicht abwerte, sei sie insgesamt als „national-konservative“ Partei zu werten (Niedermayer 2015b: 196). Ganz ähnlich stuft auch Stöß die AfD als „rechts- bzw. nationalkonservative Partei mit starken neoliberalen Tendenzen“ (Stöß 2014) ein, die von einem doppelten internen Konflikt (Nationale vs. Wertkonservative, Rechtskonservative vs. extrem Rechte) geprägt sei.

Gebhardt (2013) bezeichnet die Partei angesichts der eher linken Bankenkritik und des Fehlens klassischer rechtspopulistischer Themen als „partiell rechtspopulistisch“ und als Zuflucht für von der Eurorettung enttäuschte Liberale und Konservative – analog zur Linkspartei für von der Agenda 2010 Enttäuschte (Gebhardt 2013: 90).

Laut Schmitt-Becks Wähleranalyse verdankt die AfD den Erfolg bei der Bundestagswahl vor allem spät entschlossenen Wählern mit einer prinzipiell negativen Einstellung gegenüber multikultureller Einwanderung. Diese Wähler wählten dann aber entgegen der für Zuwanderung aus anderen Kulturen offenen AfD-Programmatik. Der Autor konzidiert daher: „Die Programmatik der AfD rechtfertigt zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Kategorisierung als rechtspopulistische Partei.“ (Schmitt-Beck 2014: 112). Oppenhäuser (2013) betont, im Kontext einer Analyse über die zunehmende Unterstützung von direkter Demokratie bei Neoliberalen und National-Konservativen, den rechtspopulistischen Charakter der AfD.

Bebnowski/Förster (2014) bezeichnen die AfD-Programmatik spezifischer als „wettbewerbspopulistisch“: Die Logik des wirtschaftlichen Wettbewerbs werde

emotional-chauvinistisch aufgeladen und um pauschale Kritik an der etablierten Politik ergänzt. Das Paradoxe sei die Inszenierung einer technokratischen und den Wettbewerb intensivierenden Programmatik als bürgernah und als Antwort auf Existenzängste.

1.3. Parteiprogramme als Quelle politikwissenschaftlicher Forschung

Parteiprogramme stellen eine ausgezeichnete Quelle für die ideologische Zuordnung und die programmatische Entwicklung von Parteien dar. Zwar sind Parteiprogramme oft strategisch verfasst, und stellen inneren Dissens und problematische Positionen im Zweifel zurück (Däubler 2012, Pappi 2013). Sie sind aber offizielle, eindeutig der Partei zuordenbare Dokumente, und geben Aufschluss über die Ziele, die umworbenen Wählergruppen und die innerparteilichen Kräfteverhältnisse (Stammen u.a. 1996, Volkens 1996, Klingemann/Volkens 2002). Zu unterscheiden sind die beiden Typen Grundsatz- und Wahlprogramm, wobei den Grundsatzprogrammen überwiegend Binnenfunktionen (Integration, Identifikation, Legitimation) und den Wahlprogrammen Außenfunktionen (Werbung, Agitation, Operation, Ideologieübersetzung) zugeordnet werden (Kaack 1971, Kremendahl 1979, Merz/Regel 2013).

1.4. Methodisches Vorgehen

Wahlprogramme werden ganz überwiegend quantitativ analysiert, insbesondere im Rahmen des Manifesto Project (Budge/Klingemann 2001). Dieses Projekt hat große Verdienste, hat angesichts des konstanten Kodierschemas aber Probleme, neue Phänomene wie Veränderungen im Zuge der Eurokrise, zu erfassen. Diese Studie arbeitet daher qualitativ. In einer Inhaltsanalyse werden die programmatischen Positionen der AfD hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit zentralen Topoi der (Proto-) Ideologien Liberalismus, Konservatismus, Nationalismus und Populismus überprüft.

Die Analyse konzentriert sich auf diejenigen Aussagen, die einer der folgenden vier Untersuchungskategorien Europapolitik (Strukturen der Entscheidungsfindung im EU-System, Binnenmarkt, Personenfreizügigkeit), Steuerpolitik, Sozialpolitik (Renten- und Krankenversicherung, Grundsicherung, Sozialleistungen) und Gesellschaftspolitik (Minderheitenrechte, moralisch-ethische Fragen, gesellschaftspolitische Aspekte der Bildungs-, Familien- und Rechtspolitik) zugeordnet werden können. Diese Auswahl erlaubt eine heuristische Analyse und stellt gleichzeitig sicher, dass sowohl die Europapolitik (als Themenschwerpunkt der AfD) als auch zentrale Dimensionen des

Sozialstaatskonflikts (Steuerpolitik, Sozialpolitik) und des kulturellen Konflikts (Gesellschaftspolitik) berücksichtigt werden. Für alle hier untersuchten Politikfelder schreiben die eigenen Anhänger der AfD zudem mehrheitlich Kompetenzen zu (Köcher 2014).

Die Ideologie des *Liberalismus* wird hier als Kombination marktliberaler Positionen in der ökonomischen Konfliktdimension (niedrige Steuer- und Abgabenlast, Haushaltskonsolidierung, Freihandel, Deregulierung, Eigenverantwortung und private Vorsorge) mit progressiven Haltungen in der Gesellschaftspolitik definiert. *Konservative* Ideologie wird mit der Bejahung traditioneller und autoritärer Vorstellungen in der gesellschaftlichen Konfliktdimension gleichgesetzt (Akzeptanz von Ungleichheit, positives Bild von Religion und den christlichen Kirchen, restriktive Haltung in der Sexualmoral und Familienpolitik, Vorrang von Sicherheitserwägungen gegenüber Bürgerrechten). Der *Nationalismus* wird hier mit der Betonung nationalstaatlicher Souveränität und der Skepsis gegen einer weiteren Vertiefung der EU-Integration, insbesondere gegenüber der Schaffung supranationaler Strukturen, gleichgesetzt. Programmatische Aussagen werden dann als *populistisch* gewertet, wenn sie von Vorstellungen von der größtmöglichen Einheit von Regierenden und Regierten geprägt sind und die Konstruktion eines Bildes der Entfremdung der (negativ dargestellten) Eliten von den Interessen des (idealisiert dargestellten) Volks aufweisen (Taggart 2000, Decker 2000/ 2004, Heinisch 2004, Mudde 2004, Rensmann 2006, Spier 2010).

Die vier Gedankengebäude besitzen einen unterschiedlichen Status: Liberalismus und Konservatismus sind etablierte (Groß-) Ideologien. Der Nationalismus wird meist als unvollständige, „dünne Ideologie“ betrachtet, mit der Tendenz zur Verbindung mit anderen Ideologien. Der Populismus hingegen stellt sowohl eine (dünne) Ideologie dar als auch einen politischen Stil bzw. eine politische Strategie (Beyme 1982, Lucardie 2007).

2. Die AfD-Programme im Vergleich

2.1. Bundestagswahlprogramm 2013 (14.04.2013)

Das auf dem AfD-Gründungsparteitag verabschiedete Programm unterscheidet sich von den üblichen Wahlprogrammen. So gelten Wahlprogramme idealtypisch als Aktualisierung und Konkretisierung der Grundsatzprogramme. Sie umfassen bis zu 300 Seiten. Die AfD verfügte zum Beschlusszeitpunkt nicht über ein Grundsatzprogramm. Ihr Wahlprogramm besteht aus nur zwei A4-Seiten mit Stichpunkten.

2.1.1. Europapolitik

Das Programm bringt eine ambivalente Haltung zur derzeitigen EU zum Ausdruck. Die Partei kritisiert namentlich die „Brüsseler Bürokratie“, bei deren Kontrolle das Europaparlament „versagt“ hätte. Gefordert wird eine Rückverlagerung von Rechtsetzungskompetenzen an die Nationalstaaten; explizit abgelehnt werden eine „Transferunion“ und ein „zentralisierte[r] Europastaat“. Hingegen finden sich als positive Bezüge das „Europa souveräner Nationalstaaten mit einem gemeinsamen Binnenmarkt“, „Freundschaft und gut[e] Nachbarschaft“, das „uneingeschränkt[e] Budgetrecht der nationalen Parlamente“ und die „Positionen David Camerons, die EU durch mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung zu verschlanken“ (AfD 2013a: 1). Ein besonderes Augenmerk erhält die Währungspolitik mit der zentralen Forderung nach „geordnete[r] Auflösung des Euro-Währungsgebietes“ zugunsten der „Wiedereinführung nationaler Währungen oder d[er] Schaffung kleinerer und stabilerer Währungsverbünde“ bis hin zur „Wiedereinführung der DM“ (AfD 2013a: 1). Zudem solle ein Euro-Austritt ohne EU-Austritt möglich sein. Die AfD will die Kosten von Euro- und Bankenrettung auf die Profiteure (Banken, Hedgefonds) umlegen, Schuldenstaaten durch einen Schuldenschnitt entschulden und den Anleihenankauf durch die EZB untersagen.

Die Forderungen zu Zuwanderung und Integration (Zuwanderung von Qualifizierten im kanadischen Sinne, Verhinderung einer *ungehinderten Zuwanderung in die Sozialsysteme*, Asyl- und Arbeitsrecht für *ernsthaft* politische Verfolgte) werden aus rein nationaler Perspektive, also nicht im Kontext der EU-Personenfreizügigkeit, erhoben.

2.1.2. Steuerpolitik

Trotz Haushaltskonsolidierung und Schuldenabbau fordert die AfD eine „drastische Vereinfachung des Steuerrechts“ (AfD 2013a: 2), im Sinne des von Paul Kirchhof entwickelten Steuermodells mit einem Einheitssteuersatz von 25 %.

2.1.3. Sozialpolitik

Über die Forderung nach einer besseren Berücksichtigung der Kindererziehung hinaus wird die Sozialpolitik kaum erwähnt. Allerdings warnt die AfD davor, Eurokrise, Staatsschulden und Niedrigzinsen gefährdeten die Altersvorsorge und führten zu einer „Rente nach Kassenlage“ (AfD 2013: 2), ohne dies näher zu erläutern.

2.1.4. Gesellschaftspolitik

Die gesellschaftspolitischen Aussagen beschränken sich auf Familie und Bildung. Konzeptionell werden die Familie als „Keimzelle der Gesellschaft“, Bildung und Erziehung in erster Linie als Aufgaben der Eltern (bei einer nur unterstützenden Rolle des Staates) bezeichnet. Die AfD mahnt eine „solidarische Förderung der Familien“ (AfD 2013a: 2) an, um die Geburtenzahlen zu steigern.

2.1.5. Fazit

Die AfD besetzt in der Europapolitik Positionen weit außerhalb des deutschen politischen Mainstreams. Hinter den Forderungen verbirgt sich eine zunächst an de Gaulles Vision vom „Europa der Vaterländer“ erinnernde Konzeption, die allerdings den freien Wettbewerb auf dem europäischen Binnenmarkt explizit bejaht. Insofern strebt die AfD eine Orientierung an der Europapolitik traditionell integrations-skeptischer Staaten wie Großbritannien, Tschechien, Dänemark oder Schweden an. Letztlich geht es um ein Anhalten und teilweise um eine Rücknahme der vertieften Integration, einen Ausbau der differenzierten Integration (im Währungsbereich) und einen Abbau der supranationalen Integration bis hin zur Beschränkung auf eine (um den Binnenmarkt ergänzte) intergouvernementale Integration. Diese Konzeption einer EU als „Freihandelszone plus“ mag aus der deutschen Perspektive als EU-kritisch oder sogar -feindlich erscheinen. Aus der gesamteuropäischen Perspektive hingegen sollte diese Haltung aber sinnvollerweise als integrations-skeptisch bewertet werden, da nur Teile der (politischen) Integration kritisiert werden, die (wirtschaftliche) Integration bis hin zu einer (in ihrer geografischen Reichweite verkleinerten) Gemeinschaftswährung hingegen ausdrücklich bejaht wird: Die AfD fordert weder deutschen Austritt aus der EU noch eine Auflösung von EU und EWU.

Die Steuerpolitik ist angesichts des Rekurses auf das Kirchhof-Modell äußerst nahe am marktliberalen Pol des Sozialstaatskonflikts angesiedelt.

Während die knappen Thesen zur Steuerpolitik als marktliberal bis marktfundamentalistisch zu werten sind, schwingt in den Thesen zur Sozialpolitik (Mütterrente) der Ruf nach (begrenzter) Ausweitung sozialstaatlicher Intervention mit.

In der Gesellschaftspolitik bemüht die AfD ganz eindeutig konservative Topoi. Der Ruf nach finanzieller Förderung von Familien ignoriert die dominante Debatte der letzten Jahre, ob Familienförderung primär in Form von Geldleistungen oder in Form von Infra-

struktur (Kitas) organisiert werden soll, völlig. Die AfD lässt auch offen, ob Geldleistungen auch Gutverdiener oder gezielt Einkommensschwache anvisieren. Dennoch stellt der Ausbau der Familienförderung eine Ausweitung staatlicher Intervention und Umverteilung dar.

Ein (allerdings begrenzter) populistischer Zug ist in der Befürwortung direktdemokratischer Elemente (insbesondere im Kontext von Kompetenzverlagerung an die EU) und an der Parteienkritik zu erkennen: Parteien „beherrsch[t]en“ das politische System anstelle daran mitzuwirken; es solle „das Volk den Willen der Parteien bestimmen, nicht umgekehrt.“ (AfD 2013a: 1).

2.2. Politische Leitlinien

Das Parteiengesetz schreibt ein Grundsatzprogramm zwingend vor. Die AfD ist dieser Verpflichtung im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens (Vorstandsentwurf, Versand an Mitglieder mit der Bitte um Kommentierung, Abänderung des Entwurfs, Beschluss per Mitgliederentscheid) nachgekommen. Die „politischen Leitlinien“ sind mit 14 Seiten viel kürzer als die Grundsatzprogramme anderer Parteien, aber sehr viel länger als das Bundestagswahlprogramm. Die Leitlinien enthalten, nahezu idealtypisch, ein Vorwort, in dem verschiedenste Grundprinzipien dargelegt werden, eine (kritische) Zeitanalyse und einen Forderungskatalog. Die AfD argumentiert, mehrere Grundprinzipien (Demokratie, Subsidiarität) seien durch Eurokrise und Rettungspolitik verletzt bzw. gefährdet; sie fokussiert ihre Perspektive auf Politikinhalt, also sehr stark auf den Euro.

2.2.1. Europapolitik

Die AfD kritisiert das Demokratiedefizit in der EU, ohne aber über die bloße Renationalisierung hinausgehende positive Reformvorschläge einzubringen. Das Subsidiaritätsprinzip wird nicht nur gegenüber der EU und deren Versuche „in das tägliche Leben der Bürger regulierend einzugreifen“, angemahnt, sondern auch gegenüber der Bundesebene in Deutschland (AfD 2013b: 8).

Die AfD fordert (außerhalb des EU-Kontexts) die Zuwanderung Qualifizierter. Neben dem kanadischen Vorbild, das auch in links-liberalen Kreisen auf Zuspruch trifft, wird nun auch auf die, international heftig kritisierte, Einwanderungspolitik Australiens Bezug genommen.

Die AfD betont außerdem die Bedeutung von Nato und Westbindung und zeigt sich, die Aufgabe der

Landesverteidigung hervorhebend, implizit kritisch gegenüber den Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

2.2.2. Steuerpolitik

Die ökonomischen Programmteile mahnen durchgehend zur zurückhaltenden Staatsaktivität. Die Interessen des Steuerzahlers werden mehrfach leitmotivisch in den Vordergrund gestellt. So heißt es etwa im Kontext der Wettbewerbspolitik, man solle „unnötige Lasten für den Steuerzahler [...] vermeiden“, und im Kontext der Bankenrettung, es sei „unsozial, wenn [...] Sparer oder Steuerzahler für die [...] Risiken geradestehen müssen“ (AfD 2013b: 8, 9). Erneut fungiert das Kirchhof-Modell als Referenz. Neu sind hingegen die Begründung, wonach Steuersenkungen der Steuerhinterziehung entgegenwirkten, und die ergänzende Kritik an der Verschwendung von Steuergeldern, die laut AfD mit Gefängnis bestraft werden solle.

2.2.3. Sozialpolitik

Ohne dies näher auszuführen werden das Renten-, Sozial-, Arbeits-, und Krankenversicherungsrecht als „unüberschaubar“ und als „überbürokratische Bevormundung der Bürger“ bezeichnet (AfD 2013b: 6). In sehr allgemeiner Form leitet die Partei aus dem Grundsatz der Solidarität ein Bekenntnis zur Hilfe von „Menschen in Not“ ab, die sich allerdings ihrerseits aktiv um Beendigung der Hilfsbedürftigkeit bemühen sollten.

2.2.4. Gesellschaftspolitik

Die AfD bekennt sich nun ausdrücklich zum Minderheitenschutz, zur Gleichberechtigung von Mann und Frau und zur Notwendigkeit des Abbaus realer Benachteiligung. Dieses progressive anmutende Bekenntnis wird aber durch die Ablehnung jeglicher Quoten und von „Ergebnisgleichheit“ anstelle von „Chancengleichheit“ (AfD 2013b: 6) stark relativiert. Ebenso ambivalent sind die Forderungen nach informationeller Selbstbestimmung, Schutz vor Auspöhlung und dem „Recht auf unüberwachte Freiheit“ (AfD 2013b: 6) einerseits und dem Ruf nach strikter Verbrechensbekämpfung andererseits. Wohl mit Blick auf sich selbst (und auf die Islamkritik) postuliert die Partei Meinungsfreiheit, offene Diskussionskultur (einschließlich Religionskritik) und die angemessene Berücksichtigung minoritärer Meinungen in den Medien.

Wie bereits im Wahlprogramm wird eine natalistische Familienpolitik proklamiert. Neu ist die Forderung, Familien „unabhängig von ihrem Lebensentwurf“ fördern zu wollen (AfD 2013b: 10). Dies lässt

sich als Erweiterung des Familienbegriffs sehen, zumal die Ehe zwischen Mann und Frau nur noch als „wünschenswert“, aber nicht mehr als „Keimzelle“ bezeichnet wird. Neu ist auch die aus demografischen Gründen erhobene Forderung nach „Zuwanderung integrationswilliger und integrationsfähiger Einwanderer“ (AfD 2013b: 10). Die Forderungen in der Bildungspolitik tragen nun immer deutlicher marktliberal-konservative Züge (dreigliedriges Schulsystem, weitgehende Hochschulautonomie).

2.2.5. Fazit

Die AfD erweitert ihre Programmatik in den Leitlinien, sagt zu manchen Politikfeldern, etwa zur Europapolitik, aber weniger aus als im Wahlprogramm. Die Betonung alternativer politischer Zusammenschlüsse zur EU (Westbindung, Nato) ist ein typischer integrationssskeptischer Topos.

Die Steuerpolitik orientiert sich, bis hin zur Wortwahl, an den radikalen CDU/CSU- und FDP-Reformplänen des vergangenen Jahrzehnts. Die dünnen Aussagen zur Sozialpolitik erlauben kaum eine sinnvolle Einordnung. Trotz durchschimmernder Kritik am Status quo wird weder mehr noch weniger Umverteilung explizit gefordert. Die erweiterten Aussagen zur Gesellschaftspolitik ergeben ein ambivalentes Bild: Progressive Ansätze stehen neben eindeutig konservativen Positionen. Teils sind bereits einzelne Aussagen überaus ambivalent: So lässt sich ohne weiteren Kontext nicht sagen, ob das Bekenntnis zur Legitimität von Religionskritik liberal-pluralistischen Erwägungen geschuldet ist oder eher rechtskonservative Islamkritik legitimieren soll.

Ein dem eigenen Außenseiterstatus geschuldetes Spezifikum ist der Ruf nach Aufgreifen von Minderheitspositionen durch die Medien. In dieser Selbststilisierung sind ebenso ansatzweise populistische Züge zu erkennen wie im Bekenntnis zur direkten Demokratie im EU-Kontext und in weiteren Reformvorschlägen (wie die der parlamentarischen Demokratie wesensfremde Inkompatibilität von Exekutive und Legislative) und der Betonung von Subsidiarität und Konnexität, aus der impliziert ein generelles Misstrauen gegen (zentralisierte) staatliche Gewalt zum Ausdruck kommt.

2.3. Europawahlprogramm

Das auf dem Erfurter Parteitag im März 2014 verabschiedete Programm ist mit 25 Seiten das bis dato umfangreichste. Es bezieht sich überwiegend auf die EU-Ebene. Zeitanalyse und Forderungen fließen ineinander.

2.3.1. Europapolitik

Bereits die Präambel wiederholt die Integrationskritik des Wahlprogramms nahezu wortgleich. Ergänzt wird diese Grundsatzkritik aber durch ein klares Bekenntnis zur EU an sich, der ein Beitrag zur Völkerverständigung und zur Wiedervereinigung zugeschrieben wird. Dem stünden aber „Auswüchse“ wie „Zentralismus, Bürokratie und Dirigismus“ gegenüber, sowie die Gefahren durch die Zwietracht säende „Einheitswährung“ und die einen auf „Vertrags- und Rechtsbrüche“ basierenden „bürgerferne[n] Kunststaat“ befördernde Rettungspolitik (AfD 2014a: 2). Insbesondere die Vergemeinschaftung von Schulden in jeder Form wird vehement abgelehnt.

Die AfD befürwortet hingegen erneut ausdrücklich den Binnenmarkt einschließlich des freien Personenverkehrs, plädiert aber für eine differenzierte Integration. Vereinzelt plädiert die AfD sogar für eine verstärkte wirtschaftliche Integration (transeuropäische Infrastruktur, Kartellaufsicht). Das Abkommen TTIP wird nicht grundsätzlich, aber wegen seiner Intransparenz und der drohenden Absenkung von Schutzstandards, abgelehnt.

Neue konkrete Forderungen sind die Stimmgewichtung in der EZB entsprechend dem Kapitalschlüssel, eine Rückführung der deutschen Goldreserven nach Frankfurt und die Stärkung von Deutsch als EU-Sprache. Die Forderung, nicht nur ethisch-moralische Fragen völlig aus der EU-Kompetenz auszuklammern, sondern EU-Recht bei Veto eines nationalen Parlaments in dem betroffenen Land nicht anzuwenden, würde den Charakter der EU grundlegend ändern. Die EU wäre dann ihrer supranationalen Elemente völlig beraubt und ein reiner Staatenbund. Auch eine bestimmte Anzahl von Bürgern und die Regierungen der Nettozahler sollten EU-Rechtsakte per Veto stoppen können. Die AfD will die integrationsbefördernde Rolle des EuGH relativieren (u.a. durch einen neuen Subsidiaritäts-Gerichtshof), den Rechnungshof aber stärken und die Ausgaben durch die Verringerung der Zahl der Kommissare und die Halbierung der Beamtenstellen binnen sieben Jahren massiv senken.

Die Erweiterungspolitik soll durch die Bindung an Volksabstimmungen und durch den Vorrang der Konsolidierung auf absehbare Zeit gestoppt werden. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei seien angesichts der „geografische[n], kulturelle[n] und historische[n] Grenzen“ sofort zu beenden (AfD 2014a: 11). Die AfD befürwortet die GASP zwar im Grundsatz, aber nur dort, wo Interessenidentität aller Mit-

glieder herrscht. Integrationsschritte wie eine gemeinsame europäische Armee werden aber, unter Verweis auf die Priorität der Nato, klar abgelehnt.

Die AfD bekennt sich klar zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU, allerdings nicht zulasten des deutschen Sozialsystems: Sozialleistungen sollten nur „Zuwanderer erhalten, die [oder deren Eltern] in erheblichem Umfang Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland gezahlt haben“. Verurteilte Straftäter aus dem EU-Ausland seien „konsequent abzuschieben“ (AfD 2014: 15). Die AfD betont erneut die Bedeutung des Asylrechts, und fordert sogar einheitliche Mindeststandards des Arbeitsrechts und, damit „den peripheren Staaten der EU (...) nicht die Hauptlast“ zukommt, die „Folgen (...) unter den Ländern der EU fair zu verteilen.“ (AfD 2014: 16). Die Partei plädiert also für einen (wie auch immer gearteten) Ausgleich anstelle des bisherigen Erstaufnahmelandprinzips.

Insgesamt ziehen sich die Betonung „deutscher Interessen“ und der Ruf nach einem stärkeren Gewichts Deutschlands in der EU wie ein roter Faden durch das Programm.

2.3.2. Steuerpolitik

Die AfD konstatiert, die Euro-Stabilisierung führe zur schleichenden Enteignung der Sparer und zur übermäßigen Belastung der Steuerzahler in den prosperierenden Staaten. Die Partei fordert eine Vermögensabgabe in den Euro-Krisenländern.

2.3.3. Sozialpolitik

Die AfD will Wirtschafts- und Sozialpolitik im rein nationalen Rahmen verfolgen. Trotz der überwiegend marktliberalen Ausrichtung betont die AfD, Wirtschaft sei kein Selbstzweck, sondern müsse „den Menschen dienen“, und ruft nach einer „verlässliche[n] soziale[n] Absicherung für Geringverdiener“ zur Gewährleistung eines „menschenwürdige[n] Leben[s] und ein[es] Mindestmaß[es] an sozialer Teilhabe“ (AfD 2014a: 14). Flächendeckende gesetzliche Mindestlöhne gefährdeten jedoch Arbeitsplätze, weshalb der Staat stattdessen Einkommensbeihilfen leisten solle. Der Missbrauch von Leiharbeit und Werkverträgen solle lediglich durch verstärkte Kontrollen bekämpft werden.

Die einzige aus AfD-Sicht sinnvolle Maßnahme einer Gesundheitspolitik auf EU-Ebene ist ein Preisreferenzsystem zur Kostensenkung.

2.3.4. Gesellschaftspolitik

Die AfD betont die Bedeutung von Datenschutz, Post- und Fernmeldegeheimnis und wendet sich gegen die anlasslose Datenspeicherung und das SWIFT- und Fluggastdatenabkommen.

Die Partei lehnt das Gender Mainstreaming ab. Bei Stellenbesetzungen sollten Behinderte und pflegende Angehörige bei gleicher Qualifikation bevorzugt werden; nicht jedoch Frauen.

Die AfD sieht die „Erhöhung der Akademikerquote“ mit der Folge einer „noch größere[n] Massenuniversität“ kritisch (AfD 2014a: 17). Stattdessen sei das System der dualen beruflichen Ausbildung europaweit auszubauen.

2.3.5. Fazit

Das bis dahin umfangreichste AfD-Programm ändert wenig an der bisherigen ideologischen Einschätzung der Partei. Die Sicht auf die EU ist ambivalent. Die Bejahung des Binnenmarktes einschließlich der Personenfreizügigkeit geht weit über das Maß an Akzeptanz durch (konservativ-liberale) EU-Kritiker hinaus. Die auf einen Umbau der EU zum Staatenbund abzielenden Reformvorschläge und der geforderte deutlich erschwerte Zugang von Zuwanderern zu Sozialleistungen relativieren dies aber.

Die sozial- und steuerpolitischen Positionen sind sehr dünn. Das Bild einer eher marktliberalen Perspektive bei gleichzeitig ausgeprägter Status-quo-Orientierung bleibt bestehen.

Die Gesellschaftspolitik bleibt ebenso ambivalent wie die Europapolitik: Klassisch liberale Positionen (Bürgerrechte) stehen neben konservativ-kulturpessimistischen Topoi (Kritik an Gender Mainstreaming und Bildungsexpansion).

Begrenzte populistische Züge können allenfalls in dem Ruf nach persönlicher Haftung in der Finanzwirtschaft und dem evozierten Bild, hier finde eine ungerechtfertigte Bereicherung Einzelner auf Kosten der Sparer und Steuerzahler statt, erkannt werden.

2.4. Landtagswahlprogramm Brandenburg 2014

Das im Mai 2014 vom Landesparteitag beschlossene Wahlprogramm ist mit 42 Doppelseiten das umfangreichste aller AfD-Programme. Die Präambel enthält eine kritische Zeitanalyse, die zwar zunächst von EU- und Eurorettung ausgeht, dann aber auf Brandenburg heruntergebrochen wird (demografische Entwicklung, Auslaufen des Solidarpakts, Missmana-

gement). Die vielfältigen Forderungen adressieren teils auch die Bundesebene.

2.4.1. Europapolitik

Außer in der Herleitung in der Präambel wird die Europapolitik nicht thematisiert. Migration wird, wie in den vorhergehenden Programmen, differenziert thematisiert, wobei die Forderungen nach „Mitspracherechte[n] von Bürgern und Kommunen bei der lokalen Unterbringung von Asylbewerbern“ und zügiger Abschiebung abgelehnter Asylbewerber hinzukommen (AfD 2014b: 9).

2.4.2. Steuerpolitik

Die AfD trifft keine Aussagen zur Steuerpolitik, fordert aber eine Konsolidierung des Landeshaushalts, der nur zu ca. 60 % aus eigenen Steuereinnahmen finanziert wird und dessen Ausgaben zu 90 % gebunden sind, durch Einnahmenerhöhung und Ausgaben senkung, wobei nur Letzteres konkretisiert wird.

2.4.3. Sozialpolitik

Die AfD ruft nach einer flächendeckenden hochwertigen medizinisch-pflegerischen Versorgung, auch in den von Fortzug und Alterung betroffenen ländlichen Räumen. Besonders betont werden ein breites Angebot und Wettbewerb verschiedener Anbieter/Träger. Die Notfallversorgung solle ausgebaut werden.

2.4.4. Gesellschaftspolitik

Die Familie wird nun wieder klar im konservativen Sinn „als Keimzelle der menschlichen Gesellschaft“, „auf die Weitergabe von Leben ausgerichtet“ und der Natur des Menschen gerecht“ werdend konzipiert (AfD 2014b: 10). Hiervon abgeleitet werden die Forderung nach Kita-Gebührenfreiheit, der Erweiterung des Ehegattensplittings zum Familiensplitting (also der Steuersenkung für Eltern), die Einführung von Kinderfreibeträgen in der Sozialversicherung und zur besseren Vereinbarung von Familie und Beruf bzw. Studium.

In der Bildungspolitik fordert die AfD unter Rekurs auf Humboldt ein breites, über wirtschaftsrelevante-funktionale Bildung hinausgehendes Bildungsideal. Die Familie wird aber als primärer Ort für Bildung angesehen; die Forderungen in der schulischen Bildung entsprechen klassischen konservativen Vorstellungen (gegliedertes Schulsystem, Wiederholung von Jahrgangsstufen, früher Übertritt, Förderschulen statt Inklusion, Warnung vor „Akademisierungswahn“; allerdings auch Abitur nach 13 Schuljahren).

Die Brandenburger rücken die Kriminalitätsbekämpfung in den Mittelpunkt (flächendeckende Polizeipräsenz, Einschränkung von Geschwindigkeitskontrollen, leichtere Abschöpfung krimineller Gewinne, Einschränkung strafmildernder Umstände). Besonders augenfällig sind die ausführliche Thematisierung der als „besorgniserregend“ bezeichneten „Ausländerkriminalität“ (AfD 2014b: 26) – gefordert werden u.a. eine Ausweitung der zwingenden und der präventiven Abschiebung und eine erleichterte Abschiebung Jugendlicher – und der Ruf nach Mindeststrafen bei Angriffen auf Polizeibeamte.

2.4.5. Fazit

Der größte Kontrast zu den vorherigen Programmen ist die weitgehende Abwesenheit europapolitischer Themen. Die AfD versucht nicht, Bezüge zur EU-Ebene zu konstruieren, also z.B. die Haushaltslage mit der Eurorettung zu erklären. Dies kann als programmatische Verbreiterungsstrategie interpretiert werden. Der von den Medien teils transportierte Blick eines „Rechtsrucks“ im Vorfeld der Landtagswahlen lässt sich anhand der untersuchten Politikfelder nur teilweise bestätigen: In der Tat sind die Positionen zu Zuwanderung, Asyl und Kriminalitätsbekämpfung (und auch in der Bildungspolitik) deutlich konservativer und autoritärer, wobei auch hier zu beachten ist, dass die AfD Deutschland klar als Zuwanderungsland bezeichnet und die Zuwanderung im Grundsatz begrüßt. Die Forderungen sind zwar teilweise identisch mit den Postulaten rechtsextremer Parteien wie der NPD, sind aber in der Gesamtschau nicht weiter „rechts“ als die traditionellen Positionen von CDU und v.a. CSU, die ja jüngst ihr diesbezügliches Profil mit dem Slogan „wer betrügt, der fliegt“ zu schärfen versuchte.

Trotz konservativer Topoi auf konzeptioneller Ebene sind die konkreten Forderungen in der Familienpolitik (Ausbau und Gebührenfreiheit der Kinderbetreuung) eher progressiv, gerade im Vergleich zur CSU (Betreuungsgeld).

In den untersuchten Politikfeldern wird die ansonsten marktliberale Prägung der Partei nicht deutlich. Die (spärlichen) Aussagen zur Sozialpolitik beinhalten eher eine (moderate) Ausweitung sozialstaatlicher Intervention.

Populistische Züge sind allenfalls in einigen Thesen zur inneren Sicherheit erkennbar, in denen der Eindruck erweckt wird, die bisherige Politik vernachlässige das Sicherheitsbedürfnis der Bürger.

2.5. Resümee

Zur besseren Übersicht werden die wesentlichen Erkenntnisse in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Programm	Bundestag 2013	Politische Leitlinien	EP 2014	Landtag Brandenburg 2014
Europapolitik	integrations-skeptisch	integrations-skeptisch	integrations-skeptisch	---
Steuerpolitik	marktliberal	marktliberal	(marktliberal)	---
Sozialpolitik	begrenzt sozialstaats-interventionistisch	(Status-quo-orientiert)	(Status-quo-orientiert)	begrenzt sozialstaats-interventionistisch
Gesellschaftspolitik	konservativ	z.T. progressiv, z.T. konservativ	z.T. progressiv, z.T. konservativ	überwiegend konservativ
populistische Züge	begrenzt	begrenzt	begrenzt	begrenzt

Abb. 1: Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Zuordnungen auf der Basis nur weniger programmatischer Aussagen in ().

Die ideologische Einordnung der AfD fällt auch nach der Programmanalyse nicht leicht. Die Befunde eines Mäßigungstrends (Franzmann 2014b) bzw. eines „Rechtsrucks“ konnten in dieser Eindeutigkeit nicht bestätigt werden.

Die Programme werden im Zeitverlauf länger, ausführlicher und differenzierter, was im Kontext der Gründung und Konsolidierung der Partei zu sehen ist.

In der Europapolitik wird die Partei 2014 in der Tat radikaler. Die Forderungen zum institutionellen Umbau sind weitgehend und würden im Ergebnis die EU auf den Status einer rein intergouvernementalen Internationalen Organisation reduzieren, deren Politik-Ausstoß angesichts der Vetomöglichkeiten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner begrenzt bliebe. Unklar erscheint, wie dies mit der klaren Befürwortung von Binnenmarkt, Personenfreizügigkeit und Wettbewerbspolitik vereinbar wäre. Die Betonung der Nato als alternativer Kooperationsarena zur EU ist ein typischer Topos der Integrations-skeptiker.

Gleiches gilt für die Zuwanderungspolitik, bei der die Partei, insbesondere im brandenburgischen Wahlprogramm deutlich konservativ-autoritärer auftritt als in den bisherigen Programmen. Die hier vertretenen

Positionen (Abschiebung Minderjähriger, Ausschluss von Sozialleistungen) sind durchaus eine Wende in der migrationspolitischen Programmatik. Die Bezeichnung Deutschlands als Zuwanderungsland, die Befürwortung eines Arbeitsrechtes für Asylbewerber, das Bekenntnis zur Steuerung der Zuwanderung, die positive Bewertung von Zuwanderung als Bereicherung und der Ruf nach einer Zuwanderung aus demografischen Gründen stellen dennoch einen Bruch mit klassisch-konservativen Positionen dar.

Insgesamt erinnert die AfD auf diesem Politikfeld an liberal-konservative integrations-skeptische Parteien wie die britischen Konservativen, die Schweizer FDP oder die tschechische ODS, wobei die teils empathische Befürwortung der Integration, und insbesondere der wirtschaftspolitischen Integration, an sich, Kontrapunkte darstellen.

Die pauschale Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei passt hingegen nicht in dieses Bild, da bürgerliche EU-Skeptiker diesen üblicherweise befürworten, gerade um die supranationale Integration zu begrenzen, und den Charakter der EU auf den einer Freihandelszone plus Binnenmarkt, ohne allgemeinpoltischen Überbau, festzulegen.

Da die Partei weder die EU-Integration an sich noch die deutsche EU-Mitgliedschaft an sich in Frage stellt, sollte man die AfD nicht als *europa-* oder *EU-kritisch* (oder gar *-feindlich*) bezeichnen. Sinnvoller wäre die Bezeichnung *integrations-skeptisch*, weil die Position zur EU insgesamt mit tiefer Skepsis gegenüber vertiefter (politischer) Integration bezeichnet werden kann. Als *nationalistisch* im engeren Sinn kann man die AfD auf der Grundlage ihrer Programmatik nicht bezeichnen: Die AfD spricht sich so klar für internationale Kooperation und die Nato aus, dass Welten zwischen ihr und etwa dem völkisch-neutralistischen Nationalismus der NPD liegen.

Populistische Elemente weist die AfD durchaus auf, aber nur in begrenztem Maße: Die etablierten Parteien werden über einen Kamm geschoren, die apokalyptische Kritik an der Eurorettungspolitik wirkt überzogen. In der Lobpreisung direktdemokratischer Elemente, die erkennbar auf die Rückabwicklung der EU-Integration abzielt, und in der sehr holzschnittartigen Kritik an den südeuropäischen Krisenstaaten wird, wie für Populisten üblich, das Bild eines „wir“ gegen die „Anderen“ gezeichnet. Die Eurorettung wird zwar unzulässig überhöht – die Programme rufen den Eindruck hervor, ohne Eurorettungspolitik würden alle anderen Probleme wie von Zauberhand gelöst. Solche programmatische Zuspitzungen neh-

men aber auch etablierte Parteien vor (z.B. die FDP bezüglich ökonomischer Reformen). Eine Populismus-Diagnose allein auf die Kritik an Eliten und „Altparteien“ zu stützen (Neu 2014), greift insofern zu kurz, als fast alle neuen Parteien derartige Aussagen treffen, und auch die frühen Grünen oder die Piraten so etikettiert werden müssten.

In der Steuerpolitik vertritt die AfD, soweit das aufgrund der wenigen Aussagen konstatiert werden kann, im Wesentlichen die Positionen derjenigen CDU/CSU- und FDP-Anhänger, die die jüngste steuerpolitische Wende nicht mitgemacht haben. Ausgangspunkt ist das Kirchhof-Konzept, das einen Einheitssteuersatz, die Streichung nahezu sämtlicher Ausnahmetatbestände, und eine deutliche Absenkung der Tarife vorsieht. Obwohl das Konzept positive Folgen für die Allgemeinheit angibt (Einfachheit, Gerechtigkeit, Wirtschaftswachstum) würde im Ergebnis eine überproportionale Besserstellung von Gut- und Spitzenverdienern erzielt. Die AfD reflektiert weder Zielkonflikt zwischen *einfach* und *gerecht* (da ein pauschalisiertes Steuerrecht individuelle Umstände nicht berücksichtigt), noch die Gründe dafür, warum Union und FDP inzwischen der Haushaltskonsolidierung den Vorrang vor großflächigen Steuersenkungen einräumen, obwohl ein Zusammenhang zur (von der AfD ja heftig kritisierten) Eurorettungspolitik offenkundig ist. Die Unternehmensbesteuerung wird kaum thematisiert.

Die durchgehende Betonung „deutscher Interessen“ und die Forderungen nach einer Ausweitung des deutschen Gewichtes in der EU (bis hin zum Ruf nach dem unilateralen Veto gegen den ESM) weisen auf eine Nähe zum neorealistischen Denken hin und bestätigen auch die Einstufung der AfD als national-konservative Partei durch Niedermayer und Stöß.

Weniger eindeutig trifft dies jedoch auf die Charakterisierung als marktradikal bzw. neoliberal zu: Während die Steuerpolitik ganz eindeutig marktliberal geprägt ist, weisen sowohl die sozial- als auch die gesellschaftspolitischen Aussagen große Ambivalenzen auf. Zur Sozialpolitik wird sehr wenig gesagt. Die Partei verfolgt keinerlei größere Umbaupläne und befürwortet in Brandenburg sogar eher eine moderate Sozialstaatsexpansion. Dies kann als rein taktische Anpassung an die Nachfrage in einem strukturschwachen, alternden Flächenland gesehen werden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass hier keine radikalen neoliberalen Reformen postuliert werden. Die Aussagen zur Gesellschaftspolitik sind uneinheitlich und widersprüchlich. Die hier vorgestellten

Thesen sind insgesamt eher konservativ, teils aber erstaunlich progressiv.

Die AfD als „deutsche Tea Party“ (Kemper 2013) zu bezeichnen, greift daher zu kurz, wie überhaupt die Einschätzung als eindeutig marktliberale Kraft die sozial- und familienpolitischen Kontrapunkte zu übersehen scheint. Die hier vorgenommene Analyse legt auch andere Schlüsse nahe: So kann die AfD ebenso gut als deutsche Entsprechung liberal-konservativer Parteien in integrations-skeptischen Staaten gesehen werden. Auch in der deutschen Parteigeschichte gibt es gleich mehrere Traditionen, in der eine solche Partei stehen könnte: Neben den national-liberalen Parteien, vom Kaiserreich bis zur FDP der 1950er-Jahre, bieten sich hier auch, auch wegen der Verbindung von elitärer Führung und angestrebter Breitenwirkung, die Linksabspaltungen der konservativen Parteien (Freikonservative Partei 1867, Volkskonservative Reichsvereinigung 1929) an.

Bekundeten anlässlich der Gründung der WASG deren Anhänger teils, man sehne sich schlicht nach der SPD der 1980er-Jahre, so lässt sich mit Blick auf die AfD sagen, dass die AfD-Programmatik diejenigen Unions- und FDP-Anhänger anspricht, die die jüngsten steuer-, sozial- und gesellschaftspolitische Wende nicht mitgemacht haben. Die Positionierung zwischen der modernisierten Merkel-CDU und der steuerpolitisch entkernten Post-Westerwelle-FDP einerseits und den stigmatisierten Rechtsparteien andererseits ist ein sehr wahrscheinlicher Entwicklungspfad. Die Modernisierung der Union und der Abstieg der FDP sind daher zwei wichtige Hintergründe für den AfD-Erfolg. Die Partei zeigt sich aber flexibel für Priming-Strategien wie der Neupositionierung zu Migration und Sicherheit in den ostdeutschen Landtagswahlkämpfen.

Um derartige Einschätzungen auf eine breitere Basis zu stellen müssten natürlich sehr viel gründlichere programmatische Untersuchungen durchgeführt werden. Neben weiteren Politikfeldern wäre nach dem Muster Franzmanns (2014b) die Programmatik im weiteren Sinne (Reden, parlamentarische Anträge, Twitter/Facebook) zu analysieren. Gerade bei der AfD stehen Statements und Programm teils im offenen Widerspruch.

Programmanalysen können, trotz Kenntnis der strategischen Dimension von Programmen, kryptoprogrammatische Verschleierungsstrategien nicht enttarnen. Sie sind dennoch sehr wertvoll: Denn die offizielle Parteiprogrammatik, die ja vom Parteitag bzw. vom Vorstand demokratisch beschlossen wird,

erlaubt Rückschlüsse auf die innerparteilichen Kräfteverhältnisse, insbesondere neuer Parteien wie der AfD, deren Entwicklung sozusagen wie unter Laborbedingungen begleitet werden kann. Die Programme erfüllen zudem, in den Worten Kaacks, *Legitimations- und Herrschaftsfunktionen*: Interne Kritiker können sich auf das Programm berufen. Und, im Falle der AfD, die angesichts ihrer Attraktivität für das rechtsextreme Umfeld zu Disziplinierungsmaßnahmen und Aufnahmestopps gegriffen hat, noch wichtiger: Die Parteiführung kann im Falle von Ordnungsmaßnahmen das Programm als Herrschaftsinstrument nutzen. Die Konkretisierung der Programme, wie sie die AfD derzeit vornimmt – der Parteitag im Januar 2015 soll Weichenstellungen in der Sozial- und Steuerpolitik vornehmen – birgt für neue Parteien aber auch Risiken in der Form der Abwendung enttäuschter Anhänger. Nicht ohne Grund vermied Die Linke ganze vier Jahre lang die Verabschiedung eines ordentlichen Grundsatzprogramms.

Bei der AfD ist die weitere Entwicklung abzuwarten. So stellte die jüngste islamkritische Wende der AfD in Form der Unterstützung der Pegida-Protteste (Bielicki/Schneider 2014), so sie sich auch auf programmatischer Ebene manifestieren würde, einen klaren Bruch mit der bisherigen Linie dar.

Literatur und Quellen

Quellen:

AfD, Wahlprogramm zur Bundestagswahl, Berlin 2013a.

AfD, Mut zur Wahrheit, Politische Leitlinien der AfD, Berlin 2013b.

AfD, Mut zu Deutschland, Für ein Europa der Vielfalt, Programm für die Wahl zum Europäischen Parlament, Erfurt 2014a.

AfD, Bodenständig und frei leben, Das Programm der AfD für die Landtagswahl 2014, Potsdam 2014b.

Literatur:

Bebnowski, David/Förster, Lisa, Wettbewerbspopulismus, Frankfurt (Main) 2014.

Beyme, Klaus von, Parteien in westlichen Demokratien, München 1982.

Bielicki, Jan/Schneider, Jens, AfD-Spitze unterstützt Pegida, SZ, 10.12.2014.

Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter Mapping Policy Preferences, Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998, Oxford 2001.

- Däubler, Thomas, Wie entstehen Wahlprogramme?, in: ZPol, 22. Jg., Bd. 3/2012b, S. 333-365.
- Decker, Frank, Parteien unter Druck, Opladen 2000.
- Decker, Frank, Der neue Rechtspopulismus, Opladen 2004.
- Decker, Frank, Attraktiv für Deutschland? Berliner Republik, Nr. 3/2013, www.brepublick.de/archiv/attraktiv-fuer-deutschland.
- Franzmann, Simon, 2014, Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive, in: MIP 2014, S. 115-124.
- Gebhardt, Richard. 2013. Eine Partei „neuen Typs“? Die AfD vor den Bundestagswahlen, in: FJ SB, Bd. 3/2013, S. 86-91.
- Häusler, Alexander, Die „Alternative für Deutschland“ – eine neue rechtspopulistische Partei? HBS NRW, Düsseldorf 2013.
- Heinisch, Reinhard, Die FPÖ, Ein Phänomen im internationalen Vergleich, in: ÖZP, Bd. 3/2004, S. 247-261.
- Kaack, Heino, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971.
- Kemper, Andreas, Rechte Euro-Rebellion, Münster 2013.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea, Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1998, in: Oscar W. Gabriel u.a. (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden 2002, S. 507-527.
- Köcher, Renate; Die scharfe Kante der AfD, FAZ, 22.10.2014.
- Koschmieder, Carsten, An „Alternative für Deutschland“, 21.10.2013, www.policy-network.net/pnodel.asp?ID=4497.
- Kremendahl, Hans (Hrsg.), Parteiprogramme, Grundsatzprogrammatik und aktuelle Ziele, 12. Auflage, Leverkusen 1979.
- Lange, Nico/Saetzler, Theresa, Die neue Partei „Alternative für Deutschland“, KAS, Berlin 2013.
- Lucardie, Paul, Zur Typologie der politischen Parteien, in: Frank Decker/Viola Neu, Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 62-78.
- Lucke, Albrecht von, Heilsame Verwirrung? Der Euro, die Linke und die AfD, in: Blätter, Bd. 6/2013, S. 5-8.
- Merz, Nicolas/Regel, Sven, Die Programmatik der Parteien, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden 2013, S. 211-238.
- Mudde, Cas, The Populist Zeitgeist, in: Gov. Oppos., Bd. 4/2004, S. 541-63.
- Neu, Viola, Hidden champions oder ewige Verlierer? Die „sonstigen“ Parteien bei der Bundestagswahl, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.), Bilanz der Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 295-312. Baden-Baden.
- Niedermayer, Oskar, Das deutsche Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2013, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013, Wiesbaden 2015a, S. 1-23.
- Niedermayer, Oskar, Eine neue Konkurrentin im Parteiensystem? Die Alternative für Deutschland, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013, Wiesbaden 2015b, S. 175-207.
- Oppenhäuser, Holger. 2013, Demokratische Querfronten? Der neue Rechtspopulismus und die Ambivalenzen der direkten Demokratie, in: Prokla, Bd. 171/2013, S. 277-295.
- Pappi, Franz Urban u.a., Wahlprogramme als Quellen für die Politikfeldinteressen deutscher Landtagsparteien, Arbeitspapiere des MZES 149, Mannheim 2013.
- Plehwe, Dieter, Durchmarsch der nationalen Neoliberalen?, in: Blätter, Bd. 2/2014, S. 63-72.
- Plehwe, Dieter/Schlögl, Matthias, Europäische und zivilgesellschaftliche Hintergründe der euro(pa)skeptischen Partei Alternative für Deutschland, WZB Discussion Paper, Berlin 2014.
- Rensmann, Lars, Populismus und Ideologie, in: Frank Decker (Hrsg.), Populismus, S. 59-80.
- Schmitt-Beck, Rüdiger, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahwahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, ZParl, Bd. 45/2014, S. 94-112.
- Spier, Tim, Modernisierungsverlierer, Wiesbaden 2010.
- Stammen, Theo u.a., Programme der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München 1996 [1974].
- Stöss, Richard, Noch in Gründung, Antifa-Interview, 28.02.2014, <http://antifa.vvn-bda.de/2014/01/23/noch-in-grundung>.
- Taggart, Paul, Populism, Buckingham u.a. 2000.
- Volkens, Andrea, Parteiprogramme und Polarisierung, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1996.

Kooperation oder Konflikt? Vorzeitige Regierungsbeendigungen und elektorale Performanz in Westeuropa

Michael Angenendt, M.A.^{1,2}

1. Einleitung

Konflikte zwischen Regierung und Opposition können den politischen Wettbewerb bereichern, aber auch zu unerwünschtem Stillstand in politischen Arenen und zu Regierungsinstabilität führen, wenn der Wille der politisch Verantwortlichen zur Einigung fehlt. In der vergleichenden Koalitions- und Regierungsforschung widmete man sich jedoch erst spät der Frage, warum einige Kabinette trotz inner- oder zwischenparteilicher Konflikte das reguläre Ende der Legislaturperiode erreichen, andere hingegen nicht (Daamgard 2008: 324; Kropp 1999; Laver 2003). In der empirisch ausgerichteten Forschung steht dabei die Suche nach Mechanismen zur Überwindung von Konflikten im Vordergrund, wie beispielsweise nach der Wirksamkeit von Koalitionsverträgen als Mittel der Selbstbindung politischer Parteien (vgl. Müller/Strøm 2008; Elster 1984: 43; Kropp/Sturm 1998; Kropp 2001) sowie Auswirkungen exogener Schocks, wie wirtschaftliche Krisen, auf die Kabinettsstabilität (siehe u.a. Easton/Warwick 1992; Saalfeld 2008, 2013).

In der Rational Choice orientierten Theorietradition wird sich dabei häufig mittels spieltheoretischer Modelle der Analyse von Regierungsbeendigungen gewidmet (Lupia/Strøm 1995; Strøm/Swindle 2002). Jüngere Forschungsansätze rücken dabei stärker den dynamischen Charakter (parlamentarischer) Regierungen in den Vordergrund, um ein besseres Verständnis zu erlangen, „[...] how the bargaining [within or between parties, Anm. des Verf.] that takes place today is conditioned by the events of yesterday as well as by what we expect from tomorrow“ (Strøm 2008: 538; siehe auch Martin/Vanberg 2008; Bergman et al. 2008: 10f.).

Anknüpfend an die Forderung, Kabinette in ihrem „life cycle“ zu betrachten (Strøm 2008: 537f.; vgl. auch Müller et al. 2008: 10), verschiebt der vorliegende Beitrag die Perspektive und konzentriert sich auf die Beantwortung der Frage, ob und wie sich unterschiedliche Typen von Kabinettsbeendigungen auf

die elektorale Performanz der Regierungspartei(en) auswirken. Kabinettsbeendigungen rücken so vom *zu erklärenden* zum *erklärenden* Phänomen. Es wird dafür plädiert, konzeptionell nicht ausschließlich zwischen dem Erreichen des regulären Endes der Legislaturperiode und vorzeitigen Kabinettsbeendigungen zu unterscheiden (vgl. Smith 1996, 2003, 2004; Lupia/Strøm 1995; Bergmann 2008), sondern vorzeitige Kabinettsbeendigungen weiter zwischen konfliktreichen und kooperativen Formen zu differenzieren.

In den beiden folgenden Kapiteln werden die theoretischen Argumentationsstränge – aufbauend auf dem Ansatz rationaler Wahl – vorgestellt und diskutiert. Die abgeleiteten Hypothesen werden anschließend operationalisiert und statistisch überprüft; abschließend wird ein kurzes Fazit gezogen.

2. Vorzeitige Kabinettsbeendigungen als rationale Strategie nutzenmaximierender Parteien?

Attestiert man Parteien konsequent egoistische Verhaltensweisen und den ausschließlichen Wunsch, ihren situativen Nutzen zu maximieren, befindet man sich mitten in der Modellwelt des homo oeconomicus. Mit Blick auf die Ziele nutzenmaximierender Parteien formulierte Anthony Downs in seinem zum Klassiker avancierten Werk „Die Ökonomische Theorie der Demokratie“: „[...] [Party] members are motivated by their personal desire for the income, prestige, and power which come from holding office. [...] Since none of the appurtenances of office can be obtained without being elected, the main goal of every party is the winning of elections. Thus, all its actions are aimed at maximizing votes [...]“ (1957: 34f.). In den darauf folgenden Jahren setzte sich jedoch die Erkenntnis durch, dass Parteien als kollektive Akteure neben dem Ziel der Stimmenmaximierung weitere Interessen verfolgen können, die miteinander in Konkurrenz stehen. Im Gegensatz zur ausschließlichen Konzentration von Parteien auf die Maximierung von Wählerstimmen wurden in der Regierungs- und Koalitionsforschung zunehmend Modelle entwickelt, die die „policy-blind“ axioms“ (Strøm 1990: 567) der ersten Generation ökonomischer Politikforschung zu überwinden suchten (siehe z.B. Axelrod 1970). Kaare Strøm plädiert dabei für die Unterscheidung zwischen den drei Zielen des „vote-seeking“, „office-seeking“ und „policy-seeking“ (Strøm 1990; Müller/Strøm 1999); Stimmenmaximierung sei dabei idealtypisch in Zweiparteiensystemen zu erwarten, während die vorrangige Orientierung an Ämtern und der Durchsetzung von politischen Inhalten in Mehrparteiensystemen an Bedeu-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF.

² Für wertvolle Kommentare möchte ich mich bei Johannes Schmitt, Stefan Walfort und Jasmin Schmitt bedanken.

tung gewinne (Strøm 1990: 592ff.). Die Wahl der jeweiligen Handlungsstrategie einer Partei im politischen Wettbewerb richtet sich demnach, in Abhängigkeit vom institutionellen Kontext, daran aus, wie sie die jeweiligen Ziele gewichtet (vgl. ebd.).

Prima facie ließe sich somit vermuten, dass Parteien besonders an der vorzeitigen Beendigung des Kabinetts interessiert sind, wenn sie – z.B. aufgrund guter Umfragewerte – zu der Überzeugung gelangen, ihre Wiederwahlchancen dadurch im Vergleich zum Zeitpunkt des regulären Ablaufs der Legislaturperiode zu erhöhen, um entweder mehr Wählerstimmen oder Regierungämter zu erlangen bzw. ihre politischen Ziele besser verwirklichen zu können (siehe u.a. Bernhard/Leblang 2008; Grofman/van Roozendaal 1994). Begünstigt wird die Entscheidung zur vorzeitigen Regierungsbeendigung durch das Überraschungsmoment gegenüber der Opposition, der bei unerwartet einberufenen Wahlen weniger Zeit zur Vorbereitung des Wahlkampfes zur Verfügung steht (Smith 2004: 54ff.; kritisch dazu Strøm 2008).

Bei näherer Betrachtung relativiert sich jedoch der Nutzen vorzeitiger Wahlen: Zum einen ist die Einberufung meist mit Kosten für die Regierungspartei(en) verbunden (Strøm/Swindle 2002: 579ff.). Erneute Verhandlungen über die Verteilung von Ministerien sind ebenso möglich, da gute Umfragewerte quasi als ‚Verhandlungsbonus‘ genutzt werden können (Lupia/Strøm 1995: 649). Zum anderen verschwindet das Überraschungsmoment bei vollständiger Information der Akteure, da Oppositionsparteien frühzeitig die Anreize der Regierungsparteien zur vorzeitigen Kabinettsbeendigung antizipierten und sich auf vorzeitige Wahlen einstellten.

Des Weiteren fehlt in der Betrachtung ein zentraler Akteur – der Wähler: Regierungen können exklusive Informationen über künftige politische, gesellschaftliche oder ökonomische Entwicklungen besitzen und somit einen Informationsvorsprung gegenüber ihren potenziellen Wählern besitzen. Veranlasst dies die Regierung zu der Überzeugung, künftig produzierte Ergebnisse werden vom Elektorat weniger präferiert als gegenwärtige, so wächst der Anreiz zur vorzeitigen Regierungsbeendigung, um bei Neuwahlen von der aktuellen Stimmungslage zu profitieren. Überwiegt die Überzeugung, künftige Ergebnisse werden vom Wähler stärker präferiert als gegenwärtige, so wird die Regierung *ceteris paribus* bis zum regulären Ablauf der Legislaturperiode im Amt bleiben (Smith 1996: 97). Unter Annahme, dass Wähler Parteien ein strategisches Kalkül unterstellen, wird das Elektorat vorzeitige Wahlen jedoch als Signal künftig sinken-

der Regierungsperformanz interpretieren und dies in der Entscheidungsfindung berücksichtigen, wodurch der Anreiz zur vorzeitigen Kabinettsauflösung obsolet wird: „Since upon seeing an early election voters assume that future outcomes are ‚bad‘, the government has no incentive to call an early election. If governments know future outcomes then all elections occur at the last moment” (ebd.). Demzufolge profitierten Regierungsparteien letztlich an der Wahlurne nicht von vorzeitigen Kabinettsbeendigungen, wenn sie sich nichtsdestotrotz dafür aussprechen.

Empirische Befunde stützen die These für die untersuchten Einparteienregierungen in Großbritannien (Smith 2003). Die vergleichende Analyse westeuropäischer Staaten deutet jedoch auf einen gegenteiligen Zusammenhang hin. Daher wird der Rückschluss gezogen, „that dissolution is most likely when parties expect large benefits from an election“ (Narud/Valen 2008: 378). Bei retrospektiver Beurteilung durch den Wähler erscheinen vorzeitige Kabinettsbeendigungen somit rational, wenn die Bewertung der vergangenen Regierungstätigkeit positiv ausfällt, in der Wahlentscheidung des Elektorats berücksichtigt und das Signal vorzeitiger Kabinettsbeendigungen ignoriert wird. Bei prospektiver Beurteilung durch den Wähler erscheinen vorzeitige Kabinettsbeendigungen hingegen irrational, da eine künftig abnehmende Regierungsperformanz antizipiert wird. Die Entscheidung zur vorzeitigen Kabinettsbeendigung wird in beiden Varianten rationalen Handelns durch das Kabinett oder die Partei getroffen. Zwischen- bzw. innerparteiliche Konflikte rücken daher aufgrund des Abstraktionsgrads in den Hintergrund, wodurch jedoch mögliche Effekte konfliktreicher Regierungsbeendigungen auf die elektorale Performanz ausgeblendet und theoretisch nicht spezifiziert werden.

3. Kooperation in (Koalitions-)Regierungen als kollektives Gut

Die Betrachtung einer Partei als handelnder Akteur setzt implizit homogene Präferenzen der entscheidungsrelevanten Individuen *innerhalb* der Regierungspartei(en) voraus, sodass innerparteiliche Konflikte bei der Analyse ignoriert werden. Zugespitzt formuliert wird Parteien unterstellt, als kollektive Akteure ihre Handlungen rational an den zu erwartenden Konsequenzen auszurichten, während ihre Mitglieder sich bedingungslos für das Wohl ihrer Partei einsetzen. In der vergleichenden Regierungs- und Koalitionsforschung wurde in den vergangenen Jahren jedoch zunehmend darauf verwiesen, dass dieser Abstraktionsgrad voraussetzungs- und als

analytischer Rahmen nicht immer sinnvoll ist (u.a. Saalfeld 2005; Müller 2005, außerhalb der Koalitionsforschung auch Bukow 2013).

Aufgrund der Funktionslogik parlamentarischer Demokratien lässt sich beispielsweise zwar oft, jedoch nicht ausnahmslos, ein geschlossenes Abstimmungsverhalten der Abgeordneten einer Fraktion beobachten (Saalfeld 2005: 37). Auch zerbrachen zwischen 1945 und 1999 knapp ein Sechstel der Koalitionsregierungen aufgrund innerparteilicher Differenzen (Saalfeld 2005: 37f.; Müller/Strøm 2000: 586). Insofern stellt das einheitliche Erscheinungsbild einer Partei selbst ein erklärungsbedürftiges Kollektivgut dar, weil einzelne Abgeordnete und/oder Minister einen Anreiz besitzen, ihre individuellen ideologischen oder karrierebezogenen Ziele auch auf Kosten der Partei durchzusetzen (ebd.: 39). Dies ist der Fall, wenn Parlamentarier „cross pressures“ ausgesetzt sind, z.B. wenn die Interessen der Bürger im Wahlkreis mit den Interessen der eigenen Partei kollidieren. Im Gegensatz dazu ist ein „[...] einheitliches Erscheinungsbild der Fraktionen [...] im Wettbewerb der Parteien an den Wahlurnen und im Parlament ein Kollektivgut, das von den Mitgliedern einer Fraktion nur gemeinsam erzeugt werden kann“ (Saalfeld 2005: 38).

Folgt man der These, dass die Verhandlungssituation sowohl innerhalb einer Regierungspartei als auch zwischen zwei oder mehreren Koalitionspartnern „[...] durch eine Gemengelage kooperativer und konfliktiver Motive gekennzeichnet ist“ und Parteien das Interesse besitzen, „eine wählerwirksame Reputation erfolgreicher politischer Führung aufzubauen und zu bewahren“ (Saalfeld 2005: 40; siehe auch Franzmann 2011), dann dient eine vorzeitige Kabinettsbeendigung aufgrund inner- oder zwischenparteilicher Konflikte dem Wähler als Signal, dass konfliktorientiertes Verhalten gegenüber kooperativen Strategien überwog. „Koalitionsuntreue“ (Müller 2005: 75; 101) wird demnach für die an der Regierung beteiligten Parteien langfristig zu Nachteilen im politischen Wettbewerb führen, „etwa wenn sie [die Politiker; Anm. des Verf.] mit einer bestimmten Koalition assoziiert werden, die durch ‚Untreue‘ diskreditiert ist“ (ebd.: 76). In diesem Sinne dienen etwa Koalitionsverträge als Versuch, „Ansprüche zu fixieren und Maßstäbe zu etablieren, die willkürliche Machtausübung eines Koalitionspartners mit Kosten, insbesondere mit politischem Reputationsverlust, [zu] belegen“ (ebd.: 81ff.).

Saalfeld (2005) und Müller (2005) machen damit auf die langfristigen, negativen Konsequenzen für (Regierungs-)Parteien aufmerksam: Eine Partei, deren

Fraktions- und Regierungsmitglieder an der Bereitstellung des Kollektivguts „Regierungsstabilität“ scheitern, läuft Gefahr, bei der nächsten Wahl aufgrund des „politischen Reputationsverlustes“ Stimmenverluste zu erleiden (Müller 2005: 81). Vermittelt eine Partei in der Öffentlichkeit das Bild, ihre Mitglieder strebten nach nichts anderem als der Erlangung von Parlamentssitzen oder Regierungsämtern, „then that party will be seen to be whoring after votes. A voter cannot plausibly use party positions to express where she stands if the party itself ‚stands for nothing‘ or is seen to stand for nothing“ (Brennan/Hamlin 2000: 147f.). Es ergibt sich die paradoxe Situation, dass die bewusste Verfolgung der eigenen ideologischen oder karrierebezogenen Ziele der Erreichung der eigenen Ziele im Wege steht: „The disposition of rational egoism [...] tells you to take the action which [...] makes your life go best for you [...]. But the disposition of rational egoism is not necessarily the disposition that will make your life go best for you (ebd.: 35f.). Es stellt sich die zunächst theoretisch zu beantwortende Frage, ob das Elektorat durch Stimmenentzug das konfliktreiche Scheitern von (Koalitions-)Regierungen negativ sanktioniert, da das Kollektivgut „Regierungsstabilität“ nicht bereitgestellt werden konnte.

4. Auswirkungen vorzeitiger Kabinettsbeendigungen auf das Elektorat

Als rationale Akteure *entscheiden* sich Parteien zu einer vorzeitigen Kabinettsbeendigung. Dem Elektorat ist insofern bekannt, dass die amtierende Regierung eine Handlungsalternative zur vorzeitigen Kabinettsbeendigung gehabt hätte. Je nachdem welche Handlung gewählt wird, lässt sich zwischen kooperativem und kompetitivem Verhalten der Regierungspartei(en) unterscheiden: Es werden nur so lange kooperative Verhaltensweisen vorherrschen, wie dies der Beibehaltung oder Verbesserung des Status Quo der jeweiligen Partei(en) dient. Eine vorzeitige Regierungsbeendigung würde vom Wähler als Zeichen einer kompetitiven Strategie der Parteien interpretiert (Narud 2008: 377f.; vgl. auch Narud/Irwin 1994). Außer Acht gelassen wird dabei die Möglichkeit vorzeitiger Koalitionsbeendigungen aufgrund gemeinsamen Beschlusses *aller* Koalitionsparteien. Dies äußert sich beispielsweise im Wahlkampf durch das Werben um Zustimmung für die Fortführung der bisherigen Koalition in der nächsten Legislaturperiode.

Es lassen sich somit analytisch zwei mögliche Formen der vorzeitigen, strategischen Kabinettsbeendigung voneinander differenzieren: Eine konfliktreiche

Variante, in der kompetitive Strategien vorherrschen, sowie eine kooperative Variante, die auf dem Konsens der relevanten Akteure zur Veränderung des Status Quo beruht. Empirisch zeigt sich dies in Koalitionsregierungen an der „Koalitionsuntreue“ (Müller 2005) mindestens einer Koalitionspartei, in Einparteienregierungen an einem Konflikt zwischen den Fraktionen innerhalb der Partei, zwischen einzelnen Kabinettsmitgliedern oder zwischen Kabinett und Regierungsfraktion.

In Koalitionsregierungen können die Einschätzungen über die erwarteten Gewinne und Verluste vorzeitiger Wahlen nicht nur innerhalb sondern auch zwischen den Parteien variieren, da mit zunehmender Zahl der an der Regierung beteiligten Parteien die Chance sinkt, dass alle gleichermaßen profitieren (Strøm 2008: 541). Die Wahrscheinlichkeit einer einvernehmlichen Veränderung des Status Quo sollte demnach sinken, je mehr Vetospieler vorhanden sind (ebd.; siehe auch Tsebelis 2002). Dissens kann es auch am Kabinettsstisch einer Einparteienregierung geben, ebenso zwischen der regierenden Partei und ihrer Parlamentsfraktion. Koalitionsregierungen lassen dies nur wahrscheinlicher werden. Folgende These wird daher aufgestellt:

These 1: Konfliktreiche Regierungsbeendigungen treten häufiger in Koalitionsregierungen als in Einparteienregierungen auf.

Wenn ein wesentliches Merkmal der Führungsfunktion einer Regierung ihr „ziel- und problemorientierte[s] Entscheiden“ ist (Böhret 1991: 146) und kooperative Handlungsstrategien Ausdruck dieses Merkmals sind (Kropp 2001: 265), dann sollte sich dies im Vergleich zur konfliktreichen Kabinettsbeendigung empirisch in einer positiveren elektoralen Performanz manifestieren. Kiss spricht in diesem Zusammenhang von einem „diskreten Team Bonus“ (2009: 414; eigene Übersetzung), wenn es die Koalitionspartner schaffen, aufkommende inner- und zwischenparteiliche Differenzen zu überwinden und die permanente Gefahr aufziehender Konflikte abgewendet wurde (siehe auch Kropp 1999: 61). In der Öffentlichkeit spiegelt sich die gelungene Koordination der Kabinettsmitglieder u.a. an der einheitlichen Äußerung zu zentralen politischen Themen wider (Machnig 2009). Konflikt ist also nicht gleich Konflikt: Einerseits existieren demokratietheoretisch wünschenswerte Konflikte zwischen Regierung und Opposition, die als Zeichen eines funktionierenden politischen Wettbewerbs gedeutet werden (Schneider 1974: 128ff.; Oppermann 2008: 124ff.), andererseits

als dysfunktional beschriebene Konflikte innerhalb der Regierung: „[...] weakness or decay has always been the dominant interpretation when such conflicting ambitions have influenced the internal life of cabinets in parliamentary systems“ (Bergman et al. 2013: 35). Aufgrund der vorangegangenen Argumentation wird folgende Hypothese geprüft:

Hypothese 2: Wenn Koalitionskabinette aufgrund inner- oder zwischenparteilicher Konflikte vorzeitig beendet werden, werden die Kabinettsparteien bei den folgenden Wahlen ein durchschnittlich geringeres Wahlergebnis erreichen als bei einer kooperativen vorzeitigen Kabinettsbeendigung.

In der folgenden Analyse werden daher nur vorzeitige Kabinettsbeendigungen untersucht und empirisch überprüft, ob, je nach Beendigungsform, ein Unterschied im durchschnittlichen Wahlergebnis vorzufinden ist. Wie Fisher und Hobolt empirisch zeigen, wird vor allem die Partei des Regierungschefs für die Leistung oder Fehlschläge der Koalition verantwortlich gemacht: „[...]in an increasingly personality-focused media environment, the government performance may also be closely associated with the prime minister's performance“ (2010: 361). Wenn die Partei des Regierungschefs aufgrund ihrer zentralen Position im Kabinett in der Öffentlichkeit für das Scheitern der Koalition als verantwortlich betrachtet wird, sollte sie ein durchschnittlich geringeres Wahlergebnis erreichen als bei einvernehmlicher Beschlusslage zur vorzeitigen Kabinettsauflösung. Somit lässt sich folgende Hypothese formulieren:

Hypothese 3: Wenn Koalitionskabinette aufgrund inner- oder zwischenparteilicher Konflikte vorzeitig beendet werden, dann wird die Partei des Regierungschefs bei den folgenden Wahlen ein durchschnittlich geringeres Wahlergebnis erreichen als bei einer kooperativen vorzeitigen Kabinettsbeendigung.

Die theoretische Analyse und empirische Überprüfung von Kabinettsbeendigungen fokussiert sich zu meist auf die Beendigung von Koalitionsregierungen, die Annahme eines möglichen Reputationsverlustes bei konfliktreichen Regierungsbeendigungen beschränkt sich jedoch nicht ausschließlich auf Koalitionen: Auch in einer Einparteienregierung kann es zwischen den Kabinettsmitgliedern sowie zwischen dem Kabinett und der Regierungsfraktion zu Konflikten kommen. In Koalitionsregierungen können

zudem veränderte Rahmenbedingungen – die wirtschaftliche Situation oder äußere Bedrohungen – die Strategien der amtierenden Koalitionsparteien aus dem Gleichgewicht bringen, wodurch die gemeinsame Schnittmenge für künftig getragene Gesetzesvorschläge schwindet. In solchen Situationen kann der Wunsch des Wählers nach einer einseitigen Koalitionsbeendigung durch die von ihm präferierte Partei wachsen; versammelt „seine“ Partei jedoch die Mehrheit der Abgeordneten im Parlament hinter sich, so ist die Verantwortungszuschreibung bei einer vorzeitigen Kabinettsbeendigung eindeutiger. Wenn in einer Koalitionsregierung insbesondere die Partei des Regierungschefs für das vorzeitige Scheitern der Regierung zur Verantwortung gezogen und an der Wahlurne durch Stimmentzug sanktioniert wird, sollte dies demnach ebenso für den Regierungschef einer Einparteienregierung gelten.

Hypothese 4: Wird eine Einparteienregierung aufgrund innerparteilicher Konflikte vorzeitig beendet, so wird die amtierende Partei bei den folgenden Wahlen ein durchschnittlich geringeres Wahlergebnis erreichen als bei einer kooperativen vorzeitigen Kabinettsbeendigung.

5. Westeuropäische Regierungen im empirischen Vergleich

Für die Untersuchung der Hypothesen stehen die Daten des „Comparative Parliamentary Data Archive“ zur Verfügung, die alle demokratisch verfassten Kabinette des politischen Westeuropas in der Zeit von 1945 bis Ende der 1990er Jahre umfassen³. Die für die vorliegende Untersuchung relevante Grundgesamtheit besteht aus allen Regierungen, die vor dem Ablauf der regulären Legislaturperiode aufgrund des strategischen Handelns der Regierungspartei bzw. den Koalitionsparteien beendet wurden. Nicht-strategische Beendigungen, z.B. durch den Tod des Regierungschefs, werden von der Analyse ausgeschlossen⁴.

Vorzeitige Kabinettsbeendigungen werden als Dummy-Variable erfasst. Die Ausprägung für konfliktreiche Beendigungen umfasst Kabinette, die aufgrund einer parlamentarischen Niederlage, Uneinigkeit über politische Zielsetzungen oder persönliche Konflikte zwischen den Regierungsmitgliedern zu einer vorzeiti-

gen Beendigung führten, ebenso wie Konflikte zwischen der Regierungsfraktion und dem Kabinett oder dem Regierungschef und seinen Ministern. Problematisch an der Operationalisierung eines Konfliktes ist, dass eine parlamentarische Niederlage nicht notwendigerweise auf einen Konflikt innerhalb der Regierung schließen lässt, z.B. wenn es sich um eine Minderheitsregierung handelt. Ein solcher Fall deutet eher auf eine geeinigte Opposition hin. Der probeweise Ausschluss der Kabinette zeigte jedoch keine Veränderung in den Ergebnissen der Datenanalyse. Da dies zudem nur auf wenige Kabinette zutrifft, wurden sie in der Ergebnisdarstellung berücksichtigt.

Die genannten Konfliktpotenziale müssen des Weiteren nicht immer zu einer unmittelbaren Neuwahl führen. Da Kabinette nach gängiger Definition in der Literatur nicht nur nach jeder Wahl als beendet gelten, sondern auch bei jeder Veränderung der an ihr beteiligten Parteien, kann auch nach dem Ausscheiden eines oder mehrerer Koalitionspartner eine Minderheitsregierung noch einige Zeit weiter amtieren⁵.

Die abhängige Variable erfasst im Folgenden die Veränderung der Prozentpunkte des gesamten Kabinetts bzw. der Partei des Regierungschefs im Verhältnis zu ihrem letzten Wahlergebnis. Die elektorale Performanz von Koalitionen setzt sich demnach aus den summierten Anteilsverlusten oder Gewinnen der Regierungsparteien zusammen.

Vorzeitige Kabinettsbeendigungen sind empirisch keine Seltenheit in Westeuropa, wie die Betrachtung der relativen Häufigkeiten zeigt. Der Befund bestätigt damit frühere Befunde (u.a. von Beyme/Eileen 1985): Weniger als die Hälfte der Ein- und Mehrparteienregierungen erreichten den regulären Ablauf der Legislaturperiode.

Tab. 1: Typen von Kabinettsbeendigungen in Westeuropa (1945-1999)

Beendigungsgrund	Koalitionsregierungen	Einparteienregierung
Ablauf der Legislaturperiode	38%	45%
Konfliktreiche vorzeitige Beendigung	51%	24%
Einvernehmliche vorzeitige Beendigung	11%	31%
Gesamt	100%	100%
N	242	132

³ Für detaillierte Informationen zum Datensatz siehe Bergmann et al. 2008: 89ff.

⁴ Zumindest wird unterstellt, dass dies nicht strategisch geplant wird, um seiner Partei bei der nächsten Wahl ein besseres Wahlergebnis zu verschaffen.

⁵ Die Definition stammt vom Projekt für vergleichende parlamentarische Demokratieforschung und liegt auch der Kodierung eines Kabinetts im Datensatz zur Grunde (vgl. Müller/Strøm 2000; Strøm et al. 2008).

Fast zwei Drittel aller Koalitionsregierungen erreichten nicht das reguläre Ende der Legislaturperiode (62%). Erwartungsgemäß endeten nur wenige Koalitionen einvernehmlich (11%). Hingegen kam es in etwas mehr als der Hälfte der Fälle (51%) aufgrund von Konflikten zwischen den Regierungsparteien zu einem vorzeitigen Koalitionsbruch, während nur knapp ein Viertel aller Einparteienregierungen innerparteilichen Konflikten erlagen. Eine auf Konsens beruhende vorzeitige Kabinettsbeendigung tritt hingegen bei Einparteienregierungen knapp dreimal häufiger auf als bei Koalitionsregierungen. These 1 lässt sich daher (vorläufig) verifizieren. Die Folgerung liegt nah, dass sich die Präferenzen der Akteure innerhalb einer Partei stärker ähneln als zwischen den Parteien und somit ein Konsens für Einparteienregierungen leichter zu erreichen ist. Die Befunde weisen damit auf eine Relativierung der theoretischen Annahme hin, „that even cabinet members with strong incentives to pursue a personal agenda may opt to toe the party line and unite behind what they consider a deficient party leadership in order to maintain a united front against the opposition“ (Bergman et al. 2013: 37).

Tab. 2: Durchschnittliche elektorale Performanz westeuropäischer Regierungen (1945-1999/Standardabweichung in Klammern)⁶

Beendigungsgrund	Koalitionsregierungen	Partei des Regierungschefs in Koalitionsregierungen	Einparteienregierungen
Regulärer Ablauf der Legislaturperiode	-3,10 (7,6)	-1,47 (4,6)	-3,40 (5,2)
Konfliktreiche vorzeitige Beendigung	-2,47 (6,0)	-1,14 (5,1)	-4,35 (8,3)
Einvernehmliche vorzeitige Beendigung	-3,14 (7,8)	0,35 (3,5)	0,30 (5,5)
N	238	228	132

Bei konfliktreichen Koalitionsbeendigungen erleidet das gesamte Kabinett durchschnittlich die geringsten Verluste im Verhältnis zu den beiden übrigen Varianten der Regierungsbeendigung. Der Befund deutet zunächst auf die Ablehnung der zweiten Hypothese hin. Die Partei des Regierungschefs profitiert hinge-

⁶ Kabinette mit parteilosem Regierungschef wurden nicht bei der Darstellung der elektoralen Performanz der Regierungspartei berücksichtigt. Daher liegt in zehn Fällen nur das Ergebnis für das gesamte Kabinett vor.

gen, im Gegensatz zum gesamten Kabinett, durchschnittlich von einer vorgezogenen Wahl und erlangt ein höheres Wahlergebnis als bei vorherigen Konflikten; gleiches gilt für Einparteienregierungen. Diese Befunde deuten auf eine Bestätigung der dritten und vierten Hypothese hin. Allerdings wurden noch keine potenziellen Drittvariableneffekte berücksichtigt. Bei allen Angaben ist zudem die sehr hohe Standardabweichung zu berücksichtigen, die somit auf eine große Varianz im Wahlerfolg der Parteien zwischen den Ländern oder über die Zeit hinweg hindeutet. Auffällig sind die besonders starken Einbußen von Einparteienregierungen in ihrer elektoralen Performanz, wenn die Regierung vorzeitig aufgrund eines Konflikts beendet wurde. Bei einvernehmlichen Regierungsbeendigungen wird hingegen eine leicht positive Veränderung im Wahlergebnis erreicht.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass Kabinette nicht pauschal statistisch von konfliktfreien vorzeitigen Regierungsbeendigungen profitieren: Während die an der Koalition beteiligten Parteien im Aggregat schlechter abschneiden als nach dem regulären Ablauf der Legislaturperiode, kann die Partei des Regierungschefs sowohl in einer Koalition als auch in einer Einparteienregierung von einer nicht konfliktreichen vorzeitigen Regierungsbeendigung profitieren.

Um festzustellen, inwieweit die Befunde in Tabelle 2 auf die Umstände einer vorzeitigen Beendigung zurückzuführen sind, werden in der folgenden multivariaten Analyse mögliche intervenierende Einflüsse auf das Wahlergebnis berücksichtigt. Als wichtig wird dabei in der Literatur der Status der Regierung als Minderheitskoalition (Andeweg/Timmermans 2008: 279; Narud/Valen 2008: 371), die programmatische Nähe der Kabinettsparteien (Narud/Valen 2008: 378; De Swaan 1973), die Polarisierung im Parlament (Sartori 1966: 158; Narud/Valen 2008: 372), die relative Kabinettsdauer (Lupia/Ström 1995: 656) sowie die Veränderung der Arbeitslosigkeit seit Regierungsbeginn (Kellermann/Rattinger 2007) erachtet.

Da die Analyse sowohl mehrere Länder als auch verschiedene Zeiträume umfasst, soll die Gefahr gemindert werden, weitere empirisch relevante Einflussfaktoren unberücksichtigt zu lassen. Deshalb werden zusätzlich Dummy-Variablen zur Kontrolle spezifischer Länder- und Zeiteffekte aufgenommen, die der Übersichtlichkeit halber jedoch nicht in Tabelle 3 und 4 ausgewiesen werden (vgl. dazu Grofman/van Roozendaal 1997: 450).

Tab. 3: Elektorale Performanz westeuropäischer Koalitionsregierungen (1945-1999; Standardfehler jeweils in Klammern)

Variablen	Koalition		Partei des Regierungschefs	
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konfliktreiche vorzeitige Kabinettsbeendigung (Referenz: einvernehmliche vorzeitige Beendigung)	0,72 (1,50)	-1,66 (1,10)		-1,21 (1,11)
Minderheitsregierung			1,73 (1,14)	1,52 (1,16)
Programmatische Nähe der Kabinettsparteien			-0,04 (0,02)	-0,03 (0,02)
Relative Kabinettsdauer (%)			-0,55 (1,51)	-0,88 (1,54)
Polarisierung im Parlament			0,17** (0,06)	0,16** (0,06)
Veränderung der Arbeitslosenquote			-0,31 (0,18)	-0,31 (0,18)
Länder- und Zeiteffekte		
R-Quadrat	0,00	0,02	0,40	0,41
Korrigiertes R-Quadrat	0,00	0,01	0,27	0,27
N	129	125	125	125
5% - Niveau = *	1% - Niveau = **	0,1% - Niveau = ***		

Der unstandardisierte Regressionskoeffizient B im ersten Modell zeigt, dass Koalitionsparteien bei einer konfliktreichen, im Gegensatz zu einer einvernehmlichen, vorzeitigen Beendigung bei den folgenden Wahlen im Durchschnitt wider Erwarten ihr Wahlergebnis um 0,72 Prozentpunkte steigern können⁷. Da der Effekt jedoch insignifikant ist und der Anteil erklärter Varianz bei null Prozent liegt, gilt Hypothese 2 als falsifiziert. Die Notwendigkeit einer statistischen Kontrolle weiterer Einflussfaktoren erübrigt sich damit.

Im Gegensatz zum gesamten Kabinett verschlechtert sich das Wahlergebnis der Partei des Regierungschefs in einer Koalition bei vorherigem Konflikt um durchschnittlich ca. 1,7 Prozentpunkte und entspricht der erwarteten Wirkungsrichtung. Die Erklärungskraft der interessierenden unabhängigen Variable erweist sich jedoch erneut als sehr gering und beträgt unter Berücksichtigung der Drittvariablen im vierten Modell ein Prozent. Das Ergebnis ist zudem insignifikant. Der Typ vorzeitiger Koalitionsbeendigungen

übt somit auch auf die elektorale Performanz der Partei des Regierungschefs keinen statistisch bedeutsamen Einfluss aus. Der empirische Befund wird zusätzlich durch den Standardfehler erhärtet, der in etwa die Größe des Koeffizienten B aufweist. Die spezifischen Gründe vorzeitiger Regierungsbeendigungen scheinen für den Wähler daher von größerer Bedeutung zu sein als das Nichterreichen des regulären Endes der Legislaturperiode. Folglich wird Hypothese 3 ebenfalls falsifiziert.

Abschließend wird analysiert, ob sich Unterschiede zwischen Koalitionsregierungen und Einparteienregierungen hinsichtlich des Effekts vorzeitiger Regierungsbeendigungen ergeben. Tabelle 3 zeigte bereits eine Übereinstimmung der theoretisch vermuteten und empirisch zu beobachtenden Effektrichtung vorzeitiger Regierungsbeendigungen auf die elektorale Performanz der Partei des Regierungschefs. Zeigt sich ein ähnlicher Effekt bei Einparteienregierungen, gewinnt die These an Plausibilität, dass Wähler, um ihre Informationskosten hinsichtlich der Wahlentscheidung zu reduzieren, vorrangig die Partei des Regierungschefs aufgrund hoher zugeschriebener Verantwortlichkeit für das vorzeitige Scheitern der Regierung an der Wahlurne abstrafen (vgl. McAllister 2007).

⁷ In der Tabelle ist jeweils der unstandardisierte Regressionskoeffizient B angegeben, um eine Interpretation in Beziehung zur Skala der abhängigen Variable zu ermöglichen. Die Werte beziehen sich daher auf die Prozentpunktveränderung des Wahlergebnisses im Vergleich zur vorherigen Wahl, die sich durch Anstieg der unabhängigen Variable um eine Einheit ergibt. Da die Werte nicht standardisiert sind, ist auf die Maßeinheit der jeweiligen unabhängigen Variable zu achten.

Variablen	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Konfliktreiche vorzeitige Kabinettsbeendigung (Referenz: einvernehmliche vorzeitige Beendigung)	-5,00** (1,67)		-8,16*** (2,16)
Minderheitsregierung		5,11 (5,00)	2,15 (4,47)
Relative Kabinettsdauer (%)		-5,34 (4,14)	-6,10 (3,64)
Polarisierung im Parlament		-0,37 (0,28)	-0,18 (0,25)
Veränderung der Arbeitslosenquote		-0,39 (0,56)	-0,45 (0,50)
Länder- und Zeiteffekte	
R-Quadrat	0,12	0,34	0,50
Korrigiertes R-Quadrat	0,10	0,00	0,23
N	69	69	69
5% - Niveau = *	1% - Niveau = **	0,1% - Niveau = ***	

Tabelle 4 verweist auf einen deutlichen Unterschied in der Relevanz vorzeitiger Regierungsbeendigungen zur Erklärung des Wahlerfolgs zwischen Koalitions- und Einparteienregierungen: Führen innerparteiliche Konflikte zu einem Scheitern der Regierung, so verliert die amtierende Partei bei der folgenden Wahl durchschnittlich fünf Prozentpunkte gegenüber ihrem vorherigen Wahlergebnis, unter Berücksichtigung der Kontrollvariablen um über acht Prozentpunkte. Der Effekt ist sowohl in Modell 1 und 3 hoch signifikant, auch die Höhe des R-Quadrats unterscheidet sich deutlich von den Ergebnissen für Koalitionsregierungen: Zwölf Prozent der Varianz in den Wahlerfolgen westeuropäischer Einparteienregierungen bei vorzeitiger Beendigung der Legislaturperiode lässt sich durch vorheriges Auftreten eines innerparteilichen Dissenses erklären. Durch das Hinzufügen der interessierenden unabhängigen Variable steigt das R-Quadrat zwischen dem zweiten und dritten Modell von 34 auf 50 Prozent. Demzufolge sind 16 Prozent der aufgeklärten Varianz auf den Typ der vorzeitigen Kabinettsbeendigung zurückzuführen⁸. Insofern liegt die These nahe, dass aufkommende Konflikte in der Regierung vom Elektorat negativ an der Wahlurne sanktioniert werden, wenn die Verantwortung für den Konflikt eindeutig einer Partei zugeschrieben werden kann (vgl. Vowles 2010). Dies erschwert sich für den Wähler bei der Beurteilung von

Koalitionsregierungen aufgrund einer größeren Verantwortungsdiffusion innerhalb der Koalition, wodurch die Informationskosten für den Wähler steigen (Powell 2000: 52).

6. Fazit

Der vorliegende Beitrag widmete sich der Frage, ob und inwieweit vorzeitige Regierungsbeendigungen einen Effekt auf die elektorale Performanz der Kabinettspartei(en) ausüben. In der Literatur finden sich bislang sowohl in der theoretischen Argumentation als auch in der empirischen Analyse widersprüchliche Annahmen und Ergebnisse. Theoretiker argumentieren einerseits, unter Berücksichtigung vollständiger Information verschwinden die möglichen Gewinne der amtierenden Regierungspartei(en) bei vorzeitigen Wahlen, da das Elektorat die Strategie der Regierung antizipieren und darauf reagieren werde (Smith 1996, 2003). Andererseits wird vermutet, Parteien profitieren aufgrund privater Informationen über zukünftige gesellschaftliche Entwicklungen von vorzeitigen Wahlen, wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Rahmenbedingungen für eine Wiederwahl günstig erschienen (Kayser 2005: 26). Empirische Ergebnisse für das Vereinigte Königreich weisen auf negative Effekte bezüglich des Wahlerfolgs hin (Smith 2004), während vergleichende Studien zu genteiligen Befunden gelangen (Narud/Valen 2008). Der Autor dieses Beitrags plädiert daher für eine Differenzierung vorzeitiger Regierungsbeendigungen: Resultieren sie aus vorangegangenen Konflikten zwischen den Koalitionsparteien oder Konflikten innerhalb einer Regierungspartei, dient dies dem Wähler

⁸ Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu beachten, dass aufgrund des Zusammenspiels von geringer Fallzahl und einer notwendigerweise hohen Zahl von Variablen, bedingt durch die Kontrolle spezifischer Länder- und Zeiteffekte, im zweiten und dritten Modell eine Diskrepanz zwischen dem unkorrigierten und korrigierten R-Quadrat entsteht.

ler als Signal der Handlungsunfähigkeit der Regierung und dem Misslingen wechselseitiger Kooperation (Bergman et al. 2013: 34f.). Demgegenüber steht der Entschluss zur einvernehmlichen Regierungsbeendigung zwischen den Koalitionsparteien bzw. relevanten Akteuren innerhalb einer Partei. Empirisch bestätigte sich die These, der zufolge Koalitionsregierungen im Vergleich zu Einparteienregierungen häufiger aufgrund von Konflikten beendet werden. Die Varianz in den Wahlergebnissen der Regierungsparteien lässt sich jedoch nur bei Einparteienregierungen ursächlich auf den Typ der vorzeitigen Kabinettsbeendigung zurückführen: Ein der Neuwahl vorausgegangener Konflikt innerhalb der Regierungspartei führt hier zu einer signifikanten Verringerung der Stimmenanteile um durchschnittlich ca. 8 Prozentpunkte.

Als Anregung für weitergehende Untersuchungen sei abschließend auf eine mögliche Verknüpfung der hier präsentierten Befunde mit Individualdaten verwiesen. Denkbar ist, dass Wähler mit einer starken Bindung an die Regierungspartei dieser gegenüber loyaler eingestellt sind und die Sanktionsneigung abnimmt. Aus theoretischer Perspektive ist von Interesse, den vorgestellten Sanktionsmechanismus eingehender zu spezifizieren und ggf. einer formalen Modellierung zu unterziehen (dazu sei auf Schmitt 2015 in diesem Band verwiesen). Fallstudien könnten zudem stärker Länderspezifika beleuchten und untersuchen, wann welchen Akteuren in der Öffentlichkeit die Verantwortung für politische Konflikte zugeschrieben wird.

Literaturverzeichnis

Andeweg, Rudy B.; Timmermans, Arco (2008): Conflict Management in Coalition Government. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 269-300.

Axelrod, Robert M. (1970): *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.

Bernhard, William; Leblang, David (2008): Cabinet Collapses and Currency Crashes. In: *Political Research Quarterly*, H.61, S. 517-531.

Bergman, Torbjörn; Ecker, Alejandro; Müller, Wolfgang C. (2013): How Parties Govern: Political Parties and the Internal Organization of Government. In: Müller, Wolfgang C.; Narud, Hanne Marthe: *Party Governance and Party Democracy*. Wiesbaden: Springer VS, S. 33-50.

Bergman, Torbjörn; Gerber, Elisabeth R.; Kastner, Scott; Nyblade, Benjamin (2008): *The Empirical Study of Cabinet Governance*. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 85-122.

Beyme, Klaus von; Martin, Eileen (1985): *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.

Böhret, Carl (1991): Entscheidungsorientierte Regierungslehre. In: Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Götrik (Hg.): *Regieren in der Bundesrepublik 2. Formale und informale Komponenten des Regierens*. Opladen: Leske und Budrich, S. 143-154.

Brennan, Geoffrey; Hamlin, Alan P. (2000): *Democratic Devices and Desires*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bukow, Sebastian (2013): *Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit*. Wiesbaden: Springer VS

Damgaard, Erik (2008): Cabinet Termination. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 301-326.

De Swaan, Abram (1973): *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Easton, Stephen; Warwick, Paul V. (1992): The Cabinet Stability Controversy: New Perspectives on a Classic Problem. In: *American Journal of Political Science*, H. 36, S. 122-146.

Elster, Jon (1984): *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fisher, Stephen D.; Hobolt, Sara B. (2010): Coalition Government and Electoral Accountability. In: *Electoral Studies*, H. 29, S. 358-369.

Franzmann, Simon T. (2011): Competition, Contest and Cooperation: The Analytic Framework of the Issue Market. In: *Journal of Theoretical Politics*, H. 23, S. 317-343.

Grofman, Bernard; van Roozendaal, Peter (1994): *Toward a Theoretical Explanation of Premature Cabinet Termination: With Application to Post-war*

- Cabinets in the Netherlands. In: *European Journal of Political Research*, H. 26, S. 155-170.
- Grofman, Bernard; van Roozendaal, Peter (1997): *Modelling Cabinet Durability and Termination*. In: *British Journal of Political Science*, H. 27, S. 419-451.
- Kayser, Mark Andreas (2005): *Who Surfs, Who Manipulates? The Determinants of Opportunistic Election Timing and Electorally Motivated Economic Intervention*. In: *American Political Science Review*, H. 99, S. 17-27.
- Kellermann, Charlotte; Rattinger, Hans (2007): *Wirtschaftslage, Arbeitslosigkeit und zugeschriebene Regierungsverantwortung als Bestimmungsfaktoren des Wahlverhaltens bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005*. In: Bretttschneider, Frank; Niedermayer, Oskar; Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2005*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 369-393.
- Kiss, Aron (2009): *Coalition Politics and Accountability*. In: *Public Choice*, H. 139, S. 413-428.
- Kropp, Sabine (1999): *Strategisches Koalitions Handeln und Koalitionstheorien. Konzeptionelle Überlegungen zur Untersuchung von Konflikt und Konsensbildung in Koalitionen*. In: Sturm, Roland; Kropp, Sabine (Hg.): *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos, S. 44-80.
- Kropp, Sabine (2001): *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kropp, Sabine; Sturm, Roland (1998): *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Laver, Michael (2003): *Government Termination*. In: *Annual Review of Political Science*, H.6, S. 23-40.
- Lupia, Arthur; Strøm, Kaare (1995): *Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections*. In: *The American Political Science Review*, H. 89, S. 648-665.
- Machnig, Matthias (2009): *Politische Kommunikation. Möglichkeiten und Grenzen*. In: Ehret, Michael; Kleinaltenkamp, Michael; Oltmanns, Torsten (Hg.): *Kommunikation und Krise. Wie Entscheider die Wirklichkeit definieren*. Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 73-84.
- Martin, Lanny W.; Vanberg, Georg (2008): *Coalition Government and Political Communication*. In: *Political Research Quarterly*, H.61, S. 492-506.
- McAllister, Ian (2007): *The Personalization of Politics*. In: Dalton, Russell; Klingemann, Hans-Dieter (Hg.): *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, S. 571-588.
- Müller, Wolfgang C. (2005): *Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland*. In: Ganghof, Steffen; Manow, Philip (Hg.): *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 73-107.
- Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn; Strøm, Kaare (2008): *Coalition Theory and Cabinet Governance*. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 1-50.
- Müller, Wolfgang C.; Meyer, Thomas M. (2010): *Meeting the Challenges of Representation and Accountability in Multi-party Governments*. In: *West European Politics*, H.33, S. 1065-1092.
- Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (1999): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (2000): *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (2008): *Coalition Agreements and Cabinet Governance*. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 159-199.
- Narud, Hanne M.; Irwin, Galen A. (1994): *Must the Breaker Pay? Cabinet Crises and Electoral Trade-Offs*. In: *Acta Politica*, H. 29, S. 265-284.
- Narud, Hanne M.; Valen, Henry (2008): *Coalition Membership and Electoral Performance*. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 369-402.
- Oppermann, Kai (2008): *Prinzipale und Agenten in Zwei-Ebenen-Spielen. Die innerstaatlichen Restriktionen der Europapolitik Großbritanniens unter Tony Blair*. Wiesbaden: Springer VS.
- Powell, G. Bingham (2000): *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale University Press.

- Saalfeld, Thomas (2005): Determinanten der Fraktionsdisziplin: Deutschland im internationalen Vergleich. In: Ganghof, Steffen; Manow, Philip (Hg.): *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 35-71.
- Saalfeld, Thomas (2008): Institutions, Chance, and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival. In: Bergman, Torbjörn; Müller, Wolfgang C.; Strøm, Kaare (Hg.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, S. 327-368.
- Saalfeld, Thomas (2009): Vetospieler, Agendakontrolle und Kabinettsstabilität in 17 europäischen Parlamenten. In: Ganghof, Steffen; Hönnige, Christoph; Stecker, Christian (Hg.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler*. Festschrift für Herbert Döring. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 93-116.
- Saalfeld, Thomas (2013): Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability in 28 European Parliamentary Democracies, 1945-2011. In: Müller, Wolfgang C.; Narud, Hanne Marthe: *Party Governance and Party Democracy*. Wiesbaden: Springer VS, S. 51-80.
- Sartori, Giovanni (1966): European Political Parties. The Case of Polarized Pluralism. In: La Palombara, Joseph; Weiner, Myron (Hg.): *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, S.137-176.
- Schmitt, Johannes (2015): Computersimulationen als Werkzeug der Politikwissenschaft: Chancen und Nutzen agentenbasierter Modellbildung. In: MIP 2015, H. 21. i.E.
- Schneider, Hans-Peter (1974): *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Smith, Alastair (1996): Endogenous Election Timing in Majoritarian Parliamentary Systems. In: *Economics & Politics*, H. 8, S. 85-110.
- Smith, Alastair (2003): Election Timing in Majoritarian Parliaments. In: *British Journal of Political Science*, H3, S. 397-418.
- Smith, Alastair (2004): *Election Timing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: *American Journal of Political Science*, H. 34, S. 565-598.
- Strøm, Kaare (2008): Communication and the Life Cycle of Parliamentary Democracy. In: *Political Research Quarterly*, H. 61, S. 537-542.
- Strøm, Kaare; Swindle, Stephen M. (2002): Strategic Parliamentary Dissolution. In: *The American Political Science Review*, H. 96, S. 575-591.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vowles, Jack (2010): Making a Difference? Public Perceptions of Coalition, Single-Party, and Minority Governments. In: *Electoral Studies*, H. 29, S. 370-380.

Kommunale Konkordanzdemokratie in Sachsen. Eine Untersuchung der Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik

Dipl. Pol. Tobias Fuhrmann, M.A.¹

Einleitung

In normativer Hinsicht ist der Einfluss von Parteien in der Kommunalpolitik traditionell stark umstritten (vgl. Holtkamp 2008: 50ff., Naßmacher/Naßmacher 2007: 25ff.). Empirisch lassen sich in vergleichender Perspektive große Unterschiede im Hinblick auf die Ausgestaltung und Parteipolitisierung von Kommunalpolitik feststellen (vgl. Bogumil/ Holtkamp 2013: 148ff.). Zur empirischen Untersuchung der kommunalen Entscheidungsprozesse und der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik kann typologisch zwischen den Extremtypen der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie unterschieden werden (vgl. Holtkamp 2008). Die kommunale Konkurrenzdemokratie ist durch eine starke Parteipolitisierung gekennzeichnet. Wohingegen die Parteipolitisierung in der kommunalen Konkordanzdemokratie gering ausgeprägt ist. Das Ausmaß der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik hängt davon ab, wie sehr „es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Wehling 1991: 150). Die personelle Dimension der Parteipolitisierung bezieht sich auf das Ausmaß der Parteibindung von Ratsmitgliedern und Bürgermeistern sowie auf die Parteimitgliedschaft von Angehörigen der Kommunalverwaltung. Mit der inhaltlichen Parteipolitisierung wird der Einfluss der Parteiprogramme auf die Kommunalpolitik beschrieben. Unter der prozeduralen Parteipolitisierung kann das Ausmaß konkurrenzdemokratischen Verhaltens verstanden werden, z. B. der Grad der Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen und der Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen. Die prozedurale Parteipolitisierung ergibt sich aus der Bedeutung der Fraktionsdisziplin im Rat und aus dem Grad der Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen. Während die inhaltliche Parteipolitisierung der Kommunalpolitik zumeist eher gering ausfällt, da sich insbesondere die programmatischen Schwerpunkte der größeren Parteien häufig nicht voneinander unterscheiden oder Parteeffekte lo-

kalen Regierens durch die begrenzte Handlungsautonomie der Kommunen nicht zum Tragen kommen, gelingt es den Parteien in konkurrenzdemokratisch geprägten Kommunen, die personelle und prozedurale Dimension der Kommunalpolitik weitgehend zu monopolisieren. Bisher wurde lediglich die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg empirisch umfassend untersucht (vgl. Bogumil 2001; Gehne/Holtkamp 2005; Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Demgegenüber ist die kommunale Parteipolitisierung in anderen Bundesländern bisher vor allem im Rahmen von Fallstudien untersucht worden und insgesamt weniger gut erforscht (vgl. Holtkamp 2008: 329ff.). Der vorliegende Beitrag will diese Forschungslücke etwas verkleinern und präsentiert die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der (Ober-)Bürgermeister und der Fraktionsvorsitzenden der jeweils vier größten Ratsfraktionen in allen sächsischen Städten und Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern (N=700).² Die Befragung diente unter anderem dem Ziel, die Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik empirisch zu untersuchen und den in Sachsen vorherrschenden kommunalen Demokratietyp zu erfassen. Im folgenden Kapitel wird zunächst der theoretische Rahmen der Untersuchung dargestellt und die Ausgangslage in Sachsen skizziert. Auf dieser Grundlage wird eine Hypothese über die Ausprägung des Demokratietyps und das Ausmaß der Parteipolitisierung in den sächsischen Kommunen formuliert. Anschließend werden die Daten und das methodische Vorgehen der empirischen Untersuchung vorgestellt. Darauf folgt die Präsentation und Diskussion der zentralen Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Im Fazit werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst.

Kommunale Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen wird der kommunalpolitische Entscheidungsprozess vom geschlossenen Auftreten der Ratsfraktionen und somit von einer klaren Trennung des Rates in Mehrheits- und Oppositionsfraktionen bestimmt. Demgegenüber werden in der kommunalen Konkordanzdemokratie (einfache) Mehrheitsregeln durch die Ma-

¹ Der Autor ist Projektmitarbeiter der Akademie für lokale Demokratie e.V. in Leipzig.

² Das Forschungsprojekt war Teil eines von der Akademie für lokale Demokratie e.V. im Jahr 2014 durchgeführten Projekts, das durch das sächsische Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ gefördert wurde. Da die Städte und Gemeinden im Erzgebirgskreis bereits im Vorjahr Gegenstand einer Untersuchung der Akademie für lokale Demokratie waren, wurden sie nicht erneut befragt (vgl. Fuhrmann 2014).

xime des „gütlichen Einvernehmens“ und die Einstimmigkeitsregel ersetzt. Wie in der von Lehmbruch (1991; 1967) beschriebenen nationalen Konkordanzdemokratie³ werden politische Konflikte durch Verhandlungen und Kompromisse gelöst. Ziel ist es, eine möglichst breite Übereinstimmung und einen umfassenden Interessenausgleich zu erzielen. Anders als auf der nationalen Ebene dienen konkordante Interaktionsmuster auf kommunaler Ebene jedoch nicht der Umgehung ethnischer, religiöser und ideologischer Konflikte in der Gesellschaft, sondern vor allem der „Vermeidung von persönlichen Konflikten“ (Holtkamp 2008: 84) und der „Rücksichtnahme auf die persönlichen Beziehungen, die man mit jedermann unterhält, und die oft genug verwandtschaftlicher Natur sind“ (Lehmbruch 1975: 5). Dementsprechend ist die Konkordanzdemokratie auf der kommunalen Ebene, im Gegensatz zu ihrem Pendant auf nationaler Ebene, ein Ausdruck der Schwäche der Parteien. Eine starke Parteipolitisierung der Kommunalpolitik könnte sich schließlich belastend auf die sozialen Beziehungen in der Gemeinde auswirken und zu persönlichen Konflikten führen. Die Schwäche der politischen Parteien geht mit einem hohen Anteil lokaler Honoratioren in der kommunalen Vertretungskörperschaft, der Popularität von Wählervereinigungen und der politischen Dominanz des hauptamtlichen Verwaltungschefs einher. In der kommunalen Konkurrenzdemokratie treten die einzelnen Personen dagegen hinter einer starken Parteiorganisation und Fraktionsdisziplin zurück. Unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen hat der Bürgermeister⁴ durch seine parteipolitische Einbindung eine weniger starke Machtposition (vgl. Holtkamp 2008). Insbesondere bei Vorliegen einer absoluten Ratsmehrheit einer Fraktion kann die kommunale Konkurrenzdemokratie zu einer regelrechten Fraktionsherrschaft führen. Das kommunale Machtzentrum liegt dann beim Fraktionsvorsitzenden der Mehrheitsfraktion im Rat (vgl. Winkler-Haupt 1988: 40). Die Position des Bürgermeisters wird auch durch die typischen Rekrutierungsmuster in der kommunalen Konkurrenzdemokratie im Verwaltungsvorstand und gegenüber der Fachverwaltung eher geschwächt. Da die Bürgermeister häufiger aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik rekrutiert werden und somit seltener über Erfahrung als Führungskraft in der Kommunalverwaltung verfügen, können sie sich insbesondere gegenüber den ohnehin

stärker parteipolitisch verankerten Beigeordneten schwerer durchsetzen.

Als ursächlich für die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und somit für den kommunalen Demokratiegrad gelten insbesondere die Größe der Gebietskörperschaft, die Regelungen der Kommunalverfassungen und der kommunale Organisationsgrad der Parteien. Je kleiner eine Gemeinde, desto geringer ist tendenziell die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und desto wahrscheinlicher sind konkordanzdemokratische Strukturen. In kleineren Gemeinden hat sich die Kommunalpolitik weniger als eigenständige Handlungssphäre ausdifferenziert und vom übrigen gesellschaftlichen Leben abgekoppelt. Die Orientierungsfunktion der Parteien ist für die Bürger weniger relevant, da die kommunalen Verhältnisse als sachlich und personell überschaubarer eingeschätzt werden. Mit der Gemeindegröße steigt auch das lokale Konfliktniveau. Kommunale Angelegenheiten werden stärker politisiert und weniger als politisch neutrale Sachangelegenheiten behandelt. Die politische Orientierungsfunktion von Parteien gewinnt daher mit zunehmender Gemeindegröße an Bedeutung (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 149). Neben der Gemeindegröße begünstigen die Regelungen in den Kommunalverfassungen der Bundesländer die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik oder begrenzen den Einfluss der Parteien durch die Stärkung des Bürgermeisters bzw. des einzelnen Ratsmitglieds. So wird z. B. der Einfluss der Wähler durch die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens im kommunalen Wahlrecht gestärkt und die Gatekeeper-Funktion der Parteien gegenüber einem Wahlsystem mit starren Listen geschwächt. Darüber hinaus wirken sich die Regelungen der Kommunalverfassung v. a. auf die Machtstellung des Bürgermeisters aus. Die Position des Bürgermeisters wird z. B. durch eine längere Amtszeit, die Nichtabwählbarkeit während der Amtszeit, die Entkopplung der Wahltermine von Bürgermeister und Kommunalvertretung sowie durch mehr Kompetenzen in der Verwaltungsführung gestärkt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 39). Außerdem wird der kommunale Demokratiegrad von der gesellschaftlichen Verankerung der Parteien beeinflusst, die üblicherweise über deren Organisationsgrad erfasst wird. Darüber hinaus wirkt sich auch die pfadabhängige regionale politische Kultur auf die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik aus (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 166).

³ Als empirische Beispiele für nationale Konkordanzdemokratien gelten bzw. galten bis in die 1990er Jahre v. a. die Schweiz, Österreich und die Niederlande (vgl. Lehmbruch 2012).

⁴ Die Begriffe Bürgermeister und Oberbürgermeister werden im Folgenden synonym verwandt. Gemeint ist immer der Hauptverwaltungsbeamte.

Die Ausgangslage der kommunalen Demokratie in Sachsen

Betrachtet man die Ausprägung der zuvor erläuterten Variablen, lässt sich aufgrund der Ausgangslage in Sachsen eine eher geringe kommunale Parteipolitisation erwarten. Die konkordanzdemokratische Ausprägung der sächsischen Kommunalpolitik ließe sich als das Ergebnis der relativ geringen durchschnittlichen Gemeindegröße, der die Konkordanzdemokratie begünstigenden institutionellen Ausgestaltung der Kommunalverfassung und des niedrigen Organisationsgrades der Parteien in Sachsen verstehen. Zudem dürfte die regionale politische Kultur eher eine geringe kommunale Parteipolitisation begünstigen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der sächsischen Gemeinden beträgt 8.921 Einwohner und liegt damit im Bundesländervergleich im Mittelfeld⁵. Verglichen damit liegt die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die im Allgemeinen als ausgeprägt konkordanzdemokratisch gelten, insbesondere aufgrund von einschneidenden Territorialreformen vor einigen Jahrzehnten, mit über 44.000 Einwohnern weit über dem sächsischen Durchschnittswert. Die Städte und Gemeinden Baden-Württembergs, das als Stamm-land der kommunalen Konkordanzdemokratie in Deutschland gilt, sind mit durchschnittlich 10.559 Einwohnern zumindest etwas größer, als die durchschnittliche sächsische Kommune. Die im Bundesländervergleich mittlere, aber noch unter dem baden-württembergischen Durchschnitt liegende Größe der sächsischen Städte und Gemeinden dürfte eine konkordanzdemokratische Ausprägung der kommunalen Demokratie in Sachsen begünstigen. Gleiches gilt für die institutionelle Ausgestaltung der sächsischen Kommunalverfassung, die damit im Mainstream der Kommunalverfassungen der deutschen Flächenländer liegt, die mit der Ausnahme des Saarlandes, Nordrhein-Westfalens und Hessens überwiegend eher konkordanzdemokratische institutionelle Strukturen vorgeben. So wird beispielsweise die Position des Bürgermeisters in Sachsen gegenüber dem Rat durch eine siebenjährige Wahlperiode und durch die Entkopplung der Wahltermine von Bürgermeister und Kommunalvertretung ebenso gestärkt wie durch das im Bundesländervergleich höchste Quorum für eine Amtsenthebung durch einen Bürgerentscheid (50% der Wahlberechtigten). Außerdem ist der Bürgermeister in Sachsen stimmberechtigter Vorsitzender des Rates und führt die laufenden Geschäfte der

Verwaltung, ohne ein Rückholrecht des Rates. Zudem wird der Einfluss der Parteien durch das sächsische Kommunalwahlrecht geschwächt, das den Wählern das Kumulieren und Panaschieren und nicht lediglich die Wahl einer starren Liste ermöglicht. Im Bundesländervergleich wird die kommunale Konkordanzdemokratie lediglich in Baden-Württemberg stärker durch die institutionelle Ausgestaltung der Kommunalverfassung begünstigt als in Sachsen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 38). Die schwache gesellschaftliche Verankerung der Parteien dürfte ebenfalls eine konkordanzdemokratische Ausprägung der kommunalen Demokratie in Sachsen begünstigen (vgl. Demuth/Lempp 2006; Jesse/Schubert/Thieme 2014). Wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern sind die Parteien auch in Sachsen generell schwächer organisiert als in den westdeutschen Bundesländern. Der Organisationsgrad der Parteien⁶ in Sachsen beträgt lediglich 0,83%. Selbst in den konkordanzdemokratischen Kommunen Baden-Württembergs sind die Parteien stärker organisiert und gesellschaftlich verankert (Organisationsgrad 1,34%). In Nordrhein-Westfalen haben die Parteien einen Organisationsgrad von fast 2% (vgl. Niedermayer 2014: 423).

Neben diesen Erklärungsfaktoren dürfte auch die regionale politische Kultur die konkordanzdemokratische Strukturierung der sächsischen Kommunalpolitik begünstigen. Die regionale politische Kultur, die die politischen Einstellungen und Handlungsstrategien der Akteure kennzeichnet, ist pfadabhängiger Ausdruck und Ergebnis einer historisch bedingten regionalen Sonderentwicklung (vgl. Wehling 1987: 261). Im Gegensatz zu den westdeutschen Bundesländern wurde die regionale politische Kultur in Sachsen, wie in den übrigen ostdeutschen Bundesländern, von den Erfahrungen in der DDR beeinflusst. Das zu DDR-Zeiten nach außen grundsätzlich geschlossene Auftreten von Verwaltung und Vertretungskörperschaft, aber auch die gemeinsamen Erfahrungen an den „Runden Tischen“ in der Spätphase der DDR und das aus den historischen Erfahrungen resultierende äußerst geringe Vertrauen der Bürger in die politischen Parteien gelten als politisch-kulturelle Einflüsse, die eine geringe kommunalpolitische Parteipolitisation und stark ausgeprägte konkordanzdemokratische Strukturen auf der kommunalen Ebene begünstigen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 166f.; Pollach/Wischermann/Zeuner 2000). Trotz der vergleichsweise geringen politischen und

⁵ Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2012 auf der Grundlage des Zensus 2011. Daten des Statistischen Bundesamtes.

⁶ Parteimitglieder von CDU, SPD, Linke, Grüne, FDP in Prozent der Parteibeitrittsberechtigten im jeweiligen Bundesland (Ende 2012).

administrativen Bedeutung der Kommunen waren die Parteien in der DDR auf der kommunalen Ebene sehr präsent. Aufgrund des Antipluralismus des DDR-Sozialismus wurden zwischen den Parteien jedoch keine gesellschaftlichen und politischen Konflikte ausgetragen. Die SED-Parteiführung richtete, gestützt auf das Verfassungsprivileg der SED, „die gesamte Gesellschaft als ihre eigene Organisation ein“ (Neckel 1992: 255). An die Stelle von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung trat das Prinzip der „Einheit aller Staatsorgane“. Dementsprechend traten auf der kommunalen Ebene Verwaltung und Vertretungskörperschaft stets geschlossen nach außen auf. In der Spätphase der DDR bildeten sich unter starker Beteiligung der Bürgerbewegung in sehr vielen Kommunen „Runde Tische“, die zu einem Wegbereiter der politischen Umgestaltung in der DDR wurden und die Demokratisierung der DDR „von unten“ auf kommunaler Ebene vorantrieben. An den Runden Tischen diskutierten und verhandelten Vertreter der staatstragenden Parteien, neu gegründeter oppositioneller Gruppen sowie weiterer Organisationen, wie etwa Kirchen und Gewerkschaftsbund. Außerdem waren zumeist auch die Bürgermeister und Ratsvorsitzenden an den lokalen Runden Tischen vertreten. Die lokalen Runden Tische dienten als Plattform für Gespräche zwischen den etablierten und den neuen politischen Kräften in den DDR-Kommunen. Ziel der Runden Tische war es, das in der Spätphase der DDR entstandene Machtvakuum zu überbrücken und den politischen Umbruch in der DDR friedlich mitzugestalten. An den lokalen Runden Tischen standen Debatten über die Lösung von Problemen vor Ort im Vordergrund. Der Dualismus von Regierung und Opposition trat an den Runden Tischen derweil in den Hintergrund (vgl. Weil 2014). Die Parteiidentifikation der Bürger ist in Ostdeutschland schwächer und weniger stabil. Das Vertrauen zu den politischen Parteien lag in Ostdeutschland fast stetig, wenn auch zumeist nur geringfügig, unter dem ebenfalls niedrigen Niveau in Westdeutschland (vgl. Gabriel 2013). Es ist zu erwarten, dass die historischen (kommunal-)politischen Erfahrungen, die besonders großen persönlichen Risiken beim offenen Austrag von Konflikten in der DDR, die demokratische, politische Sozialisation an den Runden Tischen und die ausgeprägte Parteienskepsis vieler Bürger in Sachsen als politisch-kulturelle Einflussfaktoren eine konkordanzdemokratische Ausprägung der Kommunalpolitik in Sachsen begünstigen. Fasst man die Ausprägung der unterschiedlichen Variablen zusammen, lässt sich folgende Hypothese formulieren: Die Par-

teipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik ist gering. Die Konkordanzdemokratie ist der in Sachsen vorherrschende kommunale Demokratietyp.

Daten und methodisches Vorgehen

Zur Untersuchung der Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik und des in Sachsen vorherrschenden kommunalen Demokratietyps wurden im Rahmen einer schriftlichen Befragung die Bürgermeister und die Fraktionsvorsitzenden der jeweils vier größten Ratsfraktionen in 140 sächsischen Gemeinden befragt (N=700). Berücksichtigt wurden alle 59 sächsischen Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern und alle 81 sächsischen Städte und Gemeinden zwischen 5.000 und 9.999 Einwohnern, mit Ausnahme der 24 Städte und Gemeinden im Erzgebirgskreis in dieser Größenklasse, die bereits im Jahr 2013 befragt wurden (vgl. Fuhrmann 2014). Ziel der Befragung war die Erhebung der Wahrnehmung der kommunalpolitischen Interaktions- und Entscheidungsstrukturen durch wichtige kommunalpolitische Entscheidungsträger. Zudem zielte die Befragung darauf ab, übergeordnete politische Einstellungen sächsischer Kommunalpolitiker zu erheben. Die Vorbereitungen zur Befragung begannen Anfang des Jahres 2014 mit der Konzeption des Fragebogens. Daraufhin wurden im März 2014, anstatt einer Stichprobenziehung, alle sächsischen Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern ermittelt, um eine Vollerhebung durchzuführen. Im April 2014 wurden die Fragebögen an die Bürgermeister mit der Bitte verschickt, die im Umschlag enthaltenen Schreiben und Fragebögen an die Fraktionsvorsitzenden weiterzureichen. Auf diese Weise konnte die Befragung durchgeführt werden, ohne die Namen der Fraktionsvorsitzenden in den einzelnen Gemeinden aufwändig zu recherchieren. Eine solche Recherche wäre aufgrund von finanziellen und personellen Restriktionen nicht möglich gewesen, zumal eine Internetrecherche insbesondere in vielen kleineren Gemeinden für die Datenerhebung nicht ausreichend gewesen wäre. Aufgrund der gewählten Form des Fragebogenversandes und aus pragmatischen und finanziellen Gründen wurde auf eine typische Erinnerung zur Teilnahme an der Befragung verzichtet. Von den 700 verschickten Fragebögen wurden 237 Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt. Die Rücklaufquote beläuft sich somit auf 33,9%. Deutliche Unterschiede zeigen sich beim Vergleich des Rücklaufs zwischen Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden. Die Rücklaufquote der Bürgermeister liegt bei bemerkenswert hohen 47,1% und deutlich über der Rück-

laufquote der Fraktionsvorsitzenden, die sich auf 30,5% beläuft. Außerdem liegt die Rücklaufquote in den Städten und Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern über der aus den kleineren Kommunen.

Tab. 1: Rücklauf der Befragung

	Grundgesamtheit	Rückläufer	Rücklaufquote
Gesamt	700	237	33,9%
Bürgermeister	140	66	47,1%
Fraktionsvorsitzende	560	171	30,5%
Befragte aus Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern	405	125	30,9%
Befragte aus Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern	295	112	38,0%

Der Anteil der Befragten aus Städten und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern liegt, bezogen auf die Grundgesamtheit, bei 57,1%. Dementsprechend wurden trotz der niedrigeren Rücklaufquote in dieser Gemeindegrößenklasse die meisten Fragebögen aus Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern zurückgesandt. Über die Zusammensetzung der Grundgesamtheit nach Geschlecht, Alter und Parteizugehörigkeit liegen keine verlässlichen Daten vor. Hinsichtlich dieser Merkmale setzt sich die Gruppe der Befragten, deren Daten in die Analyse eingingen, folgendermaßen zusammen: 84,3% der Befragten sind männlichen und 15,7% weiblichen Geschlechts⁷. Ein Drittel der Befragten ist zwischen 50 und 59 Jahre alt (33,3%). 41,9% der Befragten sind 60 Jahre und älter. Ungefähr ein Viertel der Befragten ist zwischen 30 und 49 Jahre alt (24,4%). Lediglich ein Befragter ist jünger als 30 Jahre. Von den parteipolitisch gebundenen Kommunalpolitikern gehören mit 28,3% die mit großem Abstand meisten der Befragten der CDU an. Es folgen Kommunalpolitiker der Linken (15,6%) und der SPD (14,8%). Der Anteil der Parteilosen und der Angehörigen von Wählervereinigungen liegt bei fast dreißig Prozent (29,9%).

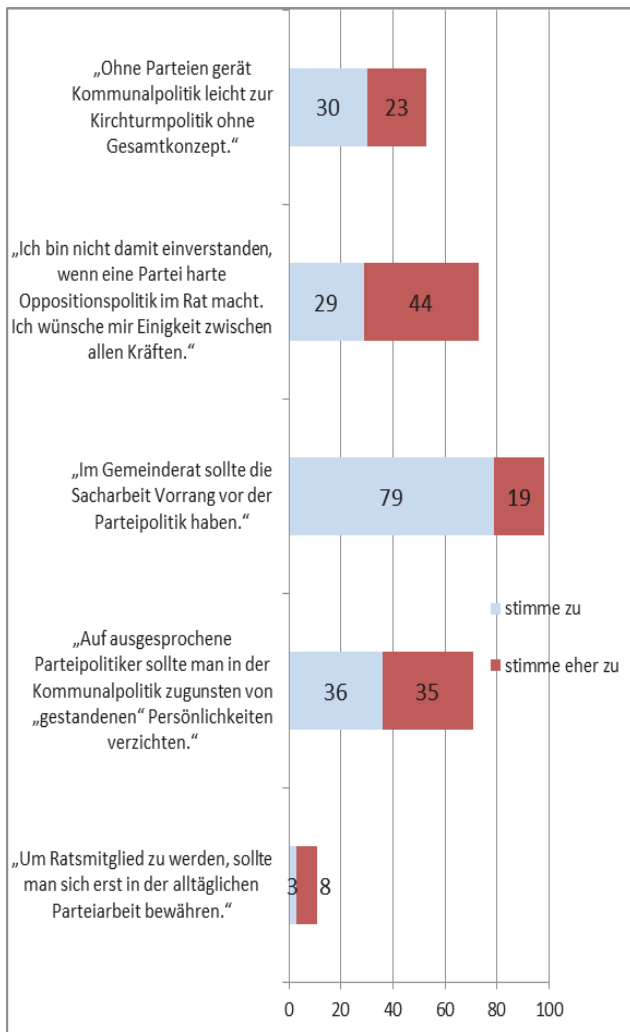
Ergebnisse und Diskussion

Charakteristisch für die kommunale Konkordanzdemokratie ist eine geringe personelle, inhaltliche und prozedurale Parteipolitisierung der Kommunalpolitik. Um die Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik zu erfassen, wurden zum einen die Einstellungen der Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden gegenüber Parteien in der Kommunalpolitik untersucht. Zum anderen wurde nach dem Ablauf der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse gefragt, um die Parteipolitisierung und somit den in Sachsen vorherrschenden kommunalen Demokratietyp herauszuarbeiten.

Die befragten Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende äußern stark konkordanzdemokratische Einstellungen. Eine hohe Parteipolitisierung stößt bei den befragten Kommunalpolitikern auf große Ablehnung. Jeweils über 70% der Befragten wünschen sich in der Kommunalpolitik „Einigkeit zwischen allen Kräften“ und äußern eine starke Präferenz für Honoratioren in der Kommunalpolitik. 98% der Befragten sind der Ansicht, dass Sacharbeit Vorrang vor der Parteipolitik haben sollte. Eine Bewährung in der alltäglichen Parteiarbeit befürworteten nur 11% der Befragten als Voraussetzung einer Ratstätigkeit. Von einer knappen Mehrheit der Befragten wird den Parteien immerhin eine grundlegende kommunalpolitische Orientierungsfunktion zugeschrieben. 53% der Befragten stimmen der Aussage „Ohne Parteien gerät Kommunalpolitik leicht zur Kirchturmpolitik ohne Gesamtkonzept“ (eher) zu. Fast die Hälfte der insgesamt zu ca. 70% parteigebundenen Befragten ist jedoch nicht der Ansicht, dass Parteien in der Kommunalpolitik Kirchturmpolitik verhindern bzw. dass ohne Parteien auf kommunaler Ebene Kirchturmpolitik betrieben würde.

⁷ In einer Studie von Ernst & Young (2013: 51) wurden folgende Frauenanteile in der Kommunalpolitik sächsischer Städte und Gemeinden unter 50.000 Einwohner ermittelt: Bürgermeisterinnen: 14,8%, Fraktionsvorsitzende: 11,7%, Ratsmitglieder: 18,7%.

Abb. 1: Einstellungen gegenüber der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik (Angaben in Prozent)

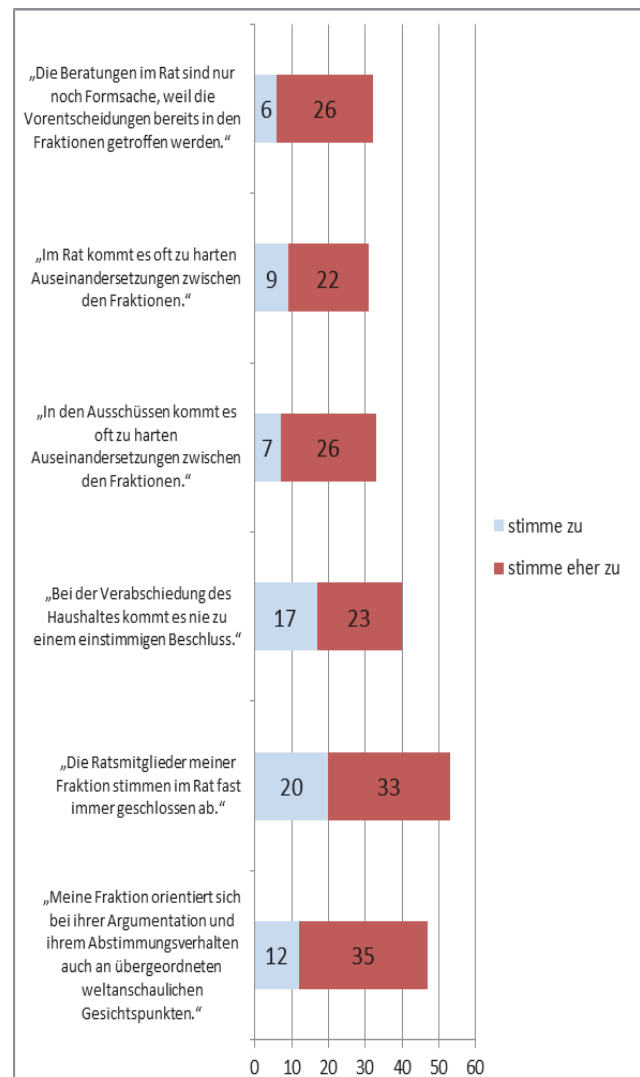


Zur Untersuchung der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik reicht es allerdings nicht aus, die Einstellungen von Kommunalpolitikern gegenüber Parteien zu erfassen. Jenseits der Einstellungsebene stellt sich insbesondere die Frage nach dem tatsächlichen Ablauf der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse und der prozeduralen Parteipolitisierung⁸. Das Ausmaß der prozeduralen Parteipolitisierung ergibt sich insbesondere aus dem Grad der Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen (Fraktionsdisziplin).

⁸ Die personelle Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik liegt im Bundesländervergleich auf einem mittleren Niveau, wenn man die Stimmenanteile der Parteien bei den Gemeinderatswahlen zugrunde legt. Bei den Gemeinderatswahlen 2014 wurden die Wählervereinigungen mit 23,8% erneut zweitstärkste Kraft hinter der CDU (33,3%) und vor der Linken (16,5%). Insbesondere in vielen der zahlreichen kleineren sächsischen Gemeinden amtiert ein parteiloser Bürgermeister. Die Parteien sind somit in Sachsen weit davon entfernt, die Kommunalpolitik personell zu monopolisieren.

ziplin begünstigt zudem die klare Trennung von Oppositions- und Mehrheitsfraktionen im Rat. Die Befragungsergebnisse zeigen eine insgesamt geringe prozedurale Parteipolitisierung der Kommunalpolitik in Sachsen. Die Bedeutung der Fraktionen als (Vor-)Entscheidungsorgane ist gering. Harte Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen, wie sie für eine kommunale Konkurrenzdemokratie typisch wären, sind in Sachsen weniger verbreitet. Zugleich sind einstimmige Beschlüsse, auch zentraler kommunalpolitischer Entscheidungen wie z. B. des Haushalts, in vielen sächsischen Kommunen nicht unüblich. An die Stelle einfacher Mehrheiten und des Dualismus von Ratsmehrheit und Opposition tritt vielerorts das Streben nach möglichst großen Mehrheiten und Einstimmigkeit.

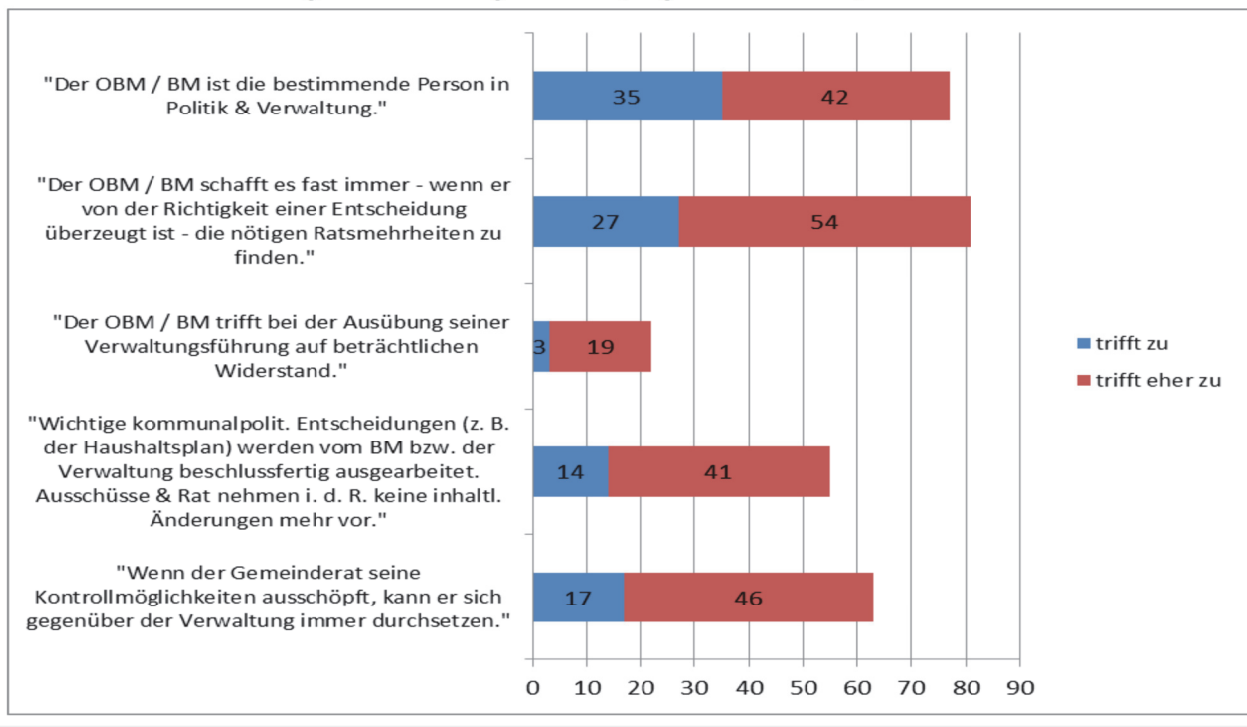
Abb. 2: Prozedurale und inhaltliche Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik (Angaben in Prozent)



Die Fraktionsdisziplin ist in vielen sächsischen Räten gering. Wenn keine einstimmigen Beschlüsse zustande kommen, ist vielerorts ein heterogenes Abstimmungsverhalten innerhalb der Fraktionen üblich. Die Fraktionszugehörigkeit hat somit nur einen begrenzten Einfluss auf das Abstimmungsverhalten. Obwohl übergroße Mehrheiten und einstimmige Beschlüsse weit verbreitet sind, gibt lediglich etwas mehr als die Hälfte der Befragten (53%) an, dass ihre Fraktion im Rat fast immer geschlossen abstimmt.

47% der Befragten erklären, dass sich ihre Fraktion bei ihrer Argumentation und ihrem Abstimmungsverhalten auch an übergeordneten weltanschaulichen Gesichtspunkten orientiert. Lediglich unter den CDU-Mitgliedern stimmt eine Mehrheit dieser Aussage (eher) zu (55%), wohingegen die übrigen Befragten diese Aussage überwiegend nicht bestätigen. Da parteilose Bürgermeister und Fraktionsvorsitzende von Wählervereinigungen der Aussage sogar etwas häufiger zustimmen als parteigebundene Kommunalpolitiker, lässt sich die Orientierung an übergeordneten weltanschaulichen Gesichtspunkten zudem eher nicht als Ausdruck einer inhaltlichen Parteipolitisierung deuten. Eine nennenswerte inhaltliche Parteipolitisierung der Kommunalpolitik setzt zudem zumindest ein Mindestmaß an prozeduraler Parteipolitisierung voraus, das in vielen sächsischen Gemeinden nicht erreicht wird. Politik und Verwaltung sind auf der kommunalen Ebene besonders eng verflochten. Die Dominanz der hauptamtlichen Verwaltung gegenüber den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern ist ein weiteres allgemeines Merkmal kommunaler Entscheidungsprozesse und resultiert vor allem aus einem Informationsvorsprung der Verwaltung. Aufgrund dieses administrativen Informationsvorsprungs reagieren die gewählten Ratsmitglieder häufig lediglich auf die Schilderungen der Verwaltung und stimmen den meisten Beschlussvorlagen zu. Die Verwaltungsdominanz gegenüber dem Rat kommt auch in den Befragungsergebnissen zum Ausdruck. Der Aussage „Die Verwaltung hat durch ihren Informationsvorsprung große Macht über den Gemeinderat“ stimmt etwas mehr als die Hälfte der Befragten (53%) (eher) zu. 39% stimmen eher nicht zu. Lediglich 8% stimmen nicht zu. Aufgrund der Verwaltungsdominanz im kommunalen Entscheidungsprozess hängt die inhaltliche Parteipolitisierung insbesondere davon ab, inwieweit es den Parteien gelingt, die Verwaltung zu steuern. In der Konkurrenzdemokratie bilden die Ratsfraktionen die kommunalen Machtzentren. Insbesondere bei Vorliegen einer absoluten Ratsmehrheit einer Fraktion kon-

zentriert sich die Macht unter konkurrenzdemokratischen Bedingungen beim Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion. Vor allem die Leitungspositionen in der Verwaltung werden in der kommunalen Konkurrenzdemokratie mit loyalen Parteimitgliedern besetzt, wobei die Parteipatronage häufig wesentlich über die Besetzung einiger strategischer Schlüsselpositionen hinausgeht. In der kommunalen Konkordanzdemokratie spielen dagegen parteipolitische Aspekte bei der Stellenbesetzung in der Verwaltung eine untergeordnete Rolle. Der Bürgermeister hat die zentrale kommunale Machtposition und führt eine nur wenig parteipolitisch beeinflusste Verwaltung. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass der Bürgermeister in den sächsischen Kommunen der einflussreichste und stärkste Akteur in Kommunalpolitik und -verwaltung ist und belegen auch in dieser Hinsicht die konkordanzdemokratische Strukturierung der sächsischen Kommunalpolitik. 77% der Befragten geben an, dass der Bürgermeister *die* bestimmende Person in Politik und Verwaltung ist. Eine noch größere Mehrheit der Befragten (81%) erklärt, dass es dem Bürgermeister fast immer gelingt, die nötigen Ratsmehrheiten zu finden, wenn er von einer Entscheidung überzeugt ist. Eine knappe Mehrheit der Befragten (55%) gibt überdies an, dass der Bürgermeister wichtige kommunalpolitische Entscheidungen, wie z. B. den Haushaltsplan, von der Verwaltung beschlussfertig ausarbeiten lässt und die Ausschüsse und der Rat in der Regel keine inhaltlichen Änderungen mehr vornehmen. Die Bürgermeister stimmen dieser Aussage etwas häufiger zu, als die Fraktionsvorsitzenden. Größere Unterschiede als im Antwortverhalten von Bürgermeistern und Fraktionsvorsitzenden zeigen sich jedoch beim Vergleich des Antwortverhaltens anhand der Gemeindegröße. Von den Befragten aus Städten mit über 50.000 Einwohnern stimmen nur 20% der Aussage (eher) zu, dass die Ausschüsse und der Rat in der Regel keine Änderungen mehr an den Verwaltungsvorlagen zu wichtigen kommunalpolitischen Entscheidungen vornehmen. In den größeren Mittelstädten und in den wenigen sächsischen Großstädten (Leipzig, Dresden, Chemnitz) sind inhaltliche Änderungen an den Beschlussvorlagen der Verwaltung durch die Räte offensichtlich üblicher als in den kleineren Städten und Gemeinden. Damit bestätigt sich die theoretische Erwartung, dass die Gemeindegröße den kommunalen Entscheidungsprozess und die Interaktion von Bürgermeister und Rat beeinflusst.

Abb. 3: Politische Führung durch den Bürgermeister (Angaben in Prozent)

Die Bürgermeister sind insgesamt, nicht nur gestützt auf die Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Rat, in starkem Maße in der Lage, kommunale Entscheidungen durchzusetzen. Sie üben auch in und gegenüber der Verwaltung effektive politische Führung aus und treffen dabei insgesamt auf wenige Gegenkräfte. Lediglich 22% der Befragten halten es für (eher) zutreffend, dass der Bürgermeister bei seiner Verwaltungsführung auf beträchtlichen Widerstand stößt. Das Kontrollpotenzial des Rates gegenüber der Verwaltung und dem Bürgermeister wird von den Befragten zugleich überwiegend als sehr hoch eingeschätzt. 63% der Befragten vertreten (eher) die Auffassung, dass sich der Gemeinderat gegenüber der Verwaltung immer durchsetzen kann, wenn er seine Kontrollmöglichkeiten ausschöpft. Unter konkordanzdemokratischen Bedingungen ist es jedoch eher unwahrscheinlich, dass der Rat seine Kontrollmöglichkeiten tatsächlich ausschöpft.

Wie stark die konkordanzdemokratische Prägung der sächsischen Kommunalpolitik ist, zeigt sich auch beim Vergleich mit den Ergebnissen empirischer Untersuchungen der kommunalen Parteipolitisierung in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (vgl. Holtkamp 2012: 199). Die prozedurale Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik ist tendenziell noch geringer als die Parteipolitisierung in den Kommunen Baden-Württembergs, das in der Literatur als exemplarisch für die kommunale Konkordanzdemo-

kratie gilt. Vergleicht man die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung der sächsischen Kommunalpolitik mit den Ergebnissen einer Befragung der Fraktionsvorsitzenden in baden-württembergischen Städten mit über 50.000 Einwohnern, zeigt sich, dass in den sächsischen Kommunen der gleichen Größenklasse die prozedurale Parteipolitisierung geringer ist als in Baden-Württemberg. In den sächsischen Kommunen sind vor allem die Bedeutung von Vorentscheidungen in den Fraktionen, die Häufigkeit von harten Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen und die Fraktionsdisziplin geringer (vgl. Holtkamp 2012: 199).

Fazit

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, die Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik zu untersuchen und den in Sachsen vorherrschenden kommunalen Demokratietyp empirisch herauszuarbeiten. Ausgehend von der Ausprägung der in der theoretischen Diskussion identifizierten, erklärenden Variable wurde als Hypothese formuliert, dass die Parteipolitisierung der sächsischen Kommunalpolitik gering ist und in Sachsen die kommunale Konkordanzdemokratie dominiert. Zur empirischen Überprüfung dieser Hypothese wurde eine schriftliche Befragung der Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden in den sächsischen Städten und Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern durchgeführt. Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen die Hypothese. Die befragten Kommunalpolitiker

haben stark konkordanzdemokratisch geprägte Einstellungen und Präferenzen und stehen einer starken Parteipolitisation mit großer Mehrheit ablehnend gegenüber. Die Ablehnung bezieht sich auf die personelle, prozedurale und inhaltliche Parteipolitisation der Kommunalpolitik. Nicht nur die Einstellungen der befragten Kommunalpolitiker, sondern auch die Praxis der sächsischen Kommunalpolitik sind stark konkordanzdemokratisch geprägt. Die Ratsfraktionen haben als politische Vorentscheidungsgremien eine geringe Bedeutung. Harte Auseinandersetzungen zwischen den Fraktionen sind selten. Es ist nicht unüblich, dass sogar zentrale kommunalpolitische Weichenstellungen und Entscheidungen einstimmig oder mit sehr großen Mehrheiten beschlossen werden. Die Fraktionsdisziplin ist häufig gering. Außerdem verdeutlichen die Befragungsergebnisse die dominierende Stellung des Bürgermeisters in der sächsischen Kommunalpolitik und belegen auch damit die konkordanzdemokratische Strukturierung der kommunalen Demokratie in Sachsen.

Literatur

- Bogumil, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven, Berlin.
- Demuth, Christian/Lempp, Jakob (Hrsg.) (2006): Parteien in Sachsen, Berlin.
- Ernst & Young (2013): Abschlussbericht Forschungsprojekt. Frauen in der Kommunalpolitik der neuen Länder, Berlin.
- Gabriel, Oscar (2013): Einstellungen der Bürger zu den politischen Parteien, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden, 319-348.
- Gehne, David/Holtkamp, Lars (2005): Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: 87-141.
- Fuhrmann, Tobias (2014): Bericht zur Befragung der (Ober-)Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden der Kommunen im Erzgebirgskreis, Leipzig, online: www.lokale-demokratie.de/wp-content/uploads/2014/08/Ergebnisbericht-Wiss.-Befragung-lokale-Demokratie-Erzgebirge-2013.pdf (15.1.2015)
- Holtkamp, Lars (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.
- Jesse, Eckard/Schubert, Thomas/Thieme, Tom (Hrsg.) (2014): Politik in Sachsen, Wiesbaden.
- Lehmbruch, Gerhard (2012): Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie. Eine historisch-institutionelle Perspektive, in: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.): Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden, 33-50.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen, Vaduz: 13-24.
- Lehmbruch, Gerhard (1975): Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1/1975: 3-8.
- Lehmbruch, Gerhard (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Neckel, Sighard (1992): Das lokale Staatsorgan. Kommunale Herrschaft im Staatssozialismus der DDR, in: Zeitschrift für Soziologie, 21 (4), 252-268.
- Niedermayer, Oskar (2014): Parteimitgliedschaften im Jahre 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 45 (2), 416-439.
- Pollach, Günter/Wischermann, Jörg/Zeuner, Bodo (2000): Ein nachhaltig anderes Parteiensystem. Profile und Beziehungen von Parteien in ostdeutschen Kommunen, Opladen.
- Weil, Francesca (2014): Die Runden Tische in der DDR 1989/90, Erfurt.
- Wehling, Hans-Georg (1991): „Parteipolitisation“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert/Wollmann, Helmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt: Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Basel u.a., 149-166.
- Winkler-Haupt, Uwe (1988): Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München.

Same same but different? – Ein Vergleich langjähriger und neueingetretener Parteimitglieder von Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg

Michael Dürr, M.A.¹

1. Einleitung und Fragestellungen

In Zeiten kontinuierlich sinkender bzw. stagnierender Parteimitgliederzahlen² stellt ein Zuwachs um mehrere Hundert neue Mitglieder eine bemerkenswerte Ausnahme dar. In den vergangenen Jahren konnte von den im Bundestag vertretenen Parteien lediglich Bündnis 90/Die Grünen (im Folgenden: Grüne) Zuwächse in dieser Hinsicht verzeichnen (vgl. Niedermayer 2014: 2). Vor allem in Baden-Württemberg, wo es 2011 zu einem Machtwechsel gekommen ist und die Partei seitdem erstmals in einem deutschen Bundesland die Regierung anführt, lässt sich dieser Trend feststellen.

In westlichen Demokratien und insbesondere in der Bundesrepublik spielen die Mitglieder in Parteien eine bedeutsame Rolle – sei es im Rahmen der innerparteilichen Willensbildung, als Multiplikatoren und freiwillige Wahlkampfhelfer³ oder als Finanziere ihrer Partei.⁴ Wer die Mitglieder einer Partei sind und welche Einstellungen sie haben, ist aber nicht nur für die Parteiliten von Interesse. Um ihrer Funktion als Bindeglied zwischen Gesellschaft und politisch-administrativem System nachkommen zu können, brauchen Parteien Mitglieder, die in der Bürgerschaft verwurzelt sind und so eine Anbindung an die Bürger herstellen (vgl. Klein et al. 2011: 20-21).

Übernimmt eine grün-alternative Partei zum ersten Mal Regierungsverantwortung, kann dies laut Rüdiger und Rihoux (vgl. 2006: 17-21) entsprechend der Theorie des Parteiwandels von Harmel und Janda (1994) als ein positiver externer Schock wirken, der Auswirkungen auf die Organisationsstruktur der Partei, auf ihre inhaltlich-programmatische Ausrichtung oder die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft ha-

ben kann. Der letztgenannte Aspekt wird im Fokus dieses Artikels stehen, da hierzu bislang wenige empirische Erkenntnisse existieren.

Bislang haben sich lediglich Delwit und van Haute (2008) einer vergleichbaren Fragestellung gewidmet. In ihrer Studie untersuchen sie am Beispiel der französisch-sprachigen belgischen Grünen (Ecolo) näher, ob sich langjährige und neueingetretene Parteimitglieder unterscheiden. Die Partei war von 1999 bis 2003 an der nationalen Regierung beteiligt und verzeichnete infolgedessen einen starken Mitgliederzuwachs. Die Untersuchung konnte zwar keinen wesentlichen Unterschied im Sozialprofil, jedoch Unterschiede bei den Einstellungen der Alt- und Neumitglieder feststellen (vgl. Delwit & Van Haute 2008: 111-117).

Am Beispiel der baden-württembergischen Grünen wird im Folgenden untersucht, inwiefern sich neueingetretene Mitglieder von langjährigen Parteimitgliedern unterscheiden. Nicht nur die veränderte landespolitische Rolle der Grünen rechtfertigt diese Fallauswahl, sondern auch der Umstand, dass sie als einzige im baden-württembergischen Landtag vertretene Partei in den vergangenen Jahren einen deutlichen Mitgliederzuwachs verzeichnen konnten. Konkret werden folgende Fragestellungen beantwortet:

Haben die grünen Parteimitglieder, die zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme in Baden-Württemberg eingetreten sind, ein abgrenzbares Profil, das sie von den langjährigen Mitgliedern unterscheidet? Hierbei werden sowohl sozio-ökonomische und ideologische Merkmale als auch die Mitgliedschaftsmotive der Mitglieder analysiert.

Und: Haben die grünen Parteimitglieder, die zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme in Baden-Württemberg eingetreten sind, andere Ansichten über ihre Partei in der Regierung als die Altmitglieder? Hierbei werden die Parteizielvorstellungen der langjährigen und neueingetretenen grünen Mitglieder miteinander verglichen.⁵

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Einen guten Überblick zu der Entwicklung der Parteimitgliedschaften in Europa in den vergangenen Jahrzehnten liefern Van Biezen et al. (2011).

³ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag bei personenbezogenen Aussagen, sofern es sich nicht ausdrücklich um Frauen handelt, stets die männliche Form verwendet.

⁴ Näheres hierzu siehe Detterbeck (2009).

⁵ Wie eingangs erwähnt wurde, ist der Mitgliederzuwachs bei den Grünen kein Phänomen, das sich ausschließlich auf Baden-Württemberg beschränkt. Interessant wäre es deshalb, zu untersuchen, ob sich die in anderen Landesverbänden eingetretenen neuen Mitglieder stärker von den dortigen Altmitgliedern unterscheiden oder ob die Unterschiede geringer sind. Aufgrund mangelnder aktueller Daten kann diese Frage jedoch derzeit leider nicht beantwortet werden.

2. Hintergründe: Regierungsübernahme und massiver Mitgliederzuwachs

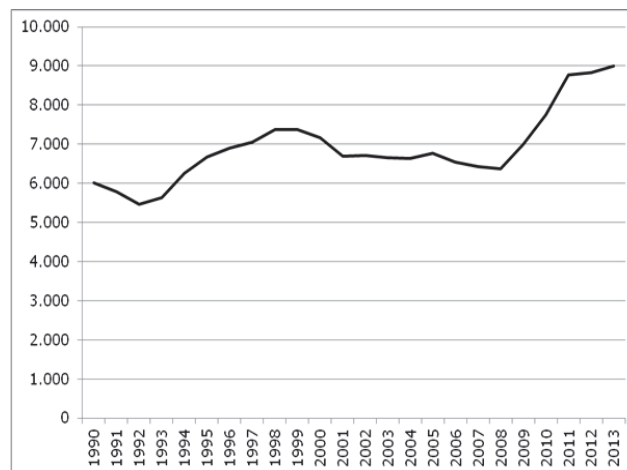
In Baden-Württemberg schien es jahrzehntelang so, als könne keine andere Partei als die CDU die Landesregierung anführen und den Ministerpräsidenten stellen. Beinahe 60 Jahre regierten die Christdemokraten den Südwesten; alleine, mit der FDP oder der SPD als Juniorpartner. Die Grünen waren dagegen seit ihrer Gründung drei Jahrzehnte lang Oppositionspartei. Dies änderte sich mit der Landtagswahl 2011, die aus einer Vielzahl von Gründen außergewöhnlich war. Einerseits hatten landespolitische Ereignisse, vor allem die Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“, die Kompetenz der damals amtierenden Landesregierung infrage gestellt und zugleich die Grünen als wirkliche Alternative erkennbar werden lassen. Andererseits waren Einflüsse außerhalb des Bundeslandes relevant, wie etwa die Tatsache, dass die damals unpopuläre Bundesregierung ebenfalls wie die Landesregierung von Union und FDP gestellt wurde. Vor allem ist jedoch die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima zu nennen. Vor diesem Hintergrund waren Energie- und Verkehrspolitik bedeutsame Politikfelder für viele Wähler. Schließlich konnte der grüne Spitzenkandidat Winfried Kretschmann im Vergleich mit seinen Mitbewerbern, dem amtierenden Ministerpräsidenten Stefan Mappus und dem SPD-Kandidaten Nils Schmid, am ehesten die Wähler von sich überzeugen (vgl. Roth 2013: 23-26).⁶ Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis vom 27. März 2011 zu verstehen, bei dem die Grünen 24,2 % der Stimmen erhielten (mehr als doppelt so viele wie bei der Wahl davor) und somit zur zweitstärksten Kraft im baden-württembergischen Landtag wurden. Zusammen mit der SPD, die knapp einen Prozentpunkt weniger erhielt, bildeten sie die erste grün-rote Koalition in einem deutschen Bundesland.

Die Mitgliederzahlen der Grünen im Südwesten legen nahe, dass sie als führende Regierungspartei in den folgenden Jahren eine zunehmende Attraktivität für neue Mitglieder entwickelten. Der Trend, der bereits 2010 begonnen hatte, setzte sich 2011 und in den Jahren danach fort (siehe Abbildung 1). Während die Partei Ende 2010 ca. 7750 Mitglieder zählte, waren es Ende 2013 etwa 9000 Personen. Dies entspricht einer Steigerung von 16 %. Hierbei sind Austritte und Sterbefälle mit eingerechnet. Betrachtet man hingegen nur die Neueintritte, so zeigt sich,

dass knapp ein Viertel aller Mitglieder (2200 Personen) nach 2010 beigetreten sind.⁷

Bemerkenswert ist zudem, dass die Grünen als einzige im baden-württembergischen Landtag vertretene Partei einen Mitgliederzuwachs verzeichnen konnten, während CDU, SPD und FDP im Südwesten seit 2010 Mitglieder verloren (vgl. Niedermayer 2014: 6-12).

Abbildung 1: Mitgliederentwicklung der Grünen in Baden-Württemberg seit 1990



Eigene Darstellung. Quelle: Niedermayer (2014).

3. Theoretische Überlegungen und zu prüfende Thesen

Laut Kitschelt (vgl. 1989: 57) werden grün-alternative Parteien für einen breiteren Personenkreis attraktiv, sobald sie im Parteienwettbewerb eine relevantere Rolle spielen. Erstmals zu regieren stellt neben einem solchen Bedeutungszugewinn für eine Partei eine deutliche Veränderung dar. Sie hat mehr Gestaltungsmöglichkeiten als in der Opposition, zugleich aber auch mehr Verantwortung. Im vorliegenden Fall dürften die Veränderungen noch gravierender sein, da die Grünen in Baden-Württemberg bislang keine Regierungserfahrung hatten und von einem Tag auf den anderen in der ungewohnten Situation waren, die Regierung anzuführen und den Ministerpräsidenten zu stellen. Es ist zu prüfen, ob sich andere Personenkreise als bislang von den Grünen als führende Regierungspartei angesprochen fühlten und beigetreten sind. Wäre dies der Fall, würden sich diese Personen von den bisherigen Parteimitgliedern sowohl in Hinblick auf ihr Sozialprofil als auch auf ihre politischen Einstellungen sowie in Hinblick auf ihre Parteizielvorstellungen unterscheiden.

⁶ Aufgrund der Kürze des Beitrags wird nicht ausführlicher auf die Umstände des Wahlsiegs eingegangen. Gute Analysen hierzu finden sich im Sammelband von Wagschal et al. (2013) sowie bei Keil und Gabriel (2012).

⁷ Laut Auskunft der Landesgeschäftsstelle der Grünen Baden-Württemberg.

Für die weitere Untersuchung ist es zunächst hilfreich, den Blick darauf zu richten, was über die grüne Mitgliedschaft bekannt ist. Anhand der Ergebnisse der bundesweit durchgeführten Parteimitgliederstudie PAMIS⁸ wird deutlich, dass die Grünen die Partei mit dem höchsten Frauenanteil (38 %) sind. Verglichen mit anderen Parteien sind ihre Mitglieder tendenziell höher gebildet (85 % mit (Fach)Hochschulreife); die größte Gruppe der Erwerbstätigen stellen Beamte bzw. Angestellte im öffentlichen Dienst (45 %) dar. Zudem verorten sich Parteiangehörige der Grünen im politischen Spektrum relativ weit links (nur die Mitglieder der Linkspartei stufen sich selbst im Durchschnitt linker ein) (vgl. Klein 2011: 43-50; Spier 2011: 129).

Im Folgenden werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen langjährigen und neueingetretenen Mitgliedern der Grünen in Baden-Württemberg geprüft. Überträgt man die existierenden Kenntnisse über grüne Parteimitglieder in Deutschland, so würde ein anderes Sozialprofil bedeuten, dass der Anteil gering gebildeter Personen höher und der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst unter den Neumitgliedern niedriger ist.⁹ Darüber hinaus können Differenzen bei der ideologischen Selbstverortung bestehen, in dem Sinne, dass sich die Neumitglieder im politischen Spektrum eher in der Mitte und die Altmitglieder links davon verorten.

Da es sich bei diesen Überlegungen um keine aus einer Theorie abgeleiteten Aussagen über Wirkungszusammenhänge handelt, sondern vielmehr um empirisch plausible Vermutungen, wird im Folgenden nicht von Hypothesen, sondern von Thesen gesprochen. Diese werden folgendermaßen formuliert:

T1: Der Anteil der Hochgebildeten ist bei den langjährigen Parteimitgliedern der baden-württembergischen Grünen höher als bei den neueingetretenen Mitgliedern.

T2: Der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist bei den neueingetretenen Parteimitgliedern der baden-württembergischen Grünen geringer als bei den langjährigen Mitgliedern.

T3: Langjährige Parteimitglieder der baden-württembergischen Grünen verorten sich selbst weiter links als die neueingetretenen Mitglieder.

Laut Rüdiger und Rihoux (vgl. 2006: 19) können grün-alternative Parteien als Regierungsparteien stärker als potentieller Ort für Elitenrekrutierung wahrgenommen werden. Das heißt, dass möglicherweise vermehrt Personen der Partei beitreten, denen es darum geht, persönliche Karriereziele zu verwirklichen. Diese Mitglieder könnten sich etwa ein Parteiamt, ein Mandat bzw. öffentliches Amt oder sonstige berufliche Vorteile als Folge ihrer Mitgliedschaft erhoffen. Zur Überprüfung dieser Annahme ist es sinnvoll, eine differenzierte Betrachtung von Mitgliedschaftsmotiven vorzunehmen. Besonders geeignet hierfür ist das *General Incentives Model*, das auf Seyd und Whiteley zurückgeht (1992) und von Klein (2006) auf Deutschland übertragen wurde. Darin werden sieben verschiedene Motivarten bzw. Anreize unterschieden, die für den Beitritt in eine Partei bzw. für die anhaltende Mitgliedschaft relevant sein können: 1) Selektive, ergebnisbezogene Anreize (persönliche Vorteile, die aus der Mitgliedschaft entstehen); 2) Selektive, prozessbezogene Anreize (persönliche Vorteile, die durch die Mitarbeit in der Partei entstehen); 3) Kollektive, politische Anreize (der Wunsch, sich für die politischen Ziele der Partei einzusetzen); 4) Normative Anreize (das Anliegen, die Erwartungen des persönlichen Umfeldes zu erfüllen); 5) Altruistische Anreize (die eigene demokratische Bürgerpflicht erfüllen); 6) Ideologische Anreize (der Wunsch, den Kurs der Partei zu beeinflussen oder eine innerparteiliche Strömung zu unterstützen) und 7) Expressive Anreize (der Wunsch, die Partei oder Politiker zu unterstützen) (vgl. Laux 2011: 62-64).¹⁰

Die entsprechende These hierzu lautet:

T4: Die neueingetretenen Parteimitglieder der baden-württembergischen Grünen erachten selektive, ergebnisbezogene Anreize für ihre Mitgliedschaft wichtiger als die langjährigen Parteimitglieder.

Darüber hinaus lassen sich weitere Unterschiede bei den Einstellungen der Alt- und Neumitglieder annehmen. Parteien verfolgen verschiedene, teilweise sogar konkurrierende Ziele. Harmel und Janda (vgl. 1994:

⁸ Bei der Deutschen Parteimitgliederstudie 2009 (PAMIS) handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt von Wissenschaftlern der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und der Leibniz Universität Hannover. Darin wurden in einer repräsentativen postalischen Umfrage die Mitglieder aller damals im Bundestag vertretenen Parteien befragt.

⁹ Dagegen erscheint es nicht plausibel, dass sich das Geschlechtsverhältnis zwischen neuen und alten Mitgliedern unterscheidet. Ebenso kann keine klare Prognose bzgl. des Alters der neueingetretenen Mitglieder gemacht werden. Hierzu werden deshalb keine Thesen aufgestellt.

¹⁰ In dem Modell wird neben diesen positiven Anreizen, auch von negativen Anreizen (Zeitaufwand, finanzielle Kosten) gesprochen (vgl. Klein 2006: 40). Diese sind jedoch für den vorliegenden Artikel nicht weiter von Bedeutung. Im Folgenden sind daher stets die positiven Anreize gemeint, wenn von Anreizen die Rede ist.

269, 273) unterscheiden in Anlehnung an die grundlegende Konzeption von Strøm (1990) vier verschiedene Parteiziele: 1) vote maximization (bei Wahlen möglichst viele Stimmen gewinnen); 2) office maximization (an der Regierung beteiligt sein bzw. möglichst viele Regierungsämter besetzen); 3) policy advocacy (möglichst viele inhaltliche Politikziele umsetzen und damit die Erwartungen bestimmter Klientele erfüllen) und 4) intraparty democracy maximization (möglichst umfassend den Willen der eigenen Parteimitglieder umsetzen).

Die Grünen verstanden sich zu Beginn ihrer Geschichte als Anti-Parteien-Partei, die ihre basisdemokratischen Organisationsideale sowie vor allem ihre programmatischen Ziele verwirklichen wollte. In Parlamente einzuziehen oder gar zu regieren nahm einen geringeren Stellenwert ein (vgl. Probst 2013: 521, 526-528). Auch wenn sich diese Zielsetzung verändert hat und die Grünen nicht mehr eine reine Oppositionspartei sind, so erscheint es doch plausibel, dass das Ziel policy advocacy bei langjährigen Parteimitgliedern einen höheren Stellenwert einnimmt als bei neueingetretenen Personen, die nicht über mehrere Jahre in der Partei sozialisiert wurden. Hingegen könnte es für Neumitglieder der Grünen in Baden-Württemberg bedeutsamer sein, die Rolle als (führende) Regierungspartei auch nach der nächsten Wahl beizubehalten; während die Altmitglieder unter Umständen lieber in die Opposition zurückkehren würden als Zugeständnisse in zentralen Politikbereichen zu machen. Deshalb wird folgende These aufgestellt:

T5: Das Parteiziel policy advocacy nimmt für die neueingetretenen Parteimitglieder der baden-württembergischen Grünen einen geringeren Stellenwert ein als für die langjährigen Mitglieder.

4. Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Die Datengrundlage dieses Artikels stammt aus einer Online-Befragung der Mitglieder der baden-württembergischen Grünen durch den Autor dieses Beitrags.¹¹ Innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten (Mitte November 2013 bis Mitte Januar 2014) beantworteten mehr als 1800 Personen den standardisierten Fragebogen vollständig – ca. 20 % aller grünen Parteimitglieder in Baden-Württemberg. Somit ist eine angemessene Stichprobengröße gegeben, die die vergleichende Untersuchung zwischen Alt- und Neumitgliedern erlaubt. Darüber hinaus können die erhobenen Daten als repräsentativ für die Grundgesamtheit der

baden-württembergischen Grünen aufgefasst werden, wie ein Vergleich anhand zentraler Merkmale nahelegt.¹² So ist das Geschlechterverhältnis beinahe gleich (in der Grundgesamtheit befinden sich ca. 62 % männliche Mitglieder und in der Stichprobe ca. 64 %). Auch die Altersverteilung unterscheidet sich nicht wesentlich innerhalb der Grundgesamtheit und in der Stichprobe (das Durchschnittsalter beträgt 49 bzw. 50 Jahre). Gleiches gilt für die Dauer der Mitgliedschaft (in der Grundgesamtheit durchschnittlich 11 Jahre und in der Stichprobe im Schnitt 13 Jahre).

Der nächste Abschnitt widmet sich dem Vergleich zwischen langjährigen und neueingetretenen Parteimitgliedern (im Folgenden auch: Alt- bzw. Neumitglieder). Die Gruppeneinteilung erfolgt entsprechend des Zeitpunkts des Parteibeitritts, je nachdem ob er vor oder nach der Regierungsübernahme durch die baden-württembergischen Grünen im Jahr 2011 erfolgte. Langjährige Parteimitglieder werden daher in diesem Artikel als Personen definiert, die vor 2011 eingetreten und somit zwischen 3 Jahre und 34 Jahren Parteimitglied sind; neueingetretene Mitglieder werden als Personen definiert, die weniger als 3 Jahre den Grünen angehören.¹³ In der vorliegenden Stichprobe befinden sich 362 Personen (20 % der Befragten), die im Jahr 2011 oder danach eingetreten sind. Dieser Wert ist etwas geringer als der Anteil der neueingetretenen Personen in der Grundgesamtheit. Laut Auskunft der grünen Landesgeschäftsstelle waren 24,6 % der Mitglieder Ende 2013 weniger als 3 Jahre Mitglied der Partei.

Zur Prüfung der oben aufgestellten Thesen werden im Folgenden die unterschiedlichen Merkmalsverteilungen bei den langjährigen und neueingetretenen Parteimitgliedern aufgeführt. Je nach Skalierung der betrachteten Variablen werden Übereinstimmungen bzw. Differenzen entweder als Kreuztabellen oder in Form von Mittelwertvergleichen dargestellt und anhand von Chi²- bzw. t-Tests überprüft. Als Kriterium für die Annahme oder Ablehnung der Thesen wird ein Signifikanzniveau von 5 % gewählt.

5. Ergebnisse

Bevor die Thesen überprüft werden, soll noch kurz auf die Gründe eingegangen werden, warum so viele Personen seit 2011 bei den Grünen in Baden-Württemberg eingetreten sind. Möglicherweise hat die veränderte Rolle der Partei in der baden-württembergi-

¹¹ Die Daten werden im Dissertationsprojekt des Autors verwendet.

¹² Die Informationen hierzu stammen von der Landesgeschäftsstelle der Grünen Baden-Württemberg.

¹³ Referenzpunkt für diese Berechnung ist der 31.12.2013.

schen Landespolitik zu dem oben beschriebenen Mitgliederzuwachs entscheidend beigetragen. Um diese Vermutung prüfen zu können, werden die Eintrittsgründe der Neumitglieder im Folgenden vorgestellt. Tabelle 1 zeigt die Beitrittsstimuli, die für die neuen Parteimitglieder eine Rolle gespielt haben.¹⁴ Dabei wird deutlich, dass weniger als ein Drittel der neueingetretenen Mitglieder den Wahlsieg 2011 als wichtig für ihre Beitrittsentscheidung auffassen; mehr als die Hälfte der Befragten erachtet ihn sogar als unwichtig. Stattdessen spielten für die Mehrheit der Neumitglieder der Konflikt um „Stuttgart 21“ sowie eine anstehende Wahl¹⁵ und der dazugehörige Wahlkampf eine wichtige oder zumindest teilweise wichtige Rolle. Deutlich wird darüber hinaus, dass der Mitgliederzuwachs der Grünen im Südwesten im Wesentlichen auf eine Selbstrekrutierung zurückzuführen ist. Mitgliederwerbungen oder eine Rekrutierung aus dem Freundeskreis sind die Stimuli mit der geringsten Bedeutung.

Tabelle 1: Beitrittsanlässe der Neumitglieder (Angaben in Prozent)

Anlass	Wichtig	Teils-Teils	Unwichtig
Die Auseinandersetzung um "Stuttgart 21"	43,8	12,6	43,5
Eine bevorstehende Wahl und der damit verbundene Wahlkampf	41,5	11,6	46,9
Die Nuklearkatastrophe von Fukushima	36,4	13,4	50,1
Persönlicher Kontakte mit grünen Parteimitgliedern	34,4	15,4	50,3
Der Wahlsieg der Grünen bei der baden-württembergischen Landtagswahl 2011	29,9	14,4	55,6
Die Sympathie für eine(n) Politiker(in)	27,2	17,1	55,6
Ansprache aus dem Freundeskreis	17,0	8,0	75,0
Eine Mitgliederwerbungsaktion der Grünen	5,6	3,9	9

N variiert je nach Aussage zwischen 352 und 358. Eigene Darstellung. Quelle: Eigene Erhebung.

¹⁴ Die hierzu gehörende Frage lautete: „Häufig gibt es einen konkreten Anlass, der zu einem Parteieintritt führt. Wie wichtig waren folgende Anlässe für Ihren Eintritt bei Bündnis 90/Die Grünen?“ Die Antwortmöglichkeiten waren in Form einer fünfstufigen Likert-Skala vorgegeben und folgendermaßen abgestuft: „überhaupt nicht wichtig“ (1), „weniger wichtig“ (2), „teils-teils“ (3), „wichtig“ (4), „sehr wichtig“ (5). Zur besseren Übersicht sind die ersten beiden und die letzten beiden Kategorien in Tabelle 1 zusammengefasst.

¹⁵ Neben der Landtagswahl 2011 kann hierfür die Bundestagswahl 2013 relevant gewesen sein.

Von den Befragten, die 2011 oder danach eingetreten sind, gaben lediglich 11 % an, vorher einer anderen Partei angehört zu haben.¹⁶ Das heißt, der Großteil der neueingetretenen Personen konnte sich erstmals für eine Parteimitgliedschaft begeistern.

Als Nächstes werden die sozialstrukturellen Merkmale der Mitglieder verglichen: Das Geschlecht der Befragten, ihr Alter, ihr Bildungsgrad sowie ihre Stellung im Beruf.¹⁷ Beim Geschlechterverhältnis finden sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Alt- und Neumitgliedern (nicht gesondert ausgewiesen). Mit ca. 64 % der Altmitglieder bzw. ca. 63 % der Neumitglieder überwiegt jeweils der Männeranteil innerhalb der beiden Gruppen. Dagegen unterscheiden sich Alt- und Neumitglieder signifikant hinsichtlich der Altersverteilung (vgl. Tabelle 2): Erkennbar ist, dass die neueingetretenen Mitglieder jünger sind. Die Gruppe der unter 34-Jährigen ist dort deutlich stärker vertreten als unter den langjährigen Mitgliedern; nichtsdestotrotz haben sich nicht nur junge Menschen nach 2010 für den Parteieintritt entschieden. Im Durchschnitt sind die Neumitglieder 46 Jahre alt, während die langjährigen Mitglieder im Schnitt 51 Jahre alt sind.

Tabelle 2: Altersverteilung nach Mitgliedschaftsdauer (Angaben in Prozent)

	Gesamt	Alt-M.	Neu-M.
Bis 34 Jahre	15,8	13,5	24,9
35 bis 49 Jahre	27,0	26,4	29,4
50 bis 64 Jahre	44,8	47,5	34,1
65 Jahre und älter	12,4	12,6	11,6
N	1809	1448	361

$\chi^2 = 36,94$; $df = 3$; $p < 0,001$; Cramers $V = 0,143$. Eigene Berechnung. Quelle: Eigene Erhebung.

Beim Bildungsgrad der Befragten ist erkennbar, dass die Neumitglieder in etwas geringerem Umfang als die Altmitglieder der Gruppe der Hochgebildeten zuzuordnen sind. Diese 1 kann somit angenommen werden. Nichtsdestotrotz stellen auch bei den neueingetretenen Personen diejenigen mit (Fach)Hochschulreife die mit Abstand größte Gruppe dar (vgl. Tabelle 3).

¹⁶ Die meisten dieser Befragten waren zuvor Mitglied bei der SPD (ca. 39 %) oder der CDU (ca. 32 %).

¹⁷ Da es sich hierbei um in der Umfrageforschung übliche Fragen handelt, die etwa auch bei PAMIS gestellt wurden, wird im Folgenden auf die Wiedergabe ihres Wortlauts verzichtet.

Tabelle 3: Bildungsgrad nach Mitgliedschaftsdauer (Angaben in Prozent)

	Gesamt	Alt-M.	Neu-M.
Höchstens Mittlere Reife	12,5	11,7	15,7
(Fach)Hochschulreife	87,5	88,3	84,3
N	1812	1450	362

Chi² = 4,44; df = 1; p < 0,05; Cramers V = 0,050. Eigene Berechnung. Quelle: Eigene Erhebung.

Von den Altmitgliedern sind ungefähr 75 % in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig. Innerhalb der Gruppe der Neumitglieder in der Stichprobe trifft dies für ca. 68 % zu (nicht gesondert ausgewiesen). Dafür ist der Anteil, der sich noch in Ausbildung befindlichen Personen (sei es schulisch, betrieblich oder universitär) mit ca. 12 % doppelt so hoch bei den Neumitgliedern, was darauf zurückzuführen ist, dass der Anteil junger Menschen in dieser Gruppe höher ist. In der vorliegenden Stichprobe stellen die Beamten bzw. Angestellten im öffentlichen Dienst sowohl bei den langjährigen als auch bei den neueingetretenen Mitgliedern die größte Berufsgruppe dar (vgl. Tabelle 4).¹⁸ Jedoch ist der Anteil unter den Neumitgliedern niedriger (unter 40 %) als bei den Altmitgliedern. Da das Signifikanzniveau nur sehr knapp überschritten wird (p = 0,056) wird These 2 angenommen.

Tabelle 4: Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst nach Mitgliedschaftsdauer (Angaben in Prozent)¹⁹

	Gesamt	Alt-M.	Neu-M.
Öffentlicher Dienst	43,9	45,1	38,5
Andere Berufsgruppen	56,1	54,9	61,5
N	1339	1092	247

Chi² = 3,66; df = 1; p < 0,1; Cramers V = 0,052. Eigene Berechnung. Quelle: Eigene Erhebung.

Als Nächstes werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten bei den Einstellungen der Mitglieder betrachtet. Für die ideologische Selbstverortung der Befragten wurde eine 11-stufige Skala verwendet, die eine differenzierte Positionierung auf der Links-Rechts-Achse erlaubt.²⁰ Tabelle 5 bildet die Veror-

¹⁸ Die anderen Berufsgruppen (Angestellte in der Wirtschaft, Selbstständige, Freiberufler, Landwirte, Arbeiter und mithelfende Familienangehörige) wurden in einer Kategorie zusammengefasst, da aufgrund der teilweise zu geringen Fallzahlen in mancher dieser Gruppen eine sinnvolle Interpretation der Anteile bzw. des Signifikanztests sonst nicht möglich gewesen wäre.

¹⁹ Bezieht sich nur auf die Erwerbstätigen.

²⁰ Die hierzu gestellte Frage lautet „In der Politik reden die Leute häufig von "links" und "rechts". Wenn Sie eine Skala von 1 bis 11 benutzen, wo würden Sie die Bundesparteien einordnen, wenn 1 "links" und 11 "rechts" ist?“ Im Anschluss daran wurde gefragt: „Und wo würden Sie sich selbst auf dieser Skala einordnen?“

tungen für die Alt- und Neumitglieder in der Stichprobe ab. Es wird deutlich, dass sich beide Gruppen mit einem durchschnittlichen Skalenwert von 4 deutlich links der Mitte positionieren. Zwar verorten sich die langjährigen Mitglieder der Grünen in Baden-Württemberg etwas linker als die Neumitglieder, hierbei handelt es jedoch um keinen signifikanten Unterschied. Daher wird These 3 abgelehnt.

Tabelle 5: Ideologische Selbsteinschätzung nach Mitgliedschaftsdauer (Mittelwerte)

	Gesamt	Alt-M.	Neu-M.
Links-Rechts-Selbsteinstufung	4,21	4,18	4,35
N	1791	1431	360

Signifikanzniveaus: * = p < 0,05; ** = p < 0,01; *** = p < 0,001. Eigene Berechnung. Quelle: Eigene Erhebung.

Im Folgenden werden alle sieben Mitgliedschaftsanreizarten des General Incentives Modells ausgewiesen, um auch die Motivkomplexe vergleichen zu können zu denen keine Thesen aufgestellt wurden. Dazu wurden additive Indizes aus mehreren Items gebildet.^{21,22} Diese Indizes wurden so codiert, dass sie einen Wertebereich von 0 (überhaupt nicht wichtig) bis 10 (sehr wichtig) abdecken. Bei diesem Vorgehen sowie bei der Operationalisierung der einzelnen Motive wurde die PAMIS Studie zum Vorbild genommen (vgl. Laux 2011: 64). Tabelle 6 veranschaulicht, dass zwischen den langjährigen und den neueingetretenen Parteimitgliedern teilweise deutliche Unterschiede hinsichtlich der Mitgliedschaftsanreize bestehen. Dies gilt für die selektiven, ergebnisbezogenen Anreize (weswegen These 4 angenommen

²¹ Die dazugehörige Frage lautete „Warum sind Sie Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen? Bitte geben Sie für jeden der im Folgenden aufgeführten Gründe an, wie wichtig dieser für Sie gegenwärtig ist.“ Die Antwortkategorien waren dieselben wie bei Tabelle 1.

²² Folgende Einzelitems wurden verwendet (in den Klammern wird das Reliabilitätsmaß Cronbachs Alpha angegeben, wenn mehr als ein Item verwendet wurde): Selektive, ergebnisbezogene Anreize: Um berufliche Vorteile zu erlangen; Aus Interesse an einem Parteiamt; Aus Interesse an einem öffentlichen Mandat ($\alpha = 0,7$) / Selektive, prozessbezogene Anreize: Aus Spaß an der politischen Arbeit; Um mich besser über Politik zu informieren; Um mit netten Leuten zusammenzukommen ($\alpha = 0,6$) / Kollektive, politische Anreize: Um mich für die Ziele der Partei einzusetzen; Um den Einfluss der Partei zu stärken; Um mich für eine ökologisch orientierte Politik einzusetzen ($\alpha = 0,5$) / Normative Anreize: Wegen des Einflusses von Familie und Freunden / Altruistische Anreize: Um meiner Verantwortung als Bürger(in) nachzukommen / Ideologische Anreize: Um einen bestimmten Flügel in der Partei zu stärken; Um den politischen Kurs der Partei zu beeinflussen ($\alpha = 0,5$) / Expressive Anreize: Um meine Sympathie für die Partei zu zeigen; Wegen beeindruckender Persönlichkeiten an der Parteispitze ($\alpha = 0,3$).

wird), aber auch für die selektiven, prozessbezogenen Anreize sowie für die expressiven Anreize bei denen der mittlere Indexwert der Neumitglieder jeweils signifikant höher ist als bei den Altmitgliedern. Das bedeutet, dass individuelle Vorteile (für die eigene politische Karriere) für die Mitgliedschaft der neueingetretenen Grünen eine größere Rolle spielen als für die Altmitglieder. Darüber hinaus sind für die neueingetretenen Mitglieder Faktoren, wie z.B. Spaß an der politischen Arbeit, der Wunsch nette Leute zu treffen sowie das Anliegen, Sympathie für die Grünen oder grüne Politiker auszudrücken relevanter. Allerdings sind für beide Gruppen andere Anreize deutlich wichtiger. Hierzu zählen insbesondere die Anliegen, die politischen Ziele der Partei zu unterstützen (kollektive, politische Anreize) sowie der eigenen demokratischen Bürgerpflicht durch die Mitgliedschaft bei den Grünen nachzukommen (altruistische Anreize).

Tabelle 6: Mitgliedschaftsanreize nach Mitgliedschaftsdauer (Mittelwerte)

Anreize	Gesamt	Alt-M.	Neu-M.
Selektive, ergebnisbezogene	1,59***	1,49	1,98
Selektive, prozessbezogene	4,83***	4,74	5,18
Kollektive, politische	7,95	7,92	8,05
Normative	1,14	1,13	1,18
Altruistische	7,33	7,32	7,37
Ideologische	4,84	4,83	4,89
Expressive	4,96***	4,84	5,43

Signifikanzniveau: * = $p < 0,05$; ** = $p < 0,01$; *** = $p < 0,001$. N variiert zwischen 1804 und 1809 für alle Mitglieder bzw. zwischen 1443 und 1447 für die Altmitglieder und zwischen 361 und 362 für die Neumitglieder. Eigene Berechnung. Quelle: Eigene Erhebung.

Abschließend werden die Parteizielpräferenzen der Alt- und Neumitglieder miteinander verglichen. Die zugrundeliegende Frage lautete: „Wie wichtig sollten folgende Ziele für Bündnis 90/Die Grünen in Baden-Württemberg sein?“. Die Befragten wurden daraufhin gebeten, folgende vier Aussagen in eine Rangfolge entsprechend ihrer eigenen Präferenz zu bringen: 1) „In den kommenden Wahlen möglichst viele Stimmen erhalten“ (vote maximation); 2) „Auch nach der nächsten Landtagswahl den Ministerpräsidenten stellen“ (office maximation); 3) „Möglichst viel der grünen Programmatik in der Landespolitik umsetzen“ (policy advocacy) und 4) „Die grünen Mitglieder stärker bei der innerparteilichen Willensbildung einbeziehen“ (intraparty democracy maximization). In Tabelle 7 ist ersichtlich, dass sowohl die langjährigen als auch die neueingetretenen Mitglieder die zur Auswahl stehenden Ziele in der gleichen

Reihenfolge anordnen. Von beiden Gruppen wird policy advocacy als das mit Abstand wichtigste Ziel eingeschätzt. Jedoch unterscheidet sich der Anteil derjenigen Personen, die diesem Ziel den höchsten Stellenwert einräumt. 62 % der Altmitglieder messen der Verwirklichung möglichst vieler grüner Politikziele in der Landespolitik die höchste Bedeutung zu, während nur 54 % der Neumitglieder dies als wichtigstes Ziel erachten. Somit kann These 5 angenommen werden. In beiden Gruppen werden office maximation als zweitwichtigstes, vote maximation als drittwichtigstes und schließlich intraparty democracy maximization als viertwichtigstes Ziel eingeordnet. Für die neueingetretenen Mitglieder ist jedoch das Ziel, auch nach der nächsten Wahl die Regierung anzuführen und den Ministerpräsidenten zu stellen relevanter (5 % Differenz zu den Altmitgliedern).

Tabelle 7: Wichtigstes Parteiziel nach Mitgliedschaftsdauer (Angaben in Prozent)

	Gesamt	Alt-M.	Neu-M.
vote maximization	12,2	11,9	13,4
office maximization	20,3	19,2	24,4
policy advocacy	60,7	62,4	54,0
interparty democracy maximization	6,8	6,5	8,2
N	1761	1409	352

$\chi^2 = 8,81$; $df = 3$; $p < 0,05$; Cramers $V = 0,07$. Eigene Berechnung. Quelle: Eigene Erhebung.

6. Zusammenfassung und Fazit

Vor dem Hintergrund eines massiven Mitgliederzuwachses in den vergangenen Jahren wurde in diesem Artikel ein Vergleich zwischen langjährigen und neueingetretenen Parteimitgliedern der baden-württembergischen Grünen vorgenommen. Es wurde gezeigt, dass die Partei zwar viele neue Personen als Mitglieder gewinnen konnte, jedoch konnte festgestellt werden, dass diese sich in sozial-struktureller Hinsicht nicht wesentlich von den bisherigen Mitgliedern unterscheiden. Sowohl die Alt- als auch die Neumitglieder sind in ihrem Profil eher männlich, mittleren Alters und gut gebildet. Sie sind größtenteils erwerbstätig und die größte Gruppe von ihnen ist beruflich im öffentlichen Dienst zu verorten. Bei der Bildung und der Stellung im Beruf ließen sich zwar Unterschiede zwischen den untersuchten Gruppen feststellen; es kann jedoch insgesamt nicht von einem klar abgrenzbaren Profil gesprochen werden. Vielmehr scheint es, als könnte der bisherige Rekrutierungspool der Partei in den letzten Jahren weiter ausgeschöpft werden anstatt dass komplett neue Ge-

sellschaftssegmente (z.B. Arbeitslose, prekär Beschäftigte oder gering Gebildete) für eine Mitgliedschaft gewonnen werden konnten. Allerdings dürften die Grünen in Baden-Württemberg hierauf auch wenig direkten Einfluss haben, da fast alle Neumitglieder Selbstrekrutierer sind, die nicht aufgrund einer Mitgliederwerbekampagne oder der Ansprache aus dem Freundes- oder Bekanntenkreis eingetreten sind. Interessanterweise spielte für die Mehrheit der Befragten Neumitglieder zudem die Regierungsübernahme in Baden-Württemberg keine wichtige Rolle für ihren Eintritt. Bedeutender waren hingegen andere politische Ereignisse, wie die Auseinandersetzung um „Stuttgart 21“ oder eine anstehende Wahl und der damit verbundene Wahlkampf.

Darüber hinaus wurde in diesem Artikel gefragt, ob Unterschiede hinsichtlich der Einstellungen der grünen Alt- und Neumitglieder bestehen. Für die ideologische Ausrichtung der Mitglieder lässt sich dies nicht feststellen. Beide betrachteten Gruppen verorten sich eindeutig links der Mitte. Dagegen sind Unterschiede bei den Mitgliedschaftsanreizen erkennbar: Für die Neumitglieder spielen mögliche persönliche Vorteile eine größere Rolle, sie motiviert zudem stärker der Spaß an der politischen Arbeit bzw. die Möglichkeit mit netten Leuten zusammenzukommen und sie wollen in stärkerem Maße als die Altmitglieder durch ihre Mitgliedschaft Sympathie für die Partei bzw. für grüne Politiker zum Ausdruck bringen. Jedoch sind andere Gründe (z.B. die Ziele der Grünen zu unterstützen oder der eigenen demokratischen Bürgerpflicht nachzukommen) für beide Gruppen deutlich relevanter.

Bei den Parteizielvorstellungen schließlich lässt sich festhalten, dass das Ziel *policy advocacy* bei den meisten grünen Mitgliedern den höchsten Stellenwert einnimmt. Allerdings ist der Anteil derjenigen Personen, die dieses Ziel als das Wichtigste für die Grünen im Südwesten erachtet deutlich höher unter den langjährigen Parteimitgliedern. Das Ziel, auch weiterhin die Regierung anzuführen wird hingegen von den Neumitgliedern in größerem Maße als wichtig erachtet.

Die im Rahmen dieses Artikels gewonnenen Erkenntnisse verdeutlichen, dass die baden-württembergischen Grünen auch in Zukunft ein spannender Forschungsgegenstand sein werden. Insbesondere die Bedeutung, die die grünen Parteimitglieder dem Ziel beimessen, auch nach der nächsten Landtagswahl führende Regierungspartei zu sein, dürfte für den anstehenden Wahlkampf und die Zeit danach äußerst relevant sein. Darüber hinaus wird sich zeigen, inwiefern die Grünen in Baden-Württemberg dazu in

der Lage sind, die große Menge an neueingetretenen Mitgliedern zu integrieren und wie dies die Partei langfristig verändern wird.

Literatur

Delwit, P.; Van Haute, E. (2008): Greens in a rainbow - The impact of participation in government of the Green parties in Belgium. In: K. Deschouwer (Hg.): *New parties in government. In power for the first time.* London, New York: Routledge, S. 104-120.

Detterbeck, K. (2009): Die Relevanz der Mitglieder: Das Dilemma effektiver Partizipation. In: U. Jun, O. Niedermayer und E. Wiesendahl (Hg.): *Die Zukunft der Mitgliederpartei.* Opladen: Budrich, S. 71-88.

Harmel, R.; Janda, K. (1994): An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. In: *Journal of Theoretical Politics* 6 (3), S. 259-287.

Keil, S.; Gabriel, O. (2012): The Baden-Württemberg State Election of 2011: A Political Landslide. In: *German Politics* 21 (2), S. 239-246.

Kitschelt, H. (1989): *The logics of party formation. Ecological politics in Belgium and West Germany.* Ithaca: Cornell University Press.

Klein, M. (2006): Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse des Mobilisierungspotenzials politischer Parteien sowie der Struktur innerparteilicher Partizipation in Deutschland. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47 (1), S. 35-61.

Klein, M.; Alemann, U. von; Spier, T. (2011): Warum brauchen Parteien Mitglieder? In: T. Spier, M. Klein, U. von Alemann, H. Hoffmann, A. Laux, A. Nonnenmacher und K. Rohrbach (Hg.): *Parteimitglieder in Deutschland.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-29.

Klein, M. (2011): Wie sind die Parteien gesellschaftlich verwurzelt? In: T. Spier, M. Klein, U. von Alemann, H. Hoffmann, A. Laux, A. Nonnenmacher und K. Rohrbach (Hg.): *Parteimitglieder in Deutschland.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 39-59.

Laux, A. (2011): Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? In: T. Spier, M. Klein, U. von Alemann, H. Hoffmann, A. Laux, A. Nonnenmacher und K. Rohrbach (Hg.): *Parteimitglieder in Deutschland.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61-78.

Niedermayer, O. (2014): *Parteimitglieder in Deutschland: Version 2014.* Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 21. Online verfügbar unter www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/schriften/Arbeitshefte/AHOSZ21.docx?1406544119, zuletzt geprüft am 21.08.2014.

Probst, L. (2013): Bündnis 90/Die Grünen (GRÜNE). In: O. Niedermayer (Hg.): Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 509-540.

Rihoux, B.; Rüdig, W. (2006): Analyzing Greens in power: Setting the agenda. In: European Journal of Political Research 45 (Issue Supplement S1), S. 1-33.

Roth, D. (2013): Baden-Württemberg 2011: Was entschied die Wahl? In: U. Wagschal, U. Eith und M. Wehner (Hg.): Der historische Machtwechsel. Grün-Rot in Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos, S. 15-29.

Seyd, P. Whiteley, P. (1992): Labour's grass roots. The politics of party membership. Oxford [u.a.]: Clarendon Press.

Spier, T. (2011): Welche politischen Einstellungen haben die Mitglieder der Parteien? In: T. Spier, M. Klein, U. von Alemann, H. Hoffmann, A. Laux, A. Nonnenmacher und K. Rohrbach (Hg.): Parteimitglieder in Deutschland. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121-137.

Strøm, K. (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: American Journal of Political Science 34 (2), S. 565-598.

Van Biezen, I.; Mair, P.; Poguntke, T. (2012): Going, going,... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. In: European Journal of Political Research 51 (1), S. 24-56.

Wagschal, U.; Wehner, M.; Eith, U. (2013): Einleitung: Der historische Machtwechsel. In: U. Wagschal, U. Eith und M. Wehner (Hg.): Der historische Machtwechsel. Grün-Rot in Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos, S. 7-14.

Wieder am Ziel vorbei? Aktueller Stand und neue Entwicklungen der Parteienfinanzierung in Italien

Dr. Andrea De Petris¹

Einführung

In Italien war die Regelung der politischen Parteien schon immer sehr eingeschränkt. Sie sah zwar im Laufe der Jahre die Einführung verschiedener Formen der öffentlichen Finanzierung vor, vermied jedoch jeglichen Hinweis auf die interne Demokratie der Parteien. Der rechtliche Rahmen des Parteienwettbewerbs muss sich daher in Italien auf die Finanzierung der Aktivitäten der politischen Parteien konzentrieren, denn diese sind die einzigen existierenden Bestimmungen, die bisher den Wettbewerb unter den politischen Kräften beeinflusst haben.

Dieser Beitrag wird zunächst die Grundzüge der italienischen Verfassungsdebatte über die politischen Parteien darstellen, die u.a. erklärt, warum es der italienische Gesetzgeber vermieden hat, deren interne Struktur zu regeln. Zweitens wird er die verschiedenen Gesetzesregeln der Parteienfinanzierung zusammenfassen, die in Italien in den letzten Jahrzehnten erlassen worden sind. Schließlich wird der Beitrag die neue Regelung der Parteienfinanzierung vorstellen, die vor kurzem vom italienischen Parlament verabschiedet wurde. Diese letzte Bestimmung zeigt einen innovativen Ansatz: Erstmals wird in Italien ein teilweise öffentliches, teilweise privates Finanzierungssystem errichtet, das den Finanzierungsanspruch der politischen Parteien von der Einhaltung einiger strenger Bedingungen der internen Demokratie abhängig macht, die die Parteien nun unvermeidlich gewährleisten müssen. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Ausblick auf die Folgen des neuen Gesetzes für den Wettbewerb der politischen Parteien, und auf den möglichen Einfluss der Regelungen auf die künftigen Erfolgchancen politischer Parteien.

I. Die politischen Parteien in der Italienischen Verfassung

In den Jahren 1947-1948 konzentrierte sich die italienische Verfassungsgebende Versammlung auf das Thema der internen Demokratie der politischen Parteien (Ridola 2008). Aus Sorge, dass ein Mangel an

Disziplin die politischen Parteien in autoritäre Körperschaften verwandeln könnte, die frei von rechtlichen Auflagen sind, schlug der christdemokratische Staatsrechtslehrer Costantino Mortati den Erlass eines ad hoc Gesetzes über die politischen Parteien vor. Mortatis Vorschlag basierte auf zwei einfachen Positionen: Einerseits sollte der Staat die entscheidende Rolle der politischen Parteien bei der Verbindung zwischen Bürgern und Institutionen erkennen und damit ihren öffentlich-rechtlichen Charakter feststellen und schützen. Andererseits sollten die politischen Parteien aufgrund ihrer tatsächlich vorgegebenen öffentlichen Rolle gesetzlich geregelt werden, um ihren demokratischen Charakter in allen ihren Aktivitäten zu garantieren, nicht nur für ihre Wahlkampfaktivitäten, sondern auch in ihrer internen Organisation, in der Auswahl ihrer Kandidaten, usw. (Predieri 1950).

Mortatis Vorschlag realisierte sich jedoch nicht. Auch die Verfassungsregulierung der politischen Parteien war sehr begrenzt. Eigentlich enthält Art. 49 nur grundlegende Hinweise auf die Parteien: „Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zusammenzuschließen, um in demokratischer Form an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken.“ Deshalb unterlagen die Befürworter einer klareren und strengeren Disziplin. Die italienische Verfassung von 1947 hat die sog. „demokratische Methode“ nur auf das externe Verhalten der Parteien angewandt², statt diese Methode als allgemeinen Grundsatz in Bezug auf ihre gesamten Aktivitäten vorzusehen, wie es in den meisten europäischen Ländern bisher der Fall ist (van Biezen 2011). Die Befürchtung, dass eine solche Disziplin die Autonomie der politischen Parteien zu stark beschränken könnte, war am Ende stärker als der Wunsch, ihnen eine genaue Form der Organisation vorzuschreiben (Merlini 2008). Somit endete der italienische „Parteienartikel“ lediglich in einer Regulierung der von den Parteien durchgeführten „externen“ Tätigkeiten.

Sind sich die Experten auch heute einig, dass die Entscheidung der italienischen Verfassungsgebenden Versammlung eine „Legalisierung“ der politischen Parteien bedeutet hat, indem diese als notwendiges

¹ Der Autor ist Assistant Professor für Vergleichendes Öffentliches Recht an der juristischen Fakultät der Universität LUISS – G. Carli Rom.

² Die italienische Verfassung erwähnt die politischen Parteien nur bei zwei anderen Gelegenheiten: in Art. 98, der lautet: „Durch Gesetz können Beschränkungen des Rechts auf Einschreibung in politische Parteien für Richter, Berufssoldaten im aktiven Dienst, Polizeibeamte und für diplomatische und konsularische Vertreter im Ausland festgesetzt werden.“, und in der XII. Übergangs- und Schlussbestimmung, die das absolute Verbot der Reorganisation der faschistischen Partei „in jedweder Form“ vorsieht.

Bindeglied zwischen Zivilgesellschaft und öffentlichen Institutionen anerkannt wurden (Ridola 1982), konnte sich dennoch eine strenge wörtliche Auslegung von Art. 49 durchsetzen. Wiederholte Empfehlungen von italienischen Rechtswissenschaftlern für den Erlass einer starken Regulierung der politischen Parteien wurde von den Institutionen trotzdem ignoriert (Cheli 1985; Zolo 1986; Teodori 1999; Pinelli 2000; Frosini 2003; Ruggeri 2010).

Da keine offizielle Regelung ihrer Rechtspersönlichkeit stattgefunden hat, werden politische Parteien als private Vereinigungen betrachtet und auf sie diejenigen Artikel des italienischen Zivilgesetzbuches angewandt, die sich auf „Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit“ beziehen (Art. 36 bis 38) und deren Organisation und Verwaltung von unabhängigen, internen Vereinbarungen unter ihren Mitgliedern bestimmt werden. Auch in einer zivilrechtlichen Perspektive bleiben deshalb die italienischen Parteien frei von einer wirksamen Regulierung: ohne klare Vorschriften für ihren rechtlichen Status befinden sie sich in einer Art „juristischem Vakuum“, (Grasso 2010, 655). Diese Entscheidung beeinflusst offensichtlich alle weiteren Ansätze für die Regulierung der politischen Parteien in Italien und lässt das Problem einer mangelnden Verpflichtung auf interne Demokratie offen (Bonfiglio 2013).

II. Die politischen Parteien im italienischen Sekundärrecht

Im Jahr 1985 konnte der erste Parlamentarische Ausschuss für Verfassungsreformen keine konkrete Lösung für das Problem finden (Lanchester 1988). Eine Zeit schwerer politischer Korruptionsskandale, die gemeinhin als „*Tangentopoli*“ bezeichnet wurde, verursachte drastische Veränderungen in der politischen Klasse und im italienischen Parteiensystem und selbst die nachfolgenden Volksentscheide, die das Wahlrecht reformieren (1991-1993) oder die öffentliche Parteienfinanzierung aufheben (1993) wollten, konnten in diesem Zusammenhang keine neuen Regeln einführen (Bianco 2001).

Mit dem Aufstieg der so genannten „Zweiten Republik“ nach 1994 (Grilli di Cortona 2007) wurde die Debatte über die Regulierung der politischen Parteien und ihre interne Demokratie abrupt gestoppt, obwohl es klar war, dass eine der wahrscheinlichsten Ursachen der weit verbreiteten politischen Korruption die Gewährleistung öffentlicher Gelder an politische Parteien ohne Rücksicht auf das schwierige Thema ihrer internen Demokratie war (Rhodes

1997). Nach den schwerwiegenden politischen Korruptionsfällen versuchte Italien einem anderen Ansatz zu folgen, der sich an ausländischen Regelungen der politischen Parteien orientierte (Pinelli 1984).

Das erste Gesetz über die Parteienfinanzierung (L. 195/1974) führte zwei Formen der politischen Finanzierung ein: Finanzierung der nationalen Wahlkampagnen und direkte finanzielle Unterstützung für die ordentlichen Aktivitäten der im Parlament vertretenen politischen Kräfte. Nach der Abschaffung der direkten Parteifinanzierung durch Volksabstimmung im Jahr 1993 blieb die einzige Quelle von öffentlichen Finanzmitteln für politische Parteien die Erstattung der Wahlkampfkosten. Deshalb, um den Mangel an Geld auszugleichen, wurde die Rückerstattung der Wahlkampfkosten, die ursprünglich nur für nationale Wahlkampagnen vorgesehen war, auch auf Kommunal- und Europawahlen erweitert (L. 422/1980). Jedoch wurde die Summe des für die Parteien zur Verfügung gestellten Geldes seit den 1990er Jahren immer wieder erhöht, was zu einer De-facto-Wiederherstellung der Parteienfinanzierung führte.

III. Die öffentliche Parteifinanzierung bis 2013

Die aktuelle Regelung der öffentlichen Parteifinanzierung ist in L. nr. 96 vom 6. Juli 2012 enthalten. Die Höhe der Beiträge wurde reduziert und das öffentliche Finanzierungssystem wurde reformiert: 70% des Geldes wird jetzt an die politischen Parteien nicht nur als Rückerstattung für die Wahlkampfkosten, sondern auch als Beitrag zur Finanzierung ihrer institutionellen Tätigkeiten ausgezahlt. Die Auszahlung der restlichen 30% wird von den Fähigkeiten der Parteien abhängig gemacht, sich selbst zu finanzieren, und den Parteien proportional zu den privaten Spenden bezahlt.

Das aktuelle öffentliche und private Finanzierungssystem der politischen Parteien wird im Detail wie folgt reguliert:

1.) Öffentliche Finanzierung

Das Gesetz sieht die Erstattung der Wahlkampfkosten von politischen Parteien und Bewegungen für die Wahl der folgenden repräsentativen Gremien vor:

- Abgeordnetenversammlung;
- Senat;
- Europäisches Parlament;
- Regionalräte.

Erstattungen erhalten die berechtigten Parteien aus vier verschiedenen Fonds, die den vier gewählten

Gremien entsprechen: Abgeordnetenversammlung, Senat, Europäisches Parlament und Regionalräte³. Jeder Fonds beläuft sich derzeit auf € 15.925.000 für jedes Jahr der Legislaturperiode und für jedes der vier genannten Organe⁴. Die Höhe der einzelnen Fonds wurde ursprünglich jährlich neu berechnet mit je € 1 für jeden registrierten Wähler zur Wahl der Abgeordnetenversammlung. Dies hatte eine deutliche Erhöhung der Finanzmittel verursacht. Um die Kosten einzudämmen, wurde von L. 96/2012 ein fester Höchstbetrag für alle vier Fonds eingeführt. Um die Summe der öffentlichen Mittel zu reduzieren, kürzte L. 96/2012 den Gesamtbetrag um etwa 50% und setzte ihn auf € 91 Mio. pro Jahr fest⁵.

2.) Verteilung der Fonds

Art. 6 von L. 96/2012 setzt ein gemeinsames grundlegendes Kriterium für alle Wahlen fest, um die Subjekte mit Anspruch auf Erstattung zu bestimmen: Sie müssen mindestens einen gewählten Kandidaten in der Wahl haben, dessen Wahlkampfkosten zurückerstattet werden sollen. Außerdem müssen die Parteien eine offizielle Finanzierungsregelung und eine Parteisatzung verabschieden. Sollten sie diese Bedingungen nicht erfüllen, riskieren sie, ihre öffentlichen Gelder zu verlieren⁶.

Die Mittel für die Wahlkampagne der Abgeordnetenversammlung werden proportional zu den gewonnen Stimmen der konkurrierenden Parteilisten unter allen Bewegungen verteilt, die zumindest einen gewählten Kandidaten haben.

Die Erstattungen für den Wahlkampf des Senats erfolgen auf regionaler Ebene: Der Fonds wird in erster Linie unter den italienischen Regionen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung aufgeteilt. Der regionale Anteil wird unter den Regionallisten im Verhältnis zu den erhaltenen gültigen Stimmen verteilt. Um an der Verteilung des Fonds beteiligt zu sein, muss zumindest ein Kandidat der Liste in der Region gewählt worden sein.

Der Fonds für die Wahlkostenerstattung für Wahlen zum Europäischen Parlament wird im Verhältnis zu den durch die Parteien auf nationaler Ebene erhaltenen Stimmen unter allen politischen Parteien und Bewegungen verteilt, die zumindest einen gewählten Kandidaten haben⁷.

Bei Regionalwahlen wird der Fonds unter den Regionen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung vergeben und dann proportional zu den gültigen Stimmen unter den Listen verteilt, von denen zumindest ein Kandidat in den Regionalrat gewählt wurde⁸.

3.) Erstattungsverfahren

Die Rückerstattung erfolgt per Dekret des Präsidenten der Abgeordnetenversammlung oder des Präsidenten des Senats, je nach ihren jeweiligen Kompetenzen. Der Präsident der Kammer regelt auch die Erstattung der Kosten für die europäischen und die regionalen Wahlkämpfe. Politische Parteien und Bewegungen, die nach den Erstattungen streben, sind verpflichtet, sich innerhalb von 30 Tagen nach der Wahl an den Präsidenten der zuständigen Parlamentskammer zu wenden⁹. Die jährlichen Beträge werden am 31. Juli ausgezahlt. Sollte es eine vorzeitige Auflösung des nationalen Parlaments geben, so werden damit die jährlichen Zahlungen eingestellt¹⁰. Das Recht auf Wahlkostenerstattung setzt voraus, dass die politischen Parteien ihre gesetzlichen Verpflichtungen genau erfüllen¹¹.

4.) Mitfinanzierung

L. 96/2012 hat eine neue Form von Beiträgen für die Aktivitäten der politischen Parteien und Bewegungen eingeführt¹². Dabei handelt es sich nicht um eine zusätzliche Geldquelle, sondern sie sind Bestandteil des Gesamtbetrages der öffentlichen Mittel für politische Organisationen. Dieses System sieht zwei verschiedene Verfahren für die Zahlungen vor, deren Gesamtbetrag seit 2012 auf € 91 Mio. begrenzt ist: 70% werden nach wie vor als Beitrag zu den Wahlkampfkosten sowie für die ordentlichen Aktivitäten der Parteien ausgekehrt. Die restlichen 30% werden im Verhältnis zu der Eigenfinanzierungskraft der einzelnen politischen Bewegungen verteilt. In der Praxis erhalten die Parteien für jeden Euro eingeworbener privater Spenden, einschließlich Mitgliedsbeiträge, eine öffentliche Mitfinanzierung von 50 Cent – bis zu einem Maximum von € 10.000 pro Jahr für jeden einzelnen Spender.

Parteien, die berechtigt sind, an dem System der Mitfinanzierung teilzunehmen, müssen entweder mindestens einen gewählten Kandidaten in dem entspre-

³ Art. 1, par. 1 und 3 L. 157/1999.

⁴ Art. 1, par. 1, 3 und 5 L. 157/1999.

⁵ Art. 1, L. 96/2012.

⁶ Art. 5, L. 96/2012.

⁷ Art. 16, L. 515/1993.

⁸ Art. 6, par. 2, L. 43/1995.

⁹ Art. 3, L. 96/2012.

¹⁰ Art. 1, par. 6, L. 157/1999.

¹¹ Art. 6 bis, L. 157/1999.

¹² Art. 2, L. 96/2012.

chenden Wahlkampf aufweisen oder mindestens 2% der gültigen Stimmen in der letzten Wahl für die Abgeordnetenversammlung erhalten haben. Daher ist die Anzahl der Parteien, die auf das Mitfinanzierungssystem zugreifen dürfen, höher als die Zahl derjenigen, die an der Wahlkampfkostenerstattung teilnehmen: Auch politische Bewegungen ohne gewählten Kandidaten, die mindestens 2% der gültigen Stimmen auf nationaler Ebene erringen konnten, haben in der Tat Anspruch auf die öffentliche Mitfinanzierung. Der Festbetrag (30% von € 91 Mio.) stellt den maximalen Betrag dar.

5.) Private Finanzierung

Das Gesetz ermöglicht zwei verschiedene Formen privater Finanzierung der politischen Tätigkeiten: Allgemeine Spenden und spezifische Spenden an einzelne Kandidaten für den Wahlkampf. L. 195/1974 führte eine Grenze für Spenden zugunsten der Parteien ein und sah besondere Bestimmungen für die Transparenz über die Herkunft der Beiträge vor. Nicht alle privaten Subjekte dürfen den politischen Parteien Beiträge spenden: Nur Privatpersonen (natürliche Personen) und juristische Personen (Unternehmen, Verbände, Unternehmen, etc.) dürfen politischen Bewegungen, ihren internen Organen oder deren Fraktionen Geld spenden. Juristische Personen dürfen außerdem Beiträge nur dann spenden, wenn

- das Unternehmen eine öffentliche Beteiligung von 20% nicht überschreitet;
- das Unternehmen nicht von einem Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung kontrolliert wird;
- die Spende durch die zuständigen internen Organe genehmigt ist;
- Spenden regelmäßig im Haushalt des Unternehmens ausgewiesen werden¹³.

Verstöße gegen diese Bestimmungen werden mit einer Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 4 Jahren und einer Geldstrafe von bis zur dreifachen Höhe der gezahlten oder erhaltenen Spende bestraft¹⁴.

6.) Private Finanzierung der Kandidaten

Spenden für Wahlkämpfe, die von einzelnen Kandidaten gesammelt werden, sind speziell geregelt. Die oben beschriebenen allgemeinen Bestimmungen über Parteienfinanzierung (Transparenz, Spendenverbot von öffentlichen Unternehmen, usw.), wenden sich auch an einzelne Kandidaten. Kandidaten können

private Spenden erhalten, um ihre Kampagne zu finanzieren, aber diese Beiträge können nur von einem bestimmten Vertreter gesammelt werden¹⁵, dessen Name dem zuständigen Regionalen Gewährleistungskollegium (ein spezielles Gremium, das in jedem regionalen Berufungsgericht anwesend ist) gemeldet werden muss.

7.) Berichtspflicht für politische Parteien

Spenden an Parteien von über € 5.000 im Jahr müssen von dem Spender und dem Empfänger innerhalb von drei Monaten (oder bis März des Jahres) nachdem das Geld gespendet wurde in einer gemeinsamen Erklärung an den Präsidenten der Abgeordnetenversammlung bekannt gegeben werden. Spenden aus dem Ausland müssen nur von dem Empfänger mitgeteilt werden.

Kandidaten von politischen Parteien, Bewegungen, Wählergruppen und unabhängigen Listen für die Parlamentswahlen müssen ebenfalls alle erhaltenen Beiträge in einem Bericht ausweisen, der alle Ausgaben für den Wahlkampf und die Finanzquellen zusammenfasst. Der Bericht muss dem Präsidenten der Kammer, für welche die Kandidaten angetreten sind, innerhalb von 45 Tagen nach der ersten Sitzung der neuen Kammer vorgelegt werden. Eine spezielle Abteilung des italienischen Rechnungshofes (*Corte dei Conti*), die alle notwendigen Informationen von den Präsidenten der beiden Kammern bekommt, überprüft die Übereinstimmung zwischen den Berichterstattungen und den tatsächlichen Wahlausgaben¹⁶.

8.) Berichtspflicht für Einzelkandidaten

Innerhalb von drei Monaten nach der Wahl müssen die Abgeordneten dem Präsidenten ihrer Kammer und dem Wahlausschuss (*Collegio di Garanzia Elettorale*)¹⁷ Bericht über alle Kosten und Schulden für ihre Wahlkampagne erstatten oder eine Erklärung abgeben, mit der sie bestätigen, dass sie ausschließlich Mittel verwendet haben, die durch ihre interne Parteiorganisation bereitgestellt wurden¹⁸. Auch nicht gewählte Kandidaten sind verpflichtet, gegenüber dem Wahlausschuss eine entsprechende Erklärung abzugeben¹⁹.

¹⁵ Art. 7, par. 3, L. 515/1993.

¹⁶ Art. 12, L. 515/1993.

¹⁷ Art. 13, L. 515/1993 verlangte die Einrichtung eines Wahlausschusses bei dem Berufungsgericht in jeder italienischen Region. Aufgabe des Ausschusses ist, die Regelmäßigkeit der Wahlen in jedem Aspekt zu gewährleisten.

¹⁸ Art. 2, par. 1, L. 441/1982; Art. 7, par. 6, L. 515/1993.

¹⁹ Art. 7, par. 7, L. 515/1993.

¹³ Art. 7, par. 2, L. 195/1974.

¹⁴ Art. 7, par. 3, L. 195/1974.

Die Übereinstimmung zwischen der Berichterstattung und den Belegen der Ausgaben wird vom zuständigen regionalen Wahlausschuss kontrolliert²⁰. Im schlimmsten Fall kann ein gewählter Kandidat, der gegen diese Bestimmungen verstoßen hat, sogar mit dem Verlust seines Sitzes im Parlament bestraft werden²¹.

9.) Besteuerung von privaten Beiträgen

L. 2/1997 reguliert die Besteuerung der Spenden an politische Parteien von natürlichen und juristischen Personen. Das Gesetz ermöglicht den Steuerabzug für die Beiträge zugunsten derjenigen Parteien, die für nationale oder europäische Wahlen antreten oder zumindest einen gewählten Kandidaten in einer Regionalversammlung haben. Weitere Bestimmungen zu diesem Thema wurden von L. 96/2012 eingeführt.

10.) Zusammenfassung

Trotz mehrerer Versuche ist es den Reformen nicht gelungen, den Gesamtbetrag der öffentlichen Parteienfinanzierung zu reduzieren. Tabelle 1 fasst die Höhe der Wahlkostenerstattungen an die politischen Parteien zwischen 1994 und 2008 zusammen. Der Trend ansteigender Ausgaben – und das konsequente Wachstum der öffentlichen Beiträge – ist offensichtlich. Auf der einen Seite sind nicht nur die Ausgaben der Parteien für die Parlamentswahlen, sondern vor allem auch die entsprechenden öffentlichen Beiträge

besonders hoch: die Daten der Parlamentswahlen 2001 liefern dafür einen deutlichen Beweis. Auf der anderen Seite zeigt die Tabelle auch, wie selbst weniger kostenintensive Wahlen (i.e. Regionalwahlen) regelmäßig sehr hohe öffentliche Beiträge zur Folge haben. Insgesamt erhielten die italienischen Parteien zwischen 1994 und 2008 über € 2,2 Milliarden öffentlicher Finanzhilfen, die 389,22% über den Kosten liegen, die sie tatsächlich in derselben Zeit für die eigenen Wahlkampagnen aufgebracht hatten. Eine weitere negative Folge dieses Systems war ein Zuwachs an anspruchsberechtigten Parteien: Die fragmentierte Verteilung von öffentlichen Geldern in mehreren Wahlkämpfen wurde in der Tat von den politischen Bewegungen als Ermutigung zur Teilnahme an europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Wahlen empfunden (Pacini 2009).

Auf solche Daten reagierte das italienische Parlament mit der Einführung einer strengen Reduzierung der öffentlichen Beiträge an politische Parteien. Später wurden mit Gesetz Nr. 244/2007 (Finanzgesetz 2008) die Wahlkostenerstattungen um € 20 Mio. gekürzt²². Mit Wirkung ab der Legislaturperiode 2013-2018 reduzierte außerdem das Gesetz nr. 78/2010²³ den Betrag, der mit der Zahl der registrierten Wähler der Abgeordnetenkammer multipliziert werden soll, um die Höhe des Erstattungsfonds festzustellen, von € 1 auf € 0,9²⁴. Zugleich wurde auch das im Jahr 2006 eingeführte Gesetz zur Änderung des Gesetzes n. 157/

Tabelle 1: Wahlkosten und öffentliche Finanzierung 1994 – 2008 (€)

€	A	B	C	D
Wahlen	Erklärte Ausgaben	Öffentliche Beiträge	Unterschied B-A	% B/A
Nationalparlament 27-28.3.1994	36.264.124,32	46.917.449,32	10.653.324,98	129,38
Europäisches Parlament 12.6.1994	15.595.788,66	23.458.724,66	7.862.936,00	150,42
Regionalräte 23.4.1995	7.073.555,52	29.722.776,08	22.649.220,56	420,20
Nationalparlament 21.4.1996	19.812.285,84	46.917.449,32	27.105.163,48	236,81
Europäisches Parlament 13.6.1999	39.745.844,39	86.520.102,57	46.774.258,18	217,68
Regionalräte 16.4.2000	28.673.945,87	85.884.344,63	57.210.398,76	299,52
Nationalparlament 13.5.2001	49.659.354,92	476.445.235,88	426.785.880,96	959,43
Europäisches Parlament 12-13.6.2004	87.243.219,52	246.625.344,75	159.382.125,23	282,69
Regionalräte 3.-4. und 17.-18.4.2006	61.933.854,85	208.380.680,00	146.446.825,15	336,46
Nationalparlament 9.-10.4.2006	122.874.652,73	499.645.745,68	376.771.092,95	406,63
Nationalparlament 13.-14.4.2008	110.127.757,19	503.094.380,09	392.966.623,71	456,83
Total	579.004.383,83	2.253.612.233,79	1.674.607.849,96	389,22

Quelle: Senato della Repubblica, Servizio studi, Dossier nr. 83/2013

²⁰ Art. 14, L. 515/1993.

²¹ Art. 15, par. 7, L. 515/1993.

²² Art. 2, par. 275 L. 244/2007.

²³ Art. 5, par. 4, Gesetzeskonversion mit L. n. 122/2010.

²⁴ Wie beschlossen mit L. n. 157/1999, später geändert.

1999 aufgehoben, das die Bezahlung aller jährlichen Beiträge auch im Fall einer vorzeitigen Auflösung des Parlaments erlaubte. Die Gesetzesverordnung n. 98/2011 reduzierte diesen Betrag um weitere 10 Prozent seit den Parlamentswahlen 2013 und ordnete die sofortige Aufhebung der Auszahlungen für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode an. Damit wurden die Kostenerstattungen wieder für die Laufzeit der Legislaturperiode gezahlt, wie es in erster Linie durch L. 157/199 vorgesehen war. Als Endeffekt all dieser Senkungen wurde eine Kürzung von 30 Prozent der Wahlkostenerstattungen erreicht.

IV. Die neue Parteienfinanzierung

Die neue, seit dem 22. Februar 2014 amtierende Regierung führte eine Reform ein, die die öffentliche Kostenerstattung reduzierte und sie durch ein neues System der Parteienfinanzierung durch private Spenden und Zuordnung einer Quote der Einkommensteuer ersetzte²⁵. Diese neue Bestimmung trat am 27. Februar 2014 in Kraft.

Nach der neuen Regelung können politische Parteien ab 2017 nur mit der Zuweisung eines Teils der Einkommensteuer sowie mit privaten Spenden rechnen. Damit können Privatpersonen entscheiden, a) entweder 0,002 Prozent ihrer Einkommensteuer den Parteien zu spenden, b) diese mit eigenen Spenden zu fördern oder c) sie mit beiden Mitteln zu unterstützen. Das neue Gesetz erlaubt einen Steuerabzug von 26% für private Spenden von € 30 bis € 30.000 sowohl von Privat- als auch von juristischen Personen. In jedem Fall dürfen Einzelspenden von Privatpersonen nicht die Höchstgrenze von € 300.000 pro Jahr überschreiten. Die Grenze reduziert sich auf € 200.000 pro Jahr für juristische Personen. Um den politischen Parteien uneingeschränkte Freiheit bei der Auswahl ihrer Finanzquellen zu gewähren, erlaubt ihnen das neue Gesetz, sich für die Zuweisung von Einkommensteuern, für private Spenden oder für beide Finanzierungsarten zu entscheiden. Mit dem neuen System hängt es nun aber vor allem von privaten Bürgern und Unternehmen ab, ob und wie viel diese für die Unterstützung der politischen Bewegungen ausgeben möchten.

Ziel der neuen Regelung ist, die historische Abhängigkeit der italienischen politischen Parteien von öffentlichen Geldern zu beenden sowie ein neues System einzuführen, das auf der Flexibilität von Bürgern

²⁵ L. 21.2.2014, nr. 13, wodurch das von der Regierung im Dezember 2014 erlassene Gesetzesdekret konvertiert wurde, verfügbar unter: www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014;13 [22.1.2015].

(jetzt frei zu entscheiden, ob und in welcher Form sie Parteien finanziell unterstützen wollen) und Parteien (frei zu wählen, welche Form von finanzieller Unterstützung sie bevorzugen) basiert. Die jeweiligen 0,002 Prozent der Einkommensteuer, die nicht an politische Parteien vergeben sind, verbleiben im Staatshaushalt und werden für andere öffentliche Zwecke verwendet. Die neue Regelung setzt eine Höchstgrenze für die Zuweisung der 0,002 Prozent der Einkommensteuer von Privatpersonen fest: sie beträgt im Jahr 2014 € 7,75 Mio. und wird im Jahr 2015 auf € 9,6 Mio., im Jahr 2016 auf € 27,7 Mio. und im Jahr 2017 auf € 45,1 Mio. steigen.

Die Kosten für den öffentlichen Haushalt, die die privaten Spenden durch die entsprechenden Steuerabzüge verursachen, werden auf € 27,4 Mio. im Jahr 2015 und auf € 15,65 Mio. ab dem Jahr 2016 geschätzt (Grignetti 2013). Sie sollen jedenfalls durch einen entsprechenden schrittweisen Abbau der öffentlichen Erstattungen für Wahlkämpfe ausgeglichen werden.

Das neue Gesetz sieht strenge Sanktionen für jene politischen Parteien vor, die falsche oder unvollständige Angaben über ihren rechtlichen und finanziellen Status abgeben. Der Ausschuss für Transparenz und Kontrolle der Rechenschaftsberichte von politischen Parteien und Bewegungen (*Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici*)²⁶ ist berechtigt, alle Berichte und Dokumente zu überprüfen, die die politischen Parteien einreichen, um an dem neuen Finanzierungssystem zu partizipieren. Der Ausschuss kann sowohl politische Parteien wie auch private Spender mit Geldsanktionen bestrafen, die in der Summe das zweifache der unregelmäßigen Spende betragen können, die der Ausschuss im Rahmen seiner Kontrollen ermitteln konnte. Lehnt eine politische Partei die Zahlung der verhängten Sanktion ab, verliert sie ihr Recht auf Steuerzuweisungen von privaten Bürgern für die nächsten drei Jahre. Auf diese Weise sollen die politischen Parteien angehalten werden, ihren finanziellen Status „sauber“ zu halten, wenn sie regelmäßig private Wirtschaftsförderungen erhalten wollen.

Die Abschaffung der direkten öffentlichen Finanzierung politischer Parteien bedeutet jedenfalls keine abrupte Unterbrechung ihrer Unterstützung durch öffentliche Mittel. Eine dreijährige Übergangszeit sichert eine schrittweise Reduzierung in Höhe von 75%, 50% und 25% der für das Jahr 2013 zugewiesenen Mittel. Wie Tabelle 2 zeigt, werden die öffentlichen Erstattungen damit schrittweise von € 91 Mio. im Jahr 2013 auf etwa € 68 Mio. im Jahr

²⁶ Eingeführt mit Art. 9, L. 96/2012.

2014, € 45,5 Mio. im Jahr 2015 und € 22,75 Mio. im Jahr 2016 sinken. Von 2017 an sollen Wahlkampagnen von Kandidaten und Listen ausschließlich von Privatpersonen finanziert werden, gefördert durch sehr relevante steuerliche Abzüge, ohne zusätzliche Kosten für den öffentlichen Haushalt.

Tabelle 2 – Übergang von öffentlichen Beiträgen zu privaten Spenden (Mio. €)

	2014	2015	2016	ab 2017
Öffentliche Beiträge (L. 96/2012)	91	91	91	91
Abzüge, die durch private Spenden ausgeglichen sind	-22,75 (-25%)	-45,5 (-50%)	-68,25 (-75%)	-91 (-100%)
Unterschied	68,25	45,5	22,75	0,00

Quelle: Italienisches Parlament

Es werden aber auch Bedenken gegen das neue Finanzierungssystem geäußert. Ein jüngst erschienener Artikel beziffert die auf privaten Spenden basierende finanzielle Belastung des Staatshaushaltes in vier Jahren mit € 270 Mio. – wegen entgangener Steuereinnahmen, zum einen infolge der Zuweisung der Einkommensteuerbeträge durch die italienischen Staatsbürger an die politischen Parteien, zum anderen wegen der für direkte Spenden an politische Parteien vorgesehenen Steuerabzüge (Romeo 2013). Dazu kämen bis zum Jahr 2016 weitere € 34 Mio. für Lohnbeiträge und die Aktivierung von Solidaritätsverträgen für die Parteigestellten, deren Arbeitsstelle aufgrund der finanziellen Instabilität der politischen Bewegungen nach der Abschaffung der öffentlichen Kostenerstattungen gefährdet sind.

Tabelle 3: Ausblick auf die Parteienfinanzierung 2014-2017 (Mio. €)

Finanzquelle	2014	2015	2016	2017
Direkte öffentliche Beiträge	54,6	45,5	36,4	0
0,002 Prozent der Einkommensteuer	21,4	9,6	27,7	45,1
Steuerabzüge	0	20,9	11,9	0

Quelle: Wired.it

Der Artikel prognostiziert eine tiefgreifende Veränderung für das neue System der Parteifinanzierung in den nächsten Jahren. Wie Tabelle 3 zeigt, sollen die direkten öffentlichen Beiträge nach und nach durch die Zuweisung von 0,002 Prozent der Einkommensteuer ersetzt werden, während die Steuerabzüge für private Spenden proportional reduziert werden und

schließlich bis 2017 verschwinden sollen. Dann soll die finanzielle Unterstützung der politischen Parteien nur in der Zuweisung von Einkommensteuern bestehen. Außerdem sollen private Spenden – ohne Steuerabzüge – die finanziellen Mittel der politischen Parteien ergänzen. Diese Tabelle spiegelt jedoch lediglich die Erwartungen der italienischen Institutionen in Bezug auf die Entwicklung des Systems in den nächsten Jahren. Dass die italienischen Steuerzahler aber in den nächsten Jahren ihre Einkommensteuer in erwarteter Höhe tatsächlich den politischen Parteien zufließen lassen, ist ebenso wie die unterstellte Spendenbereitschaft eine reine Hypothese oder vielleicht eine naive Hoffnung. Es scheint daher keineswegs sicher zu sein, dass sich die zukünftige Parteienfinanzierung erwartungsgemäß entwickeln wird.

V. Parteifinanzierung und interne Demokratie

Die wichtigste Änderung des neuen Gesetzes ist allerdings folgende: Um die Vorteile dieser neuen Form finanzieller Unterstützung zu genießen, müssen die politischen Parteien von nun an eine Reihe von äußerst strengen Voraussetzungen erfüllen, die ein Mindestmaß interner Demokratie gewährleisten sollen. So müssen sie in einem förmlichen Verfahren eine Satzung erlassen, die das Symbol der Partei, die Adresse ihrer Bundesgeschäftsstelle, die Anzahl und Zusammensetzung ihrer inneren Organe sowie das Verfahren ihrer Wahl festlegt. Die Satzung muss zudem Regelungen für die Durchführung von Parteiversammlungen enthalten sowie Verfahrensfragen für den Erlass von für die Partei verbindlichen Rechtsakten normieren. Die Satzung muss außerdem das Verfahren für die Aufstellung von Kandidaten und die Kriterien für die Gewährleistung von Minderheitsrechten in den Parteiorganen ohne Entscheidungskompetenzen regeln. Sobald sie sich eine Satzung gegeben haben, müssen die Parteien sie an den bereits erwähnten Ausschuss für Transparenz und Kontrolle der Rechenschaftsberichte von politischen Parteien und Bewegungen weiterleiten. Dieser ist berechtigt, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in der Satzung zu prüfen, um entweder die Übereinstimmung mit den neuen Normen über die interne Demokratie zu bestätigen oder auch Anpassungen der Satzung zu verlangen, falls interne Demokratie nicht ausreichend gewährleistet ist.

Darüber hinaus müssen sich politische Parteien, falls ihre Satzung die genannten Kontrollen besteht, in einem spezifischen „nationalen Register der politischen Parteien“ eintragen lassen, in das nur solche politischen Bewegungen aufgenommen werden, die

die organisatorischen Regeln des neuen Gesetzes berücksichtigen. Sollte die Partei etwaige geforderte Anpassungen der Satzung verweigern, verbietet der Ausschuss für Transparenz und Kontrolle der Rechenschaftsberichte von politischen Parteien und Bewegungen die Aufnahme der Partei in das nationale Register. Gegen eine Ablehnung können Parteien Berufung beim Verwaltungsgericht einlegen. Das nationale Register ist in zwei Teile gegliedert: In dem ersten Teil sind diejenigen Parteien aufgeführt, die private Spenden erhalten dürfen, die mit speziellen Steuervergünstigungen gefördert werden. Der zweite Teil enthält die politischen Bewegungen, die berechtigt sind, 0,002 Prozent der Einkommensteuer von Privatpersonen zu erhalten.

Um größtmögliche Transparenz des neuen Verfahrens zu sichern, gewährleistet das Gesetz den freien Zugang zu den gesamten im Register enthaltenen Daten: Dafür werden sie auf einer speziellen Webseite des italienischen Parlaments veröffentlicht. Zudem müssen die Parteien selbst Transparenz hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse herstellen. Dazu müssen sie nach der neuen Regelung eine eigene Internetseite unterhalten, deren Inhalt vollständig und richtig sein muss und die einfach zu bedienen und leicht zu verstehen ist. Die Parteien müssen klare Informationen über Höhe und Herkunft ihrer privaten Spenden bereitstellen. Alle Spender, die mehr als € 5.000 pro Jahr spenden, müssen in einem speziellen Register aufgeführt sein, das alle drei Monate bei der Abgeordnetenkammer mit den erforderlichen Buchführungsunterlagen eingereicht werden muss. Falsche oder unvollständige Berichte können mit einer Strafe in Höhe des zwei- bis sechsfachen des unrechtmäßig erlangten Betrages und mit einem vorübergehenden Ausschluss von öffentlichen Ämtern der für die Buchführung zuständigen Person sanktioniert werden. Die komplette Liste der Spender jeder Partei muss sowohl auf der Internetseite der Partei als auch des Parlaments veröffentlicht werden.

Um überhaupt private Spenden oder 0,002 Prozent der Einkommensteuer von Privatpersonen erhalten zu können, müssen die Parteien bei der letzten Parlaments-, Europa- oder Regionalwahl a) mindestens einen gewählten Kandidaten von der eigenen Liste vorweisen, oder b) Kandidaten in mindestens drei Wahlkreisen aufgestellt haben.

VI. Fazit: Hat die Reform ihr Ziel verfehlt?

Die streng formale Interpretation des Art. 49 der italienischen Verfassung sowie die besonderen Eigen-

schaften der italienischen politischen Struktur führten dazu, dass das italienische Parlament von jeder Forderung nach interner Demokratie der Parteien Abstand nahm, obwohl die erwähnten dramatischen politischen Krisen eine eiserne Disziplin empfohlen hätten (Biondi 2012: 160).

Die neue Regelung scheint eine deutliche Trendwende zu sein: Erstmals in der Geschichte Italiens müssen die politischen Parteien, wollen sie finanzielle Unterstützung erhalten, einige grundlegende Elemente interner Demokratie gewährleisten. Zudem müssen sie die Transparenz ihres Haushaltes, ihrer Spenden und Spender herstellen. Verletzen die Parteien solche Regeln, riskieren sie schwere Geldsanktionen.

Die neue Disziplin existiert derzeit noch nur auf dem Papier und ihre praktischen Auswirkungen können erst nach ihrer Umsetzung evaluiert werden. Ernsthaftigkeit und Effektivität der neuen Regeln werden sich erst anhand der tatsächlichen Anwendung in Fällen gesetzwidrigen Verhaltens der Parteien beurteilen lassen. Vor allem bleibt abzuwarten, ob und wie die Sanktionen im Fall der Verletzung der Vorschriften über die interne Demokratie und die Organisationsstrukturen der Parteien praktisch werden. Offensichtlich zielt das neue Gesetz aber darauf, dass politischen Parteien die oben genannten Regeln respektieren müssen, um die finanzielle Unterstützung der Steuerzahler zu erhalten. Leider hat der italienische Gesetzgeber eine denkbare Eventualität nicht berücksichtigt: Dass eine politische Bewegung absichtlich nicht an dem neuen Finanzierungssystem partizipiert – was sie von der Verpflichtung, die strengen Regeln über interne Demokratie zu respektieren, befreien würde – und trotzdem am Wahlkampf teilnehmen dürfte.

Dies ist zumindest eine latente Schwachstelle des neuen Gesetzes mit einer Kombination aus privater Finanzierung und öffentlicher Kontrolle. Sollte sich eine politische Bewegung für alternative Formen finanzieller Unterstützung entscheiden, würde sie sich frei von den oben genannten finanziellen Sanktionen machen. Da sog. Anti-Parteien bzw. populistische Parteien oft eher alternative Finanzierungsquellen und Organisationsmodelle befürworten, wäre es nicht verwunderlich, wenn gerade sie sich der Erfüllung der neuen Pflichten entziehen. Das Gesetz verfehlt seine Zielrichtung, strenge Regelungen für alle politischen Parteien zu verhängen, wenn Newcomer wie die Beppe Grillo's Fünf-Sterne-Bewegung – die ihre Wahlstrategie u.a. auf die Ablehnung jeglicher Form öffentlicher finanzieller Unterstützung sowie auf die Abschaffung der öffentlichen Parteienfi-

nanzierung (Biorcio/Natale 2013: 49) gründet – der neuen Regelung leicht entgehen und trotzdem zu Wahlen antreten können. Das gleiche gilt für populistische Parteien, die nur auf private Spenden setzen und auf die Quote der Einkommensteuer verzichten würden – was für Bewegungen mit einer guten Verbindung zu relevanten privaten finanzkräftigen Kreisen nicht allzu schwierig sein sollte.

Vor diesem Hintergrund scheint der italienische Gesetzgeber auch in diesem Fall eine sehr wichtige Gelegenheit verpasst zu haben: Die verbindliche Verpflichtung auf demokratische Bedingungen in der internen Organisation politischer Parteien, wie es z.B. dem Deutschen Bundestag im Jahr 1967 gelungen ist (Morlok 2009). Doch solange die interne Demokratie nicht als zwingendes Erfordernis für die Erlangung des Rechtsstatus als politische Partei betrachtet wird, unabhängig von der Form wirtschaftlicher Unterstützung, die jede politische Bewegungen für sich wählt, wird das vordergründig angestrebte Ziel der neuen Regelung nicht erreicht. Wenn es dem Gesetzgeber letztlich um einen freien, fairen und korrekten Wettbewerb unter politischen Parteien geht, verdient dieser Aspekt auch zukünftig eine stärkere Berücksichtigung von Seiten der italienischen Institutionen.

Literatur

- Bianco Alessandro (2001): *Il finanziamento della politica in Italia*, Mailand.
- Biondi Francesca (2012): *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Mailand.
- Biorcio Roberto/Natale Paolo (2013): *Politica a 5 Stelle. Idee, storia e strategie del movimento di Grillo*, Mailand.
- Bonfiglio Salvatore (2013): *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna.
- Cheli Enzo (1985): *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti*. In: AA. VV. (Hrsg.), *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Vol. II., Padua: 137-147.
- Frosini Tommaso Edoardo (2003): *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*. In: *Quaderni costituzionali* 1/2003: 159-161.
- Grasso Giorgio (2010): *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?* In: *Politica del diritto* 4/2010: 609-668.
- Grignetti Francesco (2013): *Parte il sistema del 2 per mille sulla dichiarazione dei redditi*. In: *La Stampa.it*, 14.12.2013, www.lastampa.it/2013/12/14/italia/politica/parte-il-sistema-del-per-mille-sulla-dichiarazione-dei-redditi-YBovknHfU40HgKhJW6lJxN/pagina.html (25.1.2015).
- Grilli di Cortona Pietro (2007): *Il cambiamento politico in Italia: dalla prima alla seconda repubblica*, Rom.
- Lanchester Fulco (1988): *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*. In: *Quaderni Costituzionali* 3/1988: 487-510.
- Merlini Stefano (2008): *I partiti politici e il metodo democratico, vorl. Entwurf*. In: www.astrid-online.it/~il-siste/Studi--ric/MERLINI_AIC2008.pdf (25.1.2015).
- Morlok Martin (2009): *Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat. Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien*, Berlin.
- Pacini Maria Chiara (2009): *Public Funding of Political Parties in Italy*. In: *Modern Italy* 2/2009: 183-202.
- Pinelli Cesare (1984): *Discipline e controlli sulla 'democrazia interna' dei partiti*, Padua.
- Pinelli Cesare (2000): *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*. In: *Diritto Pubblico* 1/2000: 153-167.
- Predieri Alberto (1950): *I partiti politici*. In: P. Calamandrei and A. Levi (Hrsg.) *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Florenz: 171 ff.
- Ridola Paolo (1982): *"Partiti Politici"*. In: AA.VV. (Hrsg.), *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXII, Mailand: 66-127.
- Ridola Paolo (2000): *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*. In: F. Lanchester (Hrsg.), *Finanziamento della politica e corruzione*, Mailand: 23-44.
- Romeo Guido (2013): *Abolizione del finanziamento ai partiti: nei prossimi quattro anni ci costerà 270 milioni di Euro*, 15/10/2013. In: <http://blog.wired.it/data/2013/10/15/abolizione-del-finanziamento-dei-partiti-nei-prossimi-quattro-anni-ci-costa-270-milioni-di-euro.html> (21.1.2015).
- Ruggeri Antonio (2010): *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*. In: *Rivista AIC* 1/2010, <file:///C:/Users/Utente/Downloads/RUGGERI%20per%20Segovia%20pdf.pdf> (25.1.2015).
- Teodori Massimo (1999): *Soldi e partiti: quanto costa la democrazia in Italia? Con una proposta di buongoverno per il finanziamento volontario della politica*, Mailand.
- Van Biezen Ingrid (2011): *Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe*. In: *British Journal of Political Science* 42/2011: 187-202.
- Zolo Danilo (1986): *Una legge per i partiti politici*. In: *Micromega* 1/1986: 39-49.

Computersimulationen als Werkzeug in der Politikwissenschaft: Chancen und Nutzen agentenbasierter Modellbildung

Johannes Schmitt^{1,2}

Die agentenbasierte Modellbildung (kurz: ABM) als sozialwissenschaftliche Methode hält seit den 1990er Jahren zunehmend Einzug in die Forschung (Squazzoni 2010, de Marchi/Scott 2014) und findet sich inzwischen auch in zahlreichen politikwissenschaftlichen Publikationen wieder, z.B. in Studien zum Parteienwettbewerb (z.B. Laver/Sergenti 2012, Kollman et al. 1992) oder zur Koalitionsbildung (z.B. Häge 2013). Dabei wird vielfach auf die neuen Möglichkeiten zum Verständnis komplexer, dynamischer Systeme und zur Herstellung einer Aggregationslogik hingewiesen (Laver/Sergenti 2012: 5ff., Flache/Macy 2006, Axelrod/Tesfatsion 2006). Für die formale Modellbildung ist ABM besonders interessant, da hier vielfach kritisierte Restriktionen mathematisch analytischer Ansätze (Flache/Macy 2006: 540f.) nicht vorhanden sind. So werden spieltheoretische Beiträge in der Tradition der ökonomischen Theorie von Downs (1957) häufig aufgrund ihrer inhärenten Abstraktion kritisiert, wie z.B., dass Parteien ausschließlich nach dem Prinzip der Stimmenmaximierung unter der Bedingung vollständiger Informationen handeln (Caramani 2008: 344) oder nur zwei Parteien Teil des Modells sind (Martin 2009: 47ff.). Allerdings sind diese Vereinfachungen bei formalen Modellen häufig zwangsläufig notwendig, da erst über (Nash-)Gleichgewichte und analytische Lösungen ein Ergebnis abgeleitet werden kann (Diekmann 2008: 67f., Flache/Macy 2006: 540). Dagegen können theoretisch ungewollte Abstraktionen bei ABM aufgrund des Simulationsansatzes fallengelassen werden und somit auch komplexe Annahmen über Akteure integriert werden, wie heterogene Zielsetzungen, Lernverhalten oder Interaktionsfähigkeiten (de Marchi/Page 2008: 78-88, Gilbert 2008: 21f.).

In diesem Beitrag soll der potentielle Mehrwert des agentenbasierten Ansatzes für die politikwissenschaftliche Forschung diskutiert werden. Die Frage nach dem originären Nutzen der Methode ist dabei untrennbar mit der Diskussion um theoretische Modellbildung im Allgemeinen und um formale Modellbildung im Speziellen verbunden. Deshalb wird im

ersten Abschnitt zunächst der Stellenwert der theoretischen Modellbildung in der Politikwissenschaft dargestellt, um aufbauend die möglichen Vorteile durch die Formalisierung alltagssprachlicher Modelle³ zu erörtern. Modellbildung erfüllt, unabhängig von der verwendeten Sprache, zunächst eine Generalisierungsfunktion und wird im Forschungsprozess i.d.R. zur Strukturierung der empirischen Analyse genutzt. Aufbauend kann die Formalisierung von Modellen zur Präzisierung und Prüfung der logischen Konsistenz genutzt werden, womit die Erwartungen an die empirische Analyse präziser formuliert werden können. Weiterführend werden die Unterschiede von ABM zu anderen formalen Modellierungsansätzen erörtert. Diese werden dabei auf drei Kernaspekte reduziert: (1) Es wird eine Computersprache anstelle der Mathematik als Symbolsystem verwendet. (2) Mithilfe eines Simulationsansatzes werden numerische statt analytische Lösungen abgeleitet. (3) Die Verwendung von autonomen Softwareobjekten, welche als Akteure interpretiert werden, ermöglicht eine Mehrebenenstruktur im Modell. Anschließend werden diese Aspekte anhand eines Beispiels veranschaulicht.

Theoretische Modellbildung in der Politikwissenschaft

Im Folgenden wird zunächst der generelle Nutzen (formaler) theoretischer Modellbildung diskutiert. Betrachtet man die zahlreichen politikwissenschaftlichen Beiträge hierzu (z.B. Morton 1999, Clarke/Primo 2007, Lane 1997) ist die Bezeichnung als „Standardinstrument“ (Martin 2009: 37) wohl angebracht. Weiterführend zeigen sich aber auch Unterschiede in der methodologischen Perspektive auf die Modellbildung (Clarke/Primo 2007: 742f.). Für die folgende Diskussion wird sich einer weiten Auffassung des Modellbegriffs angeschlossen, wonach z.B. die verwendete Sprache kein definitorischer Bestandteil ist. Demnach besteht ein theoretisches Modell aus Axiomen sowie Annahmen, welche aufgrund von Konzepten definiert werden und aus denen Ableitungen deduziert werden können (Fiorina 1975: 134, Pappi 2003: 79, Morton 2009: 28). Darauf aufbauend kann ein Modell als linguistische Entität, dessen Aussagen wahr oder falsch sind, oder als Objekt, welches wiederum mit anderen Objekten (z.B. der Realität) partiell vergleichbar ist, interpretiert werden (Clarke/Primo 2007: 742f.). Nach dieser allgemeinen Auffassung

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF.

² Für die vielen hilfreichen Anmerkungen und Ratschläge danke ich Dr. Simon T. Franzmann und Michael Angenendt.

³ Im Folgenden werden die Begriffe verbal oder alltagssprachlich als synonyme Adjektive für die Beschreibung theoretischer Modelle, welche nicht in einer formalen Sprache formuliert sind, verwendet (vgl. zu unterschiedlichen Symbolsystemen in Modellen: Ostrom 1988).

ist prinzipiell (fast) jede Theorie als Modell (bzw. als Sammlung von Modellen) aufzufassen, womit sich bei der Theoriebildung nicht die Frage stellt, ob ein Modell formuliert wird: „The choice, then, is not whether to build models; it's whether to build *explicit ones*“ (Epstein 2008: 1.5; Hervorh. im Original). Auch gibt es aus dieser Perspektive keinen Gegensatz zwischen verbalen und formalen Modellen, weshalb die Übersetzung eines alltagssprachlich formulierten Modells in eine formale Syntax prinzipiell möglich sein sollte (Pappi 2003: 82).

Die Zielsetzung theoretischer Modelle im Forschungsprozess betrifft i.d.R. die Strukturierung empirischer Daten (Morton 2009: 27f., Martin 2009: 41). Demnach können aus dem theoretischen Modell Vermutungen über relevante Zusammenhänge zur Erklärung eines Phänomens abgeleitet werden, wodurch weiterführend auf Grundlage der konkreten Erwartungen das empirische Modell aufgestellt und analysiert wird. Der Grad der Strukturierung kann in Abhängigkeit vom Abstraktionslevel variieren, wobei im einfachsten Fall eine Hypothese überprüft wird und mit steigender Komplexität sowie Wissen Vorhersagen getestet werden können (Heath et al. 2009: 2.16, Clarke/Primo 2007: 743). Die theoretische Vorerwartung ist dabei notwendig, um Problemen der rein explorativen Datenanalyse begegnen zu können, wie z.B. dem Induktionsproblem oder der Frage nach der Kausalität (u.a. Mannheim et al. 2008: 16f., Diekmann 2007: 67f., 173ff.). Eine Verbindung zwischen Theorie und Empirie kann somit Aussagen über Einzelfälle hinaus ermöglichen und soll helfen (kausale) Erklärungen zu identifizieren. Aus dieser Perspektive erfüllt die Modellbildung letztlich eine Generalisierungsfunktion (Johnson/Reynolds 2008: 35f., Webster Jr. et al. 2008: 4f.), womit aber auch das Ziel und die Möglichkeit hierzu notwendige Vorbedingungen für eine sinnvolle Anwendung theoretischer Modellbildung darstellen. So formulieren Laver und Sergenti (2012: 3) vorab als Axiom: „Politics is not random.“

Wird nun (zunächst) ein verbales theoretisches Modell zur Strukturierung der empirischen Analyse aufgestellt, verbleibt die Frage nach dem möglichen Nutzen einer Formalisierung. Der Mehrwert kann dabei zusammenfassend auf zwei wesentliche Punkte reduziert werden (Fiorina 1975: 136ff., Pappi 2003: 81ff., Martin 2009: 42f., Morton 1999: 33ff.):

(1) Präzision und Klarheit: Die Übersetzung eines alltagssprachlichen Modells in ein Symbolsystem, wie die Mathematik oder eine Programmiersprache, verlangt zwangsläufig Eindeutigkeit und Vollständigkeit der Annahmen (Fiorina 1975: 136f., Schnell

1990: 118). Sind bisher Teilaspekte der theoretischen Argumentation nur implizit vorhanden, müssen diese bei der Formalisierung explizit formalisiert werden. Durch die Eindeutigkeit der formulierten Annahmen steigt auch die intersubjektive Nachvollziehbarkeit des Modells, da der Interpretationsspielraum verringert wird (Boero/Squazzoni 2010: 249). Die Aufdeckung bisheriger Ungenauigkeit oder zirkulärer Definition kann als Stärke der Formalisierung gesehen werden.

(2) Prüfung logischer Konsistenz und Reichweite der Ableitungen: In formalen Modellen kann mithilfe numerischer oder analytischer Lösungen aus den theoretischen Annahmen eine Schlussfolgerung abgeleitet werden. Die Ableitungen können dabei mithilfe einer formalen Logik deduziert werden und sind damit in Bezug auf das theoretische Modell wahr bzw. bewiesen (Martin 2009: 42, Morton 2009: 28), wogegen in verbalen Modellen in der Regel nur intuitiv plausible Ableitungen aus getroffenen Annahmen möglich sind. Die Formalisierung des verbalen Modells kann somit zur Überprüfung der intuitiv hergestellten Zusammenhänge in der verbalen Argumentation genutzt werden, womit getestet wird, ob das Modell logisch konsistent ist (Fiorina 1975: 136ff., Martin 2009: 42). Ist das Modell wenig komplex, z.B. weil kein dynamischer Prozess abgebildet wird oder nur wenige Akteure Teil der Überlegungen sind, mag die Konklusion aus den Annahmen noch trivial sein, aber in Analysen von komplexen und dynamischen Systemen zeigt sich, dass häufig die intuitiven ‚Deduktionen‘ aus verbalen Modellen nicht (oder nur teilweise) zutreffen (z.B. in Bezug auf Segregationsmodelle Flache/Macy 2006: 538ff.). Dies betrifft vor allem Ableitungen, welche eine Verbindung zwischen verschiedenen analytischen Ebenen herstellen (ebd.: 536ff., allg. zum Problem der Aggregationslogik Esser 1993: 97): Welcher Systemzustand folgt aus den individuellen Handlungen (Mikro-Makro-Link)? Steigt aber die Fehleranfälligkeit intuitiver Ableitungen, sinkt der Nutzen des theoretischen Modells zur Strukturierung der empirischen Analyse. Wird eine Hypothese aus dem verbalen Modell abgeleitet, bei dem die Deduktion aus den Annahmen unklar bleibt, sind Rückschlüsse auf die theoretischen Annahmen nach dem Hypothesentest kaum möglich. Dagegen können deduzierte Hypothesen aus einem formalen Modell nicht nur zweifelsfrei auf die zugrunde liegenden Annahmen zurückgeführt werden, es sind auch alle Randbedingungen für die Ableitung explizit sichtbar. Hierdurch können die Erwartungen an die Empirie präziser formuliert werden (Webster Jr. et al. 2008: 16).

Ist es also das Ziel der Formalisierung, das theoretische Modell hinsichtlich seiner logischen Konsistenz zu testen, lässt sich der Mehrwert der Methode zur formalen Modellbildung anhand der Fähigkeit hierzu messen. Im Folgenden wird die agentenbasierte Modellierung im Vergleich zu anderen formalen Ansätzen dargestellt und die Besonderheiten von ABM in der theoretischen Modellbildung für politikwissenschaftliche Fragestellungen diskutiert.

Agentenbasierte Modellbildung

Auf den Kern reduziert bestehen agentenbasierte Modelle aus autonomen Akteuren in einem Kontext, die regelbasiert Handlungen in einem zeitlichen Prozess durchführen. Dabei ist die Ausgestaltung der einzelnen Aspekte, bspw. Zahl oder Arten von Akteuren oder die Beschaffenheit des Kontextes, nicht beschränkt oder vorgegeben. Auch die Interpretation einzelner Aspekte, z.B. was ein Akteur ist (Individuen oder Organisationen) und auf welcher Ebene diese agieren (Meso- oder Mikroebene), ist letztlich dem Anwender überlassen (einführend Gilbert 2008, Railsback/Grimm 2012, vgl. für Beispiele Axelrod/Tesfatsion 2006: 1651ff.).

Im Vergleich zu anderen Modellierungsansätzen werden bei ABM vor allem die Rolle der Akteure, die Verbindung zwischen Makro- und Mikroebene sowie die Möglichkeit komplexer Ergebnisse als Herausstellungsmerkmale diskutiert (de Marchi/Page 2014, Laver/Sergenti 2012: 5ff., Squazzoni 2010: 198ff.). Diese Besonderheiten ergeben sich aus einer Kombination von Merkmalen des Ansatzes:

(1) Zunächst gehört ABM innerhalb der formalen Ansätze zu den Computermodellen, welche sich von den mathematischen Modellen abgrenzen lassen (de Marchi/Page 2008: 78). Im Grunde basieren zwar auch Computermodelle auf einem mathematischen Fundament (Epstein 2006: 1602), aber im Gegensatz zu den gleichungsbasierten mathematischen Modellen werden diese mithilfe einer Syntax auf Basis einer Programmiersprache realisiert. Solch eine Syntax umfasst im einfachsten Fall „Wenn-Dann“-Aussagen, kann aber auch komplexe Schleifen oder Funktionen beinhalten (Railsback/Grimm 2012, Schnell 1990: 117). Innerhalb einer solchen Sprache ist im Grunde jede hinreichend präzise Annahme realisierbar (de Marchi/Page 2008: 79). Die Möglichkeiten werden zudem durch die Bandbreite an vorhandenen Entwicklungsumgebungen für Computermodelle verstärkt (Gilbert 2008: 46ff., Railsback et al. 2006). So werden auf der einen Seite auf ABM spezialisierte

Programme (z.B. NetLogo) verwendet und auf der anderen Seite allgemeine Programmiersprachen genutzt (z.B. C++), welche kaum begrenzt sind. Die Formalisierung von diffusen oder zirkulär definierten Annahmen ist hingegen, wie bei jedem formalen Ansatz, problematisch.

(2) Weiterführend wird bei ABM, wie bei den meisten Computermodellierungsansätzen (Gilbert/Troitzsch 2005), ein Simulationsansatz zur Ableitung von Ergebnissen aus dem Modell verwendet. Anstelle einer analytischen Lösung, wie bei vielen mathematischen Modellen deduziert, wird bei ABM also eine numerische Lösung abgeleitet (Troitzsch 2006: 37ff., Laver/Sergenti 2012: 6ff.). Hierbei wird für jeden Modellparameter ein Wert aus dem definierten Spektrum eingesetzt und das Ergebnis aufgrund der formalisierten Funktionen berechnet. Im Gegensatz dazu werden die Modellparameter bei der analytischen Ableitung in eine allgemeine Beziehung zueinander gesetzt. Beim Simulationsansatz sind die deduzierten Ergebnisse damit prinzipiell in ihrer Aussagekraft auf die zugrunde liegende Konstellation der Parameter beschränkt und keineswegs, wie bei der analytischen Lösung, auf das gesamte Modell übertragbar (Laver/Sergenti 2012: 5-9). Bezieht man einzelne Beobachtungen von n Simulationsdurchläufen auf das allgemeine Modell, besteht ein Induktionsproblem, da es meistens nicht möglich ist, alle theoretisch möglichen Konstellationen zu berechnen. Aufgrund dieser eingeschränkten Reichweite der Modellergebnisse ist im Zweifelsfall auch ein analytischer Ansatz gegenüber einer Simulation zu bevorzugen (ebd.: vi-xii). Allerdings verhindern die notwendigen Einschränkungen für eine analytische Lösung häufig die Modellierung theoretisch interessierender Annahmen (ebd.: 4f.). So ist bereits die Integration von mehr als zwei Parteien in einem Wettbewerbsmodell für die Entdeckung von Gleichgewichten problematisch (Hermsen/Verbeek 1992). Dagegen ist die Formalisierung theoretischer Annahmen bei ABM aufgrund des Simulationsansatzes nicht beschränkt durch diese Notwendigkeit (de Marchi/Page 2014: 11). Damit stellt die Wahl zwischen einem analytischen, mathematischen Ansatz und ABM eine Abwägung zwischen Einfachheit und Komplexität dar, wobei ABM vor allem einen Mehrwert bietet, wenn mathematische Modelle zu restriktiv für die Integration der verbalen Annahmen in das formale Modell sind. Weiterhin gibt es für die Problematik der mangelnden Generalisierbarkeit Lösungsstrategien, z.B. mithilfe von teststatistischen Schätzungen (Izquierdo et al. 2009) oder der Interpretation der Simulationsdurchläufe als Markov-Prozess (Laver/Sergenti 2012: 62ff.).

(3) In Abgrenzung zu anderen Simulationsansätzen bilden bei ABM kontextual eingebettete Akteure das Fundament des Modells (de Marchi/Page 2008: 78ff.). Im Gegensatz dazu reduzieren sich bspw. System Dynamics Modelle auf die Systemebene oder Mikro-simulationen auf einzelne Akteure, welche nicht in Beziehung zueinander gesetzt werden (Gilbert/Troitzsch 2005: 28ff.). Der hierarchische Aufbau bei ABM ist dabei vergleichbar mit der Logik des objektorientierten Paradigmas, wobei Akteure als autonome (Software-)Objekte einem Kontext untergeordnet sind. Autonomie bedeutet hierbei, dass jeder Akteur eigene Zustände (Variablenausprägungen) besitzt und Handlungen (Funktionen) ausführen kann. Weiterführend können verschiedene Klassen von Akteuren Teil des Modells sein, wobei die Klassenzugehörigkeit die grundlegenden Eigenschaften des Akteurs (Arten der Variablen, Handlungsmöglichkeiten) festlegt (einführend Railsback/Grimm 2012, Gilbert 2008, de Marchi/Page 2008). Diese ausdifferenzierte Implementation einzelner Akteure bei ABM stellt aus technischer Perspektive einen Wendepunkt in der Computermodellierung von sozialem Verhalten und künstlicher Intelligenz dar (Squazzoni 2010: 199). Vorher wurden Akteure häufig nur „[...] als einfache stochastische oder – im Falle der zellularen Automaten oft – deterministische Automaten [...] [modelliert], die nur über wenige verschiedene Zustände verfügen“ (Troitzsch 2006: 38). Dagegen ermöglicht die agentenorientierte Logik die Integration komplexer Annahmen über Akteure (Gilbert 2008: 15f., de Marchi/Page 2008: 78ff.). Weiterführend ist es eine Besonderheit des Ansatzes, dass Homogenitätsannahmen über Akteure fallengelassen werden können. So können im Modell Akteure unterschiedliche Ziele verfolgen, verschiedene Informationen zur Verfügung haben oder variierende Heuristiken einsetzen. Auch kann zwischen proaktivem und reaktivem Verhalten differenziert werden (Gilbert 2008: 21f., Flache/Macy 2006: 537).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist diese Möglichkeit zur Mikrofundierung komplexer Systeme besonders interessant mit Blick auf die Restriktionen der bisher verwendeten analytischen Ansätze, welche sich häufig auf Gleichgewichtsanalysen konzentrieren (vgl. hierzu Brunner 2012: 127f., Pappi 2000: 94ff.). Dabei sind die zugrundeliegenden Annahmen, welche notwendig zur Auffindung von Gleichgewichten sind, häufig Gegenstand kritischer Diskurse, wie z.B. die Annahme perfekter Informationen oder Nutzenmaximierungsfunktionen als Handlungskalküle (z.B. Caramani 2008: 344). Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Ableitung des Medianwählertheorems

auf Basis eines eindimensionalen, ideologischen Raumes und einem Zweiparteiensystem (Martin 2009: 47ff.). Der Kritikpunkt, dass Annahmen formaler Modelle unrealistisch sind oder eine zu restriktive Abstraktion darstellen (ebd.: 40ff.), kann mithilfe von ABM entschärft werden. Hier kann der Komplexitätsgrad gesteigert und Annahmen können realistischer modelliert werden (de Marchi/Page 2008: 78f.). So begründen auch Laver und Sergenti (2012: 3ff.) die Verwendung des agentenbasierten Ansatzes mit den Axiomen, dass dem Parteienwettbewerb ein komplexer und dynamischer Prozess zugrunde liegt. Allerdings ergibt sich aus der technischen Freiheit zur Formalisierung eines sehr komplexen Modells die offene Frage nach dem zielführenden Maß an Abstraktion. Die zwei entgegengesetzten Positionen werden in der Literatur unter den Label KISS („keep it simple, stupid“; Axelrod 1997: 5) und KIDS („keep it descriptive, stupid“; Edmonds/Moss 2005) diskutiert. Während der erste Ansatz ein möglichst geringes Maß an Komplexität fordert, um die Verständlichkeit gewährleisten zu können, plädiert die andere Seite dagegen für eine komplexe, beschreibende Modellbildung.

Weiterführend kann die Flexibilität des Ansatzes bei der Modellierung von Verhaltensannahmen auch dabei helfen, theoretische Ansätze aus der Politikwissenschaft einer Mikrofundierung zugänglich zu machen, bei denen aufgrund des Widerspruchs zwischen den aufgestellten verbalen Annahmen und den Restriktionen mathematischer Modelle eine handlungstheoretische Fundierung mithilfe einer formalen Logik bisher nicht oder nur begrenzt möglich war. So ist bspw. bei Sartoris Typologie (1976: 119ff.) die beschriebene Verbindung zwischen Parteiensystemmerkmalen (z.B. Polarisierung) nur unsystematisch an Verhaltensannahmen über Parteien und Wähler gebunden, sodass letztlich eine Black Box in der Theorie verbleibt (Schmitt 2014). Die getroffenen Annahmen über endogene Präferenzbildung bei Wählern durch Parteien (Sartori 1976: 28f.) oder Kooperation zwischen Parteien (ebd.: 134f., 348; aufbauend Schmitt 2014: 7) sind dabei mit analytischen Modellen kaum umzusetzen, während ABM eine Formalisierung dieser Annahmen problemlos ermöglicht. So können evtl. auch die Gräben zwischen den unterschiedlichen Ansätzen der Institutionenanalyse (vgl. hierzu Kaiser 2007: 132f.) weiter geschlossen werden, da ABM ein formales Fundament bietet, welches sowohl für die Realisierung von Annahmen des Rational-Choice-Institutionalismus als auch für theoretische Konzepte anderer Ansätze der Institutionenanalyse offen ist.

Beispiel eines agentenbasierten Parteienwettbewerbmodells

Im folgenden Abschnitt wird ein agentenbasiertes Modell zur Auswirkung von Parteiidentifikation auf die Polarisierung des Parteiensystems dargestellt. Das Modell soll beispielhaft den Aufbau eines solchen Modells und den dargestellten Nutzen des Ansatzes aufzeigen. Die Ausgestaltung der theoretischen Konzepte von Parteiidentifikation und Polarisierung stehen dabei nicht im Fokus. Es sollen lediglich kurz die zugrunde liegenden Annahmen erörtert werden. Zunächst wird angenommen, dass Parteiidentifikation ein Merkmal von Wählern darstellt, dass konstant über die Zeit beim Merkmalsträger vorhanden ist und, je nach Stärke der Identifikation, die Wahrscheinlichkeit der Wahl einer bestimmten Partei erhöht (Sartori 1976: 328ff.). Beim Konzept der Polarisierung wird hingegen auf den Index von Dalton (2008) zurückgegriffen, welcher die Stimmenanteile sowie ideologischen Positionen der Parteien in Beziehung zueinander setzt.⁴

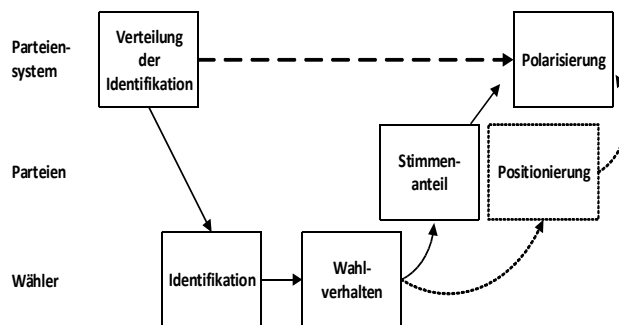
Die zugrunde liegende Untersuchungsfrage lautet dabei: Wie wirkt sich eine Parteiidentifikation in der Wählerschaft zugunsten moderater Parteien auf die Polarisierung des Parteiensystems aus? Vereinfachend wird das Modell auf ein Vierparteiensystem reduziert. Sind also vier Parteien entlang einer ideologischen Dimension angeordnet (Parteien: A-B-C-D), stellt sich nun die theoretischen Frage, welchen Einfluss die (ausschließliche) Identifikation der Wähler mit Partei B und C auf die Polarisierung des Systems hat. Aus den bisherigen (nicht formalen) Annahmen lässt folgendes schlussfolgern:

- Annahme I: Identifikation erhöht die Wahrscheinlichkeit eine bestimmte Partei zu wählen.
- Annahme II: Wähler identifizieren sich mit den moderaten Parteien in Fall (1).
- Annahme III: In Fall (2) identifizieren sich die Wähler mit keiner Partei.

- Ableitung I: Moderate Parteien haben einen höheren Stimmenanteil in Fall (1).
- Ableitung II: Aufgrund des geringeren Stimmenanteils der moderaten Parteien in Fall (2), ist die Polarisierung in Fall (1) niedriger.

Demnach wird aus den bisherigen Annahmen ein negativer Zusammenhang zwischen ‚Identifikation mit

moderaten Parteien‘ und der Polarisierung im Parteiensystem abgeleitet, welcher als empirische Hypothese überprüft werden könnte, um das theoretische, verbale Modell zu testen. Allerdings ist das bisherige Modell sehr restriktiv in seinen Annahmen und in Teilen diffus. So wird bisher z.B. eine mögliche Dynamik des Parteienwettbewerbs nicht beachtet und das Wahlverhalten ist nur partiell definiert. Unberücksichtigt bleibt auch, dass sich das Positionierungsverhalten der Parteien aufgrund des veränderten Abstimmungsverhaltens verändern könnte. Wird aber angenommen, dass zumindest teilweise das Verhalten der Parteien auf den Anreiz der Stimmengewinnung zurückzuführen ist (Strøm 1990, Downs 1957), müsste sich die Wechselwirkung zwischen den Ebenen komplexer gestalten. In Anlehnung an Colemans (1990: 1ff.) Makro-Mikro-Makro-Modell, lässt sich diese wie folgt darstellen:



Darstellung 1: Verbindung zwischen den analytischen Ebenen

Ob nun der negative Zusammenhang zwischen Verteilung der Identifikation und Polarisierung trotz eventueller Auswirkungen auf das Positionierungsverhalten erhalten bleibt, ist aus dem verbalen Modell nur noch schwerlich abzuleiten, da die Komplexität der Situation deutlich gestiegen ist und Teile der Annahmen für eine präzise Ableitung zu ungenau definiert wurden. Mithilfe eines ABMs soll im Folgenden geklärt werden, wie der Zusammenhang zwischen der Verteilung der Identifikation und Polarisierung im theoretischen Modell ist.

Folgende Aspekte müssen hierfür umgesetzt werden: (1) Makroebene, (2) Akteure, (3) Sequenz sowie (4) Analysedesign. Für die Formalisierung der bisherigen Annahmen ist allerdings auch noch die Präzisierung der Argumente aus dem verbalen Modell nötig. Um das Beispiel einfach und anschaulich zu halten, wird auf die grundlegenden Annahmen von Downs (1957) zurückgegriffen, um die bisherigen Argumentationslücken zu schließen.⁵

⁴ Daltons Index: $P = \sqrt{\sum v_i * (\frac{P_i - \bar{P}}{r * 0,5})^2}$;

P = Polarisierung, v = Wählerstimmenanteil, p = ideologische Position, r = Spannweite des ideologischen Raumes (Dalton 2008; aufbauend Franzmann 2008: 10f.).

⁵ Für die Formalisierung wird NetLogo verwendet (Railsback/ Grimm 2012).

(1) Eine ideologische Dimension bildet den politischen Kontext des Wettbewerbes, welche auf einer 11er-Skala von null bis zehn reicht und auf der sich Wähler verorten sowie Parteien positionieren können. Die Reduktion auf einen eindimensionalen, ideologischen Wettbewerb ist eine geläufige Abstraktion in Parteienwettbewerbsmodellen (Laver/Sergenti 2012: 15f.). Die Polarisierung wird mithilfe von Daltons Index berechnet und als Kontextvariable gespeichert.

(2) Akteure: Es werden im Modell zunächst zwei Akteursklassen implementiert: Parteien und Wähler. Für die Klasse der Wähler werden drei Variablen bzw. Eigenschaften definiert, die jeder Wähler im Modell besitzt: Ideologische Position, Identifikation und gewählte Partei, wobei Identifikation einen Vektor mit vier Ausprägungen darstellt, d.h. jeder Wähler besitzt einen Identifikationswert für jede Partei. Die Größe des Vektors ist in jedem Durchlauf entsprechend der Anzahl der Parteien konstant vier. Parteien weisen dagegen die Eigenschaften ‚Stimmenanteil‘ und ‚ideologische Position‘ auf. Zudem können Wähler die Funktion ‚Wählen‘ und die Parteien die Funktion ‚Positionieren‘ ausführen. Wähler entscheiden sich dabei in Anlehnung an Downs (1957) aufgrund einer Nutzenfunktion für die von ihnen präferierte Partei. Zunächst wird der Nutzen (U_i) anhand der eigenen ideologischen Position (x) sowie der Position der Parteien (p_i) bestimmt: $U_i = |x - p_i|$. Dabei wird der größte Nutzen durch die Wahl der Parteien mit der geringsten Distanz zur eigenen Position erzielt. Die Nutzenfunktion wird allerdings erweitert mit der Integration der Identifikationsvariable i_i in die Gleichung: $U_i = |x - p_i| - i_i$. Die Identifikation gewichtet damit die (wahrgenommene) Distanz zu einer Partei herunter und erhöht dadurch den Anreiz des Wählers zur Wahl eben dieser Partei.⁶ Durch die Identifikation mit einer Partei steigt also die Wahrscheinlichkeit, sich für diese Handlungsalternative zu entscheiden. Umso höher die Identifikation ist, desto höher ist auch diese Wahrscheinlichkeit. Eine Partei entscheidet sich dagegen durch die Handlungsfunktion ‚Positionierung‘ für die ideologische Position, welche den höchsten Stimmenanteil unter den gegenwärtigen Bedingungen bietet. Dabei besitzen Parteien vollständige Informationen über die Konsequenzen jeder möglichen neuen Positionierung.

⁶ Es gibt auch den Ansatz, die Identifikation als multiplikative Gewichtung zu formalisieren (Martin und Plümper 2004: 12f.). Dieser Lösung wird allerdings nicht gefolgt, da ansonsten der absolute Identifikationsbonus mit einem höheren ideologischen Abstand zwischen Wähler und Partei steigt, womit eine negative Beziehung zwischen Präferenz und Identifikation angenommen wird: Umso niedriger der Nutzen durch die Präferenz ist, desto höher ist der Nutzen durch die Identifikation.

(3) Sequenz: Die zeitliche Dimension wird in agentenbasierten Modellen in der Regel durch einen iterativen Prozess dargestellt, welcher einen definierten Ablauf, der sich bis zu einem festgelegten Endpunkt immer wiederholt, beinhaltet. In Parteienwettbewerbsmodellen ist häufig eine simple Abfolge formalisiert (z.B. Laver/Sergenti 2012: 107ff.): Zunächst entscheiden sich die Parteien für eine ideologische Position. Anschließend entscheiden sich die Wähler für die von ihnen präferierte Partei. Eine solche Iteration kann dabei z.B. als Wahlkampftrunden oder Wahl interpretiert werden. In der technischen Umsetzung ist noch die Entscheidung für einen (pseudo-)synchronen oder asynchronen Ablauf notwendig (Gilbert 2008: 28ff.). In dem Beispielmmodell entscheiden sich die Parteien nacheinander, also asynchron, für eine ideologische Position. Diese Umsetzung impliziert theoretisch eine strategische Interaktionssituation, in der Parteien im Wahlkampf aufeinander reagieren.

(4) Analysedesign: Um Zusammenhänge im Modell analysieren zu können, werden Simulationsdurchläufe (Repetitionen) unter unterschiedlichen Bedingungen berechnet. Damit entspricht ABM im Prinzip einem Gedankenexperiment (Gilbert 2008: 3), welchem ein kontrafaktisches Kausalmodell zugrunde liegt (Marchionni/Ylikoski 2013: 327). In diesem Modell wird zunächst mithilfe eines Parameters die Verteilung der Identifikation variiert (0: keine Identifikation; 1: Gleichverteilung der Identifikation; 2: Identifikation nur mit den moderaten Parteien). Außerdem können noch weitere Parameter im Modell variieren, um zu analysieren, ob der untersuchte Zusammenhang auch unter unterschiedlichen Bedingungen vorhanden ist. Hiermit soll die Robustheit eines aufgefundenen Zusammenhanges untersucht werden (Marchionni/Ylikoski 2013: 327f.). In dem Modell sollen beispielhaft die Dynamik (vorhanden oder abwesend)⁷, die Anzahl der Iterationen (50 bis 250), die Stärke der Identifikation (0,1 bis 1,99), die Anzahl der Wähler (500 bis 1500), die Verteilung der Wähler (gleich- oder normalverteilt) und die anfängliche ideologische Spannweite der Parteien (2 bis 10) variiert werden.

Weiterführend nehmen die Auswahl der berechneten Konfigurationen sowie die Anzahl der Durchläufe in der Analyse des Simulationsmodells eine wichtige Rolle ein, da bei einer numerischen anstelle einer analytischen Auflösung das Ergebnis eines Durchlaufs prinzipiell nur auf die zugrunde liegende Parameterkonstellation bezogen werden kann. Zusammen-

⁷ Ist ein Simulationsdurchlauf nicht dynamisch, positionieren sich Parteien in den einzelnen Iterationen nicht. Diese Repetitionen werden im Folgenden auch als statische Durchläufe bezeichnet.

gefasst lassen sich für dieses Problem zwei Strategien differenzieren: eine systematische und eine zufällige Variation der Parameter. Beim ‚Grid Sweeping‘ werden alle theoretisch möglichen Parameterkonstellationen berechnet, womit das Ergebnis vollständig ist und Aussagen über das gesamte Modell getroffen werden können (Laver/Sergenti 2012: 56ff.). Allerdings ist bereits bei einer geringen Anzahl von Parametern dieses Vorgehen kaum noch möglich, da die Anzahl benötigter Berechnungen zu groß wird. Alternativ wird eine zufällige Auswahl an möglichen Konstellationen berechnet (Izquierdo et al. 2009: 4.1-4.6) und damit im Grunde eine Stichprobe aus allen theoretischen Möglichkeiten gezogen. Weiterführend können mithilfe teststatistischer Schätzungen Wahrscheinlichkeitsaussagen über das generelle Modell getroffen werden. Im Folgenden wird eine zufällige Parametervariation innerhalb des beschriebenen Spektrums berechnet.

Bei der Analyse der Ergebnisse zeigen sich folgende Muster: Betrachtet man nur die statischen Simulationsdurchläufe ergibt sich der erwartete Zusammenhang aus dem verbalen Modell zwischen Identifikation und Polarisierung (P): Ist keine Parteiidentifikation ($\bar{P} = ,345$) oder eine Gleichverteilung ($\bar{P} = ,342$) in der Wählerschaft vorhanden, ist die Polarisierung durchschnittlich geringer im Vergleich zu den Fällen mit einer verzerrten Verteilung zugunsten moderater Parteien ($\bar{P} = ,320$). Zudem unterscheiden sich die Simulationsdurchläufe mit einer verzerrten Verteilung in einer einfaktoriellem ANOVA signifikant von den beiden anderen Gruppen ($p < ,001$; $n = 126276$). Allerdings ist die Differenz gemessen an der Skala relativ klein und erklärt statistisch nur einen sehr geringen Teil der Polarisierung ($\text{Eta}^2 = ,008$). Unter der Annahme eines statischen Wettbewerbes ist also die ursprüngliche Ableitung aus dem verbalen Modell zutreffend: Die Identifikation mit moderaten Parteien führt zu einer geringeren Polarisierung. Die geringe Differenz und die niedrige statistische Erklärungskraft legen aber nahe, dass es sich bereits im abstrakten Modell um einen wenig relevanten Faktor zur Erklärung der Polarisierung handelt.

Mit Hinzunahme der Dynamik in das Simulationsmodell ändert sich jedoch der Befund: Im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen weist nun die verzerrte Verteilung den höchsten Mittelwert in Bezug zur Polarisierung auf ($P = ,383$; keine Identifikation $\bar{P} = ,359$, gleichverteilte Identifikation $\bar{P} = ,349$). Der nun umgedrehte Effekt auf die Polarisierung weist auch ein höheres Eta^2 ($,02$) auf als in den statischen Durchläufen. Im Regressionsmodell zeigen sich un-

ter dem Konstanthalten der statistischen Effekte aller Variablen folgende Zusammenhänge:

Tabelle 1: OLS-Regression zur Erklärung der Polarisierung*

	Koeff. B.	S.E.	r (semi-partiell)
(Konstante)	0,405***	0,002	
Anzahl der Iterationen	0,000	0,000	-0,003
Anzahl der Wähler	0,000	0,000	0,000
Startdistanz der Parteien	0,000	0,000	0,003
Wählerverteilung (1: gleichverteilt)	-0,134***	0,000	-0,655
Referenz: Keine Identifikation			
Gleichverteilung	-0,009***	0,001	-0,036
Verzerrte Verteilung	0,024***	0,001	0,095
Stärke der Identifikation	0,021***	0,001	0,061
Korrigiertes R ²			0,452
n			125851

*Signifikanz: *** 0,1-Prozentsniveau; es sind nur dynamische Simulationsdurchläufe berücksichtigt.

Zunächst zeigt sich im Regressionsmodell, dass die theoretisch uninteressanten Parameter (Anzahl der Iterationen, Anzahl der Wähler und Startdistanz der Parteien) keinen signifikanten Effekt auf die Polarisierung haben. Weiterhin wird durch die semi-partielle Korrelation die geringe Relevanz dieser Variablen als statistische Erklärungsfaktoren deutlich. Testet man weiterführend mögliche Interaktionseffekte, um zu überprüfen, ob diese Variablen den Einfluss der Identifikationsverteilung auf die Polarisierung moderieren, zeigt sich kein Anstieg der Erklärung beim korrigierten R² und nur partiell (schwach) signifikante Koeffizienten. Die drei Variablen sind also für die Erklärung der Polarisierung oder zur Moderierung des Zusammenhangs zwischen Identifikation und Polarisierung uninteressant.

Der Effekt der verzerrten Verteilung in Referenz zum Fehlen einer Identifikation auf die Polarisierung ist hingegen signifikant positiv. In Bezug zum unstandardisierten Koeffizienten zeigt sich aber auch, dass der statistische Effekt auf die Polarisierung nicht besonders groß ist. Im Vergleich zum Fehlen einer Identifikation steigt die Polarisierung lediglich um 0,024 bei einer verzerrten Verteilung an. Obwohl nur zwei Wählerverteilungen im Modell vorhanden sind (Normal- und Gleichverteilung), ist diese Variable, gemessen an der semi-partiellen Korrelation, die mit Abstand wichtigste Variable zur Erklärung der Polarisierung im Modell. Dennoch verbleibt die Frage, warum eine stärkere Identifikation mit moderaten Parteien unter der Annahme einer Dynamik zu einer höheren Polarisierung führt.

Zwar gibt es den erwarteten Effekt der verzerrten Identifikation auf die Stimmenanteile moderater Parteien ($r=,599$; $p<,001$) auch unter der Annahme der Dynamik, allerdings ist zusätzlich ein Effekt auf das Positionierungsverhalten der Parteien vorhanden, welcher ebenfalls das Polarisierungsniveau beeinflusst. So lässt sich ein positiver Zusammenhang der verzerrten Identifikation auf die extreme Positionierung der nicht moderaten Parteien (Abstand zum Skalenmittelwert) feststellen ($r=,305$; $p<,001$), d.h. diese Parteien verlieren zwar Stimmen, wodurch die Polarisierung sinkt, allerdings positionieren sich diese Parteien wiederum extremer auf der ideologischen Dimension, wodurch die Polarisierung steigt. Dabei setzt sich der zweite Effekt im Mittel durch. Der theoretische Mechanismus, dass sich Parteien mit einem Handicap durch einen präferenzunabhängigen Faktor, wie den der Identifikation, extremer positionieren, lässt sich wie folgt erklären: Der Nachteil, dass die wahrgenommene Distanz des Wählers zu anderen Parteien durch den Identifikationsbonus geringer eingeschätzt wird, kann nur durch eine objektiv geringere ideologische Distanz kompensiert werden. Eine generelle Chance diesen Nachteil auszugleichen haben die benachteiligten Parteien aber nur bei Wählermilieus, die nicht bereits durch die moderaten Parteien besetzt sind. Da sich diese aber problemlos in der Nähe der attraktiven Wählermilieus positionieren können, entscheiden sie sich für ideologische Positionen in der Nähe des Medianwählers und gewinnen durch den Identifikationsbonus zusätzlich den moderaten Flügel. Die benachteiligten Parteien wählen im Modell damit die verbleibende Möglichkeit, wenigstens noch die extremen Flügel gewinnen zu können. Hätten diese Parteien nicht den Nachteil durch die Identifikationsverteilung im Elektorat, würden sie um die attraktiveren, moderaten Milieus konkurrieren. Dieser Effekt wurde bereits in der Simulationsstudie von Martin und Plümper (2004) entdeckt.

Nach der Analyse des formalisierten Modells ändert sich die Beurteilung der Anfangs aufgestellten Hypothese. So wurde ursprünglich abgeleitet, dass eine verzerrte Verteilung zugunsten moderater Parteien einen negativen Einfluss auf die Polarisierung hat. Diese Annahme ist zwar unter dem Axiom, dass Parteien nicht auf das Verhalten der Wähler reagieren, aufrecht zu erhalten. Allerdings ist dieser Zusammenhang nicht robust hinsichtlich dynamischer Aspekte im Modell. Die formale Ableitung präzisiert weiterhin die theoretischen Erwartungen an die Empirie. Konnte in der ursprünglichen verbalen Argumentation nur die grobe Richtung des Zusammenhanges als Erwartung formuliert werden, kann nach der Analyse des ABMs auch

eine Erwartung an die Stärke des Zusammenhanges formuliert werden: So zeigt sich zwar im theoretischen Modell eine Wirkung der Identifikationsverteilung auf die Polarisierung, aber auch unter den sehr abstrahierenden Annahmen und den wenigen Modellparametern ist diese nicht besonders erklärungskräftig. Mit Blick auf die deutlich komplexer strukturierte Realität ist demnach durchaus zu vermuten, dass gar kein Zusammenhang im empirischen Modell aufzufinden ist. Das ABM hat also in diesem Beispiel geholfen, die logische Inkonsistenz des ursprünglichen Modells aufzudecken, eine Aggregationslogik zwischen den Ebenen herzustellen und die Erwartungen an die Empirie zu präzisieren.

Diskussion

Eine häufige Kritik an der formalen Modellbildung in der Politikwissenschaft ist die zu geringe Komplexität und damit zu hohe Abstraktion, um empirisch relevante Zusammenhänge abbilden zu können (Martin 2009: 40). Mit Computermodellen und Simulationsansätzen lässt sich diesem Kritikpunkt begegnen und die Komplexität in den Modellen erhöhen (de Marchi/Page 2008). Aufgrund der agentenbasierten Logik entfaltet ABM dabei seine Stärken in der Modellierung komplexer, dynamischer Systeme, denen Handlungen von Akteuren zugrunde liegen (ebd.: 78ff.). Diese Eigenschaften machen ABM speziell für politikwissenschaftliche Fragestellungen interessant, welche zum einen häufig Makrophänomene erklären wollen (z.B. Polarisierung) und zum anderen oftmals institutionell eingebettete Akteure in die theoretischen Überlegungen miteinbeziehen. Wird weiterhin angenommen, dass politische Prozesse dynamisch sind und Komplexität an die Stelle (dauerhafter) Gleichgewichtszustände tritt (Laver/Sergenti 2012: 3f.), ist die Deduktion von Aggregationslogiken und die Modellierung von Makro-Zusammenhängen auf Basis von Handlungen umso komplexer. Solche Theorien einer Mikrofundierung zugänglich zu machen, ist mit analytischen Ansätzen nur eingeschränkt möglich (Flache/Macy 2006: 540f.). Aus dieser Perspektive bietet ABM einen relevanten Mehrwert für die politikwissenschaftliche Forschung und kann den bisherigen methodischen Werkzeugkasten erweitern.

Mit dem dargestellten Beispiel sollte zudem ein Argument verdeutlicht werden, dass sich häufig auch in den Ergebnissen von Computermodellen zeigt: Mit einer steigenden Komplexität in der Theorie steigt auch die Notwendigkeit einer Formalisierung. Bereits bei einfachen und abstrakten Verhaltensannahmen sind intuitive Ableitungen über Konsequenzen auf Makro-

ebene häufig schlicht unzutreffend. Ist aber der Zusammenhang zwischen getroffenen theoretischen Annahmen und daraus abgeleiteten Implikationen für die empirische Analyse bereits in der Theorie unklar, so ist die Interpretation des Hypothesentests und Rückschlüsse auf die Gültigkeit (bzw. Vergleichbarkeit) der theoretischen Annahmen kaum möglich. Die ungeklärte logische Konsistenz des Modells konterkariert damit den eigentlichen Zweck der Theorie, die empirische Analyse zu strukturieren und generalisierte Aussagen zu ermöglichen. Ein Plädoyer für eine höhere Komplexität in der Theorie, weil die Realität nicht mit abstrakten Annahmen zu beschreiben ist, müsste also auch ein Plädoyer für eine komplexe, formale Modellbildung sein. Für eine solche Modellbildung ist ABM ein interessanter Ansatz für die Politikwissenschaft.

Literatur

- Axelrod, Robert. 1997. *The Complexity of Cooperation. Agent-Based Models of Competition and Collaboration*. Princeton: Princeton University Press.
- Axelrod, Robert und Leigh Tesfatsion. 2006. *A Guide for Newcomers to Agent-Based Modeling in the Social Sciences*. In *Agent-based computational economics*, Hrsg. Leigh Tesfatsion und Kenneth L. Judd, 1647-1659. Amsterdam [u.a.]: Elsevier.
- Brunner, Martin. 2012. *Der Einfluss strategischen Wahlverhaltens auf den Parteienwettbewerb in Mehrparteiensystemen mit Koalitionsregierungen. Eine Computersimulation*. In *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Experiment und Simulation*, Hrsg. Thomas Bräuninger, André Bächtiger und Susumu Shikano, 125-163. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boero, Riccardo und Flaminio Squazzoni. 2010. *Agentenbasierte Modelle in der Soziologie*. In *Die Analytische Soziologie in der Diskussion*, Hrsg. Thomas Grund und Thomas Kron, 243-264. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Caramani, Daniele. 2008. *Party Systems*. In *Comparative Politics*, Hrsg. Daniele Caramani, 318-347. Oxford [u.a.]: Oxford University Press.
- Clarke, Kevin A. und David M. Primo. 2007. *Moder- nizing Political Science. A Model-Based Approach*. In *Perspectives on Politics* 5: 741-753.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge [u.a.]: Belknap Press of Harvard University Press.
- Dalton, Russell J. 2008. *The Quantity and the Quality of Party Systems. Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences*. In *Comparative Political Studies* 41: 899-920.
- de Marchi, Scott und Scott E. Page. 2008. *Agent-based Modeling*. In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Hrsg. Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady und David Collier, 71-94. Oxford: Oxford University Press.
- de Marchi, Scott und Scott E. Page. 2014. *Agent-Based Models*. In *Annual Review of Political Science* 17: 1-20.
- Diekmann, Andreas. 2007. *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Diekmann, Andreas. 2008. *Spieltheorie. Einführung, Beispiele, Experimente*. Reinbek: Rowohlt.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Edmonds, Bruce und Scott Moss. 2005. *From KISS to KIDS. An 'Anti-simplistic' Modelling Approach*. In *Multi-Agent and Multi-Agent-Based Simulation. Revised selected papers*, Hrsg. Paul Davidsson, Brian Logan und Keiki Takadama, 130-144. Berlin [u.a.]: Springer.
- Epstein, Joshua M. 2006. *Remarks on the Foundations of Agent-Based Generative Social Science*. In *Agent-based computational economics*, Hrsg. Leigh Tesfatsion und Kenneth L. Judd, 1585-1604. Amsterdam [u.a.]: Elsevier.
- Epstein, Joshua M. 2008. *Why Model?* In *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 11: 1-12.
- Esser, Hartmut. 1993. *Soziologie. Allgemeine Grundlagen*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus.
- Fiorina, Morris P. 1975. *Formal Models in Political Science*. In *American Journal of Political Science* 19: 133-159.
- Flache, Andreas und Michael W. Macy. 2006. *"Bottom-up" Modelle sozialer Dynamiken. Agentenbasierte Computermodellierung und methodologischer Individualismus*. In *Methoden der Sozialforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderhefte*, Hrsg. Andreas Diekmann, 536-559. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Franzmann, Simon T. 2008. *Programmatische Heterogenität und ideologische Polarisierung in den europäischen Parteiensystemen*. Beitrag zur 3-Länder-Tagung.
- Gilbert, Nigel. 2008. *Agent-based models*. Los Angeles: Sage Publications.
- Gilbert, Nigel und Klaus G. Troitzsch. 2005. *Simulation for the social scientist*. Maidenhead [u.a.]: Open University Press.

- Häge, Frank M. 2013. Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union. In *British Journal of Political Science* 43: 481-504.
- Heath, Brian, Raymond Hill und Frank Ciarallo. 2009. A Survey of Agent-Based Modeling Practices (January 1998 to July 2008). In *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 12: 1-9.
- Hermesen, Hanneke und Albert Verbeek. 1992. Equilibria in multi-party systems. In *Public Choice* 73: 147-165.
- Izquierdo, Luis R., Segismundo S. Izquierdo, José M. Galán und José I. Santos. 2009. Techniques to Understand Computer Simulations. Markov Chain Analysis. In *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 12.
- Johnson, Janet B. und H. T. Reynolds. 2008. *Political Science Research Methods*. Washington, DC: Sage Publications.
- Kaiser, André. 2007. Neuere Beiträge zur empirischen Institutionenanalyse. Von der Gegenstands- zur Problemorientierung. In *Politische Vierteljahresschrift* 48: 119-135.
- Kollman, Ken, John A. Miller und Scott E. Page. 1992. Adaptive parties in spatial elections. In *American Political Science Review* 86: 929-937.
- Lane, Ruth. 1997. Political science in theory and practice. The 'politics' model. Armonk [u.a.]: M.E. Sharpe.
- Laver, Michael und Ernest Sergenti. 2012. *Party competition. An agent-based model*. Princeton: Princeton University Press.
- Manheim, Jarol B., Richard C. Rich, Lars Willnat und Craig L. Brians. 2008. *Empirical Political Analysis. Quantitative and Qualitative Research Methods*. New York: Pearson.
- Marchionni, Caterina und Petri Ylikoski. 2013. Generative Explanation and Individualism in Agent-Based Simulation. In *Philosophy of the Social Sciences* 43: 323-340.
- Martin, Christian W. 2009. Theoretische Modellbildung. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Hrsg. Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn, 37-52. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Martin, Christian W. und Thomas Plümper. 2004. Stammwähler und die opportunistische Wahl parteipolitischer Programme. In *Swiss Political Science Review* 10: 1-31.
- Morton, Rebecca B. 1999. *Methods and models. A guide to the empirical analysis of formal models in political science*. Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press.
- Morton, Rebecca B. 2009. Formal Modeling and Empirical Analysis in Political Science. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Hrsg. Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn, 27-35. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ostrom, Thomas M. 1988. Computer Simulation. The Third Symbol System. In *Journal of Experimental Social Psychology* 24: 381-392.
- Pappi, Franz Urban. 2000. Zur Theorie des Parteienwettbewerbs. In *50 Jahre empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten*, Hrsg. Markus Klein, 85-105. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Pappi, Franz Urban. 2003. *Theorie, Methode und Forschungsansätze*. In *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Hrsg. Herfried Münkler, 77-100. Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag.
- Railsback, Steven F. und Volker Grimm. 2012. *Agent-based and individual-based modeling. A practical introduction*. Princeton: Princeton University Press.
- Railsback, Steven F., Steven L. Lytinen und Stephen K. Jackson. 2006. Agent-based Simulation Platforms. Review and Development Recommendations. In *Simulation* 82: 609-623.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems. A framework for analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Schmitt, Johannes. 2014. *A Microfoundation of Centrifugal Dynamics in Party Systems*: ECPR Graduate Student Conference.
- Schnell, Rainer. 1990. Computersimulation und Theoriebildung in den Sozialwissenschaften. In *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 42: 109-128.
- Squazzoni, Flaminio. 2010. The Impact of Agent-Based Models in the Social Sciences after 15 Years of Incursions. In *History of Economic Ideas XVIII*: 197-233.
- Strøm, Kaare. 1990. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In *American Journal of Political Science* 34: 565-598.

Troitzsch, Klaus G. 2006. Agent-Based Modelling. In Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren, Hrsg. Joachim Behnke, Gschwend Thomas, Delia Schindler und Kai-Uwe Schnapp, 37-46. Baden-Baden: Nomos.

Webster Jr., Murray, Lisa S. Rashotte und Joseph M. Whitmeyer. 2008. Theoretical and intuitive models. In Social Science Research 37: 4-17.

Gesteuerte Stratarchie: Innerparteiliches Kampagnenmanagement im Bundestagswahlkampf 2013

Dr. Sebastian Bukow^{1,2}

Der Diskurs über die Organisationsqualität von Parteien wird seit Beginn der modernen Parteienforschung geführt. Bis heute divergiert die Einschätzung, wo Parteien zwischen Hierarchie, Stratarchie und Föderation zu verorten sind (u.a. Michels 1989; Eldersveld 1964; Carty 2004; Schmid/Zolleis 2005a; Bolleyer 2012). Mit Blick auf die etablierten Parteien in Deutschland wird mehrheitlich dem Stratarchiemodell gefolgt, die parteiliche Steuerungsfähigkeit als eher gering eingeschätzt. Allerdings darf die Organisations- und Steuerungsfähigkeit von Parteien nicht unterschätzt werden. So weist die Wahlkampfforschung darauf hin, dass postmoderne Wahlkampagnen professionell geplant und (mehr oder weniger) parteiweit kohärent umgesetzt werden (u.a. Norris 2000, Gibson/Römmele 2009). Diese kohärente Kampagnendurchführung wird einerseits medial und wählerseitig erwartet (und ist daher geboten), andererseits ist sie für die auf Freiwilligkeit basierende Mitgliederpartei keineswegs selbstverständlich. Die Sicherstellung parteilich-kommunikativer Geschlossenheit und Einheitlichkeit im Wahlkampf ist eine bemerkenswerte Organisationsleistung von Parteien als zumindest partiell stratarchischen Organisationen.

Diese Organisationsleistung steht im Zentrum des nachfolgenden Beitrags, der untersucht, wie Parteien die ‚Steuerungsaufgabe Wahlkampf‘ bewältigen. Theoretisch wird dabei auf Befunde der Parteiorganisations- und Wahlkampfforschung zurückgegriffen. Der Wahlkampfforschung ist die Annahme entlehnt, dass es für die etablierten Parteien in Deutschland keine Alternative zu zentral gesteuerten Wahlkampagnen gibt. Die Parteienforschung weist darauf hin, dass bei eben diesen Kampagnen parteigenealogisch bedingte Unterschiede im Modus der innerparteilichen Steuerung zu erwarten sind. In der Zusammenführung beider Forschungsstränge wird das skizzierte Spannungsfeld – Geschlossenheit vs. Stratarchie im

Kampagnenkontext – herausgearbeitet. Anschließend erfolgt eine empirische Überprüfung am Beispiel des innerparteilichen Kampagnenmanagements im Bundestagswahlkampf 2013.

Kampagnenorganisation im Wandel

Wahlkämpfe sind eine parteilich, medial und gesellschaftlich gut eingeübte „rituelle Inszenierung“ (Dörner 2002) und eine Phase verdichteter parteilicher Kommunikation (Reichard 2013). Dabei sind in der letzten Zeit wesentliche Veränderungen erkennbar (zur politik- und kommunikationswissenschaftlichen Forschung u.a. Norris 1997; Berg 2002; Dörner/Vogt 2002; Plasser/Plasser 2002; Kamps 2007; zur Praxis u.a. Althaus 2001; Althaus 2003). Dieser Wandel betrifft sowohl die inhaltlich-strategische (u.a. verstärkte Wählerorientierung, tlw. Überzeugungs- statt Mobilisierungsstrategie, Entideologisierung, Personalisierung; u.a. Smith 2009) als auch die organisatorische (insb. Professionalisierung³) Seite von Wahlkämpfen.

Entscheidend ist nachfolgend die Angebotsseite von Wahlkampagnen, konkret die Veränderung der Kampagnenorganisation und die damit verbundenen innerparteilichen Folgen (zum Zusammenhang u.a. Niedermayer 2000; Farrell/Webb 2002; Geisler/Sarcinelli 2002). Norris (1997; 2000) unterscheidet diesbezüglich (idealtypisch zu verstehend) vormoderne, moderne und postmoderne Wahlkämpfe (zur Kritik u.a. Tenscher 2011). Die typischen Kennzeichen vormoderner Wahlkämpfe sind eine kurzfristige, dezentrale Wahlkampforganisation, geprägt von lokalen Parteiführern und lokalen, direktkommunikativen Werbetechniken. Im Zuge der gesellschaftlichen Modernisierung entwickeln sich moderne Wahlkämpfe, geprägt durch eine zentrale Kampagnenkoordination, die auf der Grundlage einer langen Vorbereitungsphase durch eine parteiliche Wahlkampfzentrale und spezialisierte Funktionäre ausgeführt wird. Responsivität soll durch moderne Techniken (bspw. Umfragenforschung) sichergestellt werden. Werblich sind die Massenmedien zentral: Sie sind das entscheidende Kommunikationsmittel und erlauben den Parteizentralen eine direkte Kontrolle über die Kampagnendurchführung. Zugleich erhöhen sie aber durch die zunehmende, kostenpflichtig gebuchte Werbung die Kampagnenkosten. Wahlkämpfe werden durch

¹ Der Autor ist Akademischer Rat a.Z. am Institut für Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Die Datenerhebung erfolgte im Projekt „Kampagnenmanagement. Parteien im Bundestagswahlkampf 2013“ und wurde durch den Lehrförderfonds der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf finanziell unterstützt. Dieser Beitrag ist eine stark gekürzte und veränderte Version von Bukow (2015).

³ Der Begriff „Professionalisierung“ wird in der Wahlkampf- und Kampagnenforschung bzw. in der Parteienforschung in aller Regel als Catch-All-Begriff verwendet (dazu u.a. Kamps 2010), eine präzise Operationalisierung findet sich selten (siehe jedoch Gibson/Römmele 2009; Strömbäck 2009; Tenscher et al. 2012).

ihre Modernisierung also zentralistischer, professioneller und teurer. Im Zuge einer fortschreitenden Professionalisierung entwickeln sich postmoderne Wahlkämpfe, in denen Parteien auf externe Expertise setzen und versuchen, gezielt ihre Klientel anzusprechen. Postmoderne Wahlkämpfe sind ebenfalls zentral koordiniert, setzen aber im Gegensatz zur modernen Kampagnenorganisation verstärkt auf eine dezentrale Ausführung. Dafür sind institutionelle Faktoren ebenso ursächlich wie die hohen Wahlkampfkosten. Die Finanzen der Parteien sind limitiert, so dass eine zentral gesteuerte und ausschließlich ebenenübergreifend berufsprufessionell durchgeführte Gesamtkampagne nicht realisierbar ist (Tenscher 2011; Niedermayer 2000; Wiesendahl 2006). Diese organisationale Veränderung – zentrale Kampagne, lokale Durchführung – ist von grundlegender innerparteilicher Bedeutung. Die Kampagnenzentrale muss zur Sicherstellung einer dezentralen Durchführung der parteiweit geplanten Kampagne die lokale, oft ehrenamtlich-freiwillig tätige Parteibasis mobilisieren. Darüber hinaus gilt es, die berufsprufessionellen Mandatsträger, vor allem die Wahlkreisabgeordneten, in die Kampagnenarbeit zu integrieren.⁴ Beides ist für den Erfolg der Kampagne und für den Wahlerfolg insgesamt von grundlegender Bedeutung: „Federal party success relies upon a broad national base of support secured through local campaigning by the sub-national party.“ (Thorlakson 2011: 714). Aus diesem Grund stehen Parteien unter der Bedingung einer postmodernen Kampagnenorganisation vor einer fundamentalen Steuerungsherausforderung, die es zu bewältigen gilt.

Kampagnenmanagement zwischen Stratarchie und Steuerung

Aus einer Vielzahl von Gründen (insb. Modernisierung, Professionalisierung und Wählerorientierung) sind Parteien zu eher schwachen Institutionen ge-

worden (Panebianco 1988). Stark sind sie nur noch dann, wenn es ihnen gelingt, geschlossen aufzutreten (Katz/Mair 1993). Dabei stehen der Geschlossenheit zahlreiche Hindernisse im Weg, etwa die parteilich-organisationale Komplexität (Katz/Mair 1993) und die innerparteiliche Tendenz zur Stratarchie (Eldersveld 1964; Schmid/Zolleis 2005b). Verstärkt wird die Problemlage durch wahlssystemische Anreize: Selbst wenn alle Parteimitglieder und -aktivisten das generelle Ziel „Stimmenmaximierung“ verfolgen (Strøm 1990), dann kann eine Schwerpunktsetzung zu Gunsten von Kandidatenstimmen einen Anreiz zur Abweichung von der einheitlichen Parteikampagne darstellen (Zittel/Gschwend 2007; 2008; vgl. Fn. 4). Schließlich ist Geschlossenheit kaum noch automatisch durch gemeinsame Werte und Überzeugungen gegeben (Bowler et al. 1999; Sieberer 2006), sondern vielmehr Ergebnis parteilicher Bemühungen um Parteidisziplin (Zittel/Gschwend 2007). Parteidisziplin setzt ein Mindestmaß an parteilicher Strategie- und Steuerungsfähigkeit voraus (Tils/Raschke 2013).

Die zentrale Herausforderung für die parteiliche Organisations- und Handlungsfähigkeit besteht also darin, dass Parteien im Kern ein Zusammenschluss individueller Akteure sind. Sie sind ein Verbund von Individuen, die in verschiedenen regional und funktional ausdifferenzierten Subgruppen zusammengeschlossen sind. Für die regionale Differenzierung der deutschen Parteien ist das bundesdeutsche föderale System prägend, an dem sich alle etablierten Parteien weitgehend orientieren und die dementsprechend vertikal ausdifferenziert sind. Dies erschwert eine kohärente Organisationstätigkeit (Fabre 2011). Allerdings sind die deutschen Parteien nicht in anarchisch-entkoppelte Subeinheiten unterteilt, sondern durchaus integrativ organisiert, so dass im Ergebnis die Autonomie der deutschen subnationalen Parteien im internationalen Vergleich eher gering und der Einfluss der nationalen Parteien auf die unteren Ebenen moderat bis hoch ist (Thorlakson 2009).

Neben der regionalen Differenzierung ist für die Frage der Steuerungsfähigkeit die Akteursperspektive von Bedeutung, gehen damit doch rollenbedingt differente Interessen einher. Für die Akteursdifferenzierung bietet sich in diesem Kontext ein Rückgriff auf die gängige Three-Faces-Perspektive an (Party in Public Office, Party Central Office und Party on the Ground; Katz/Mair 1993). Die Bedeutung der Party on the Ground, also der lokalen Parteibasis vor Ort, hat sich bei Wahlkämpfen verändert, die Mitglieder wurden im Zuge der Professionalisierung durch Kampagnenspezialisten an der Organisationsspitze

⁴ Bundesdeutsche Wahlkämpfe sind ein Wettbewerb, in dem Parteien und Parteikandidaten um Stimmen und Mandate konkurrieren. Jedoch wurde zuletzt eine Individualisierung von Wahlkämpfen diskutiert (Zittel/Gschwend 2007; 2008) und argumentiert, dass „Kandidaten im Wahlkreis zunehmend als unabhängige Akteure im Wahlkampf in Erscheinung treten und dass die Rolle von Parteien an Bedeutung verliert“ (Zittel/Gschwend 2007: 295). Diese Überlegung darf aber nicht zu dem Schluss verleiten, dass (Kandidaten-) Wahlkämpfe von den Parteiorganisationen entkoppelt wären. Vielmehr ist anzunehmen, dass Parteien weiterhin die zentralen Wahlkampforganisatoren in Deutschland sind und unter dem Mantel nationaler Rahmenkampagnen allenfalls eine moderate Modifikation von Wahlkreisaktionen im Sinne einer Lokalisierung erfolgt (Karlsen/Skoogerbo 2013; Bukow et al. 2015).

ersetzt und haben für die Wahlkampfkommunikation an Relevanz verloren (Niedermayer 2000; Detterbeck 2009). Sie bleiben jedoch als Wahlkampffressource relevant, sei es als Kandidatenpool oder als aktive (und kostenfreie) Wahlkämpfer (Scarrow 1993; Wiesendahl 2006). Ihre Bedeutung für die lokale Wahlkampfdurchführung wird wieder stärker diskutiert (Wiesendahl 2009; Reichard 2013). Im parteilichen Alltag hat die Party in Public Office eine dominante Rolle. Sie verfügt über relevante Ressourcen und ist direkt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden. Die ressourcenstarke Party in Public Office darf de jure jedoch nicht in das parteiorganisationale Wahlkampfgeschehen eingreifen. Dies betrifft jedoch nur die Fraktion als Organisationseinheit, es ist selbstverständlich, dass die Mandatsträger – und damit die größte Gruppe der parteilichen Berufspolitiker – aktiv in den Wahlkampf involviert sind, vor allem im jeweiligen Wahlkreis (Bukow et al. 2015). Die Kampagnenführung obliegt der vereinsartigen Mitgliederorganisation, an deren Spitze die Parteileitung und die Parteigeschäftsstellen stehen (Katz/Mair 1993; Kolodny/Webb 2006; Haas et al. 2008; Bukow 2013). Der Parteiapparat, vor allem die Bundespartei- bzw. Wahlkampfzentrale, wird so zum Nukleus der parteiorganisationalen Steuerung einer einheitlichen Kampagne und hat die Aufgabe, Kampagnen zu entwickeln (ggf. unter Zuhilfenahme organisationsexterner Berater, Gibson/Römmele 2009) und innerparteilich zu implementieren (Jun 2009; Negrine 2007). Das Party Central Office ist von der Basis zur Kampagnenführung legitimiert (bzw. beauftragt) und erhält dazu im Rahmen der parteilichen Haushaltsberatungen ein Budget. Die Herausforderung für die Organisationsspitze besteht nun darin, aus diesem abstrakten Auftrag tatsächlich Gefolgschaft zu generieren, während die im Parteialltag dominierende Party in Public Office im Wahlkampf nur in Form der Mandatsträger offiziell und durch die Mitarbeiterstäbe inoffiziell involviert ist, wobei nicht übersehen werden darf, dass diese analytische Trennung in der Praxis durch Überschneidungen gekennzeichnet ist.

Die Binnenorganisation von Parteien, insbesondere die innerparteiliche Machtverteilung und damit verbunden die Frage der parteilichen Steuerungsfähigkeit, wird in der Parteitypologie-Debatte diskutiert. Parteien können typologisch zwischen Hierarchie bzw. Oligarchie (d.h. Top-down-Steuerung; Michels 1989), Stratarchie (d.h. Machtverteilung/-balance; Eldersveld 1964; Bardi et al. 2014) und Föderation (d.h. Machttrennung, fehlende Steuerungsoption) verortet werden. Ohne auf die Typologie-Diskussion im Detail einzugehen ist hier ein Vorschlag aufzu-

greifen, der Stratarchie und Steuerungsfähigkeit verbindet, nämlich die Konzeptualisierung von Parteien als „franchise system“ (Carty 2004: 10). Franchise-Systeme, wie sie in der Wirtschaft vielfach etabliert sind, verbinden eine zentrale Planung bzw. Steuerung mit einer lokalen, eigenverantwortlichen Umsetzung. Das Lokalisierungspotential ist begrenzt, gleichwohl wird die lokale Initiative und Ortskenntnis im Organisationsinteresse genutzt. Im Kern heißt dies: Die zentrale Organisation stellt übergreifende Merkmale und Infrastrukturelemente bereit, bspw. die Marke bzw. das Markenbild, setzt Standards und bietet eine entsprechend passende Produktlinie an (Carty 2004: 11). Dabei gibt es keine direkte Hierarchie, sondern eine variable Autonomie bei wechselseitiger Abhängigkeit, die eine moderate Anpassung an lokale Bedürfnisse ermöglicht. Übertragen auf Parteien heißt dies: Die Parteispitze ist für die Parteileitung, das Programm, die nationale Kampagne und eine Standardisierung in den Bereichen Management, Training und Finanzen verantwortlich. Die lokale Basis verantwortet die lokale Produkterstellung und -vermarktung, also Kandidatenauswahl und Kampagnendurchführung (Carty 2004: 11-12). Damit liegt dem Franchise-Modell das Stratarchiekonzept zu Grunde, das es aber mit der Möglichkeit hierarchischer Elemente verbindet. Die konkrete Ausformung des Franchise-Modells variiert zwischen Zentralisierung, Dezentralisierung und Föderation (Bolloyer 2012). Daher bietet sich ein Rückgriff auf dieses Parteienverständnis bei der Analyse des innerparteilichen Managements an.

In der Literatur wird für die vergleichsweise formalisierten deutschen Parteiorganisationen meist von einer eingeschränkten Organisations- und Strategiefähigkeit ausgegangen (Schmid/Zolleis 2005b). Allerdings haben sich die Parteiorganisationen in den letzten Jahren der Medienlogik angepasst und ihr Kommunikationsmanagement professionalisiert (Jun 2004; Beyme 2002; Gibson/Römmele 2009). Damit verbunden ist eine organisationale Zentralisierung, wobei die Parteizentralen im parteilichen Alltagsbetrieb versuchen, als steuerungswillige Leitagenturen zu agieren und die Partei vor allem über Angebote zu steuern (Bukow 2013). In der Literatur finden sich in diesem Zusammenhang auch Hinweise auf eine wechselseitige Anpassung von Parteien in organisationaler Hinsicht (u.a. Wiesendahl 2006, Bukow 2013). Allerdings ist anzunehmen, dass trotz organisationaler Angleichung die Entstehungsgeschichte einer Partei diese langfristig organisationskulturell prägt (Duverger 1954; Panebianco 1988; Lucardie 2007; Jun 2013), so dass feine Unterschiede verbleiben,

selbst wenn diese oft vor allem symbolischer – weil identitätsstiftender – Natur sind (Bukow 2009).

Zwei Steuerungsmodi: zentralistisch-hierarchisch vs. zentralistisch-responsiv

Damit ist festzuhalten, dass sich Parteien notwendiger Weise der Herausforderung einer zentral geplanten, aber zumindest partiell dezentral umgesetzten Kampagne stellen müssen. Eine zentrale Kampagne wird medial und wählerseitig erwartet und ist letztlich unverzichtbar, eine rein zentralistische Kampagne modernen Typs dahingegen ist finanziell nicht leistbar. Es bleibt damit nur eine Kampagnenorganisation, die Elemente einer postmodernen Kampagne aufweist, also dem Franchise-Modell folgend eine zentrale Planung mit einer lokalen Umsetzung verbindet.

Mit Blick auf die innerparteiliche Kampagnenplanung ist dabei stets von einer zentralistischen Komponente auszugehen. Nur so kann die erwartete und notwendige Einheitlichkeit erreicht werden. Innerparteilich kommt dabei dem Party Central Office, d.h. der Partei- und Wahlkampfleitung, die Schlüsselrolle zu. Primäre Aufgabe des Central Office ist es, unter Beteiligung externer Experten die Gesamtkampagne zu planen. Zudem gilt es, die Partei vor Ort und die Mandatsträger in die Kampagne zu integrieren und Individualisierungstendenzen entgegenzuwirken. Dabei ist eine einfache Top-down-Steuerung stratarchiebedingt nicht zu erwarten. Andere Steuerungsmodi sind wahrscheinlicher, wobei Unterschiede zwischen den Parteien anzunehmen sind: Im Kontext der innerparteilichen Steuerung können vielmehr eher hierarchische oder responsive Elemente genutzt werden. Letztere tragen dem Stratarchie-Gedanken und der wechselseitigen Abhängigkeit stärker Rechnung, d.h. es wird der Überlegung gefolgt, dass eine bedingt freiwillige Gefolgschaft vor Ort dann erwartet werden kann, wenn die lokalen Interessen und Ideen bereits bei der zentralen Planung umfassend berücksichtigt wurden.

Im Ergebnis sind idealtypisch in den etablierten deutschen Parteien zwei Steuerungsmodi zu erwarten, die nachfolgend als ‚zentralistisch-hierarchisch‘ und ‚zentralistisch-responsiv‘ benannt werden. Der Unterschied liegt darin, in welcher Weise die unteren Parteiebenen in die Kampagne einbezogen werden. Die *zentralistisch-hierarchische Steuerung* fokussiert auf Zentralisierung, in der Planung wie auch in der Kampagnenumsetzung. Die unteren Parteiebenen werden von der verantwortlichen oberen Parteiebene primär als ausführende Einheiten verstanden.

Dazu kommen Steuerungsversuche, die direkt oder indirekt (über die Landesebene) wesentliche Rahmenbedingungen der lokalen Wahlkampfebene zu beeinflussen versuchen. Im Detail bedeutet dies, dass beispielsweise konkretere Vorgaben in der Ressourcensteuerung (Budget, Material etc.) gesetzt oder spezifische Kommunikationsstrukturen zur direkten Kommunikation mit der Partei vor Ort entwickelt werden. Die *zentralistisch-responsive Steuerung* setzt im Ergebnis gleichermaßen auf eine zentralisierte Kampagnensteuerung, bedarf aber für die innerparteiliche Akzeptanz eines stärkeren Maßes an Responsivität oder Beteiligung. Diese kann durch formale oder informale Verfahren erreicht werden. Formale Verfahren können etwa Abstimmungsprozesse über wesentliche Aspekte des Wahlkampfs sein, informale dagegen ein intensives Bemühen um informelle Rückkopplung in der Kampagnenorganisation bzw. -entwicklung.

Welcher Steuerungsmodus zur Anwendung kommt, hängt von der organisationskulturellen Prägung der Partei ab. Steuerungsmodus und Parteikultur müssen zueinander passen, da in jedem Fall die lokale Bereitschaft zur Gefolgschaft auf Freiwilligkeit beruht. Das heißt, die angenommene Entscheidungsfreiheit zwischen den beiden Steuerungsmodi ist auf Parteebene nur bedingt gegeben. Soll Gefolgschaft und damit eine erfolgreiche Kampagnenumsetzung erreicht werden, dann ist entscheidend, welcher Steuerungsmodus innerparteilich akzeptiert wird. Dabei spielen langanhaltende kulturelle Prägungen eine wichtige Rolle. Zentralistisch-hierarchische Konzepte können nur dann zur Anwendung kommen, wenn die Partei im Kern ein (moderat) hierarchisches Durchsteuern akzeptiert. Eine hierarchische Strukturierung wird traditionell mit dem Modell der Massenintegrationspartei in Verbindung gebracht. Somit sind Parteien, die typologisch bzw. genealogisch auf das Modell der Massenintegrationspartei zurückzuführen sind (in Deutschland insb. sozialistische/sozialdemokratische Parteien), ein wahrscheinlicher Fall für die Anwendung dieser Steuerungsform. Nicht alle Parteien akzeptieren jedoch eine direkte Top-down-Steuerung. In solchen Fällen ist für die Parteileitung ein zentralistisch-responsives Konzept von Vorteil. Damit ist ein solches Konzept in den Parteien zu vermuten, die aus Honoratiorenparteien oder außerparlamentarischen Bewegungen hervorgegangen sind und damit eher dezentral-föderal geprägt sind (insb. bürgerliche, liberale und grüne Parteien).

Führt man diese theoretischen Überlegungen zusammen, so ist anzunehmen, dass zur Auflösung des

Konfliktes zwischen Steuerung und Stratararchie parteiadäquate Handlungsstrategien vorzufinden sind, wobei die parteiliche Passgenauigkeit in Zusammenhang mit der spezifischen Organisationskultur steht. Dabei dürften Parteien, die ursprünglich dem Modell der Massenintegrationspartei nahestanden, in Folge ihrer organisationskulturellen Grundprägung ein Lösungskonzept wählen, das zur Durchsetzung einer zentralisierten Kampagne stärker auf hierarchische Elemente setzt. Parteien, die ursprünglich aus einer dezentralen Organisationslogik entstanden sind, wählen ihrer Grundprägung entsprechend eher ein Lösungskonzept, das eine zentralistische Kampagne unter Zuhilfenahme responsivitätsgenerierender Elemente durchzusetzen versucht.

Untersuchungsdesign, Daten, Methodik und Operationalisierung

Für die Überprüfung dieser Annahme sind Parteien zu untersuchen, die parteiengeschichtlich entweder als Massenintegrationspartei oder als Partei mit dezentraler Grundprägung eingeordnet werden können. Der ersten Gruppe sind in Deutschland sozialistische bzw. sozialdemokratische Parteien zuzurechnen, der zweiten Gruppen ehemalige Honoratiorenparteien, föderale Parteien oder Bewegungsparteien (Decker 2013). Um die Rahmenbedingungen des parteilichen Handelns vergleichbar zu halten, werden dabei nur Parteien berücksichtigt, die über eine bundesweite Parteiorganisation verfügen und zum Zeitpunkt der Wahl im Bundestag vertreten sind. Die Vertretung im Bundestag geht mit der Verfügbarkeit von finanziellen Ressourcen einher (staatliche Parteienfinanzierung; Mandatsträgersonderabgaben), die für eine zentrale Kampagnenplanung notwendig sind (Tenscher 2011). Trotz der Unterschiede im Budget und in der Personalausstattung in den Party Central Offices (Bukow 2013) haben diese Parteien somit alle die Möglichkeit, auf medial-gesellschaftliche Erwartungen durch zentrale Kampagnenbüros zu reagieren. Untersucht werden damit SPD und Linke (erste Gruppe) sowie CDU, FDP und Grüne (zweite Gruppe).

Gegenstand der Analyse ist die bundesparteiliche Wahlkampforganisation im Bundestagswahlkampf 2013. Bundestagswahlen sind Wahlen erster Ordnung, werden medial besonders intensiv beobachtet und verbinden alle drei Parteiebenen (Bund, Land, Wahlkreis). Die Bundesebene sollte die Konzeption und Planung der Gesamtkampagne übernehmen, die Landesebene als Mittler und über die Landeslisten sowie die lokale Ebene als ausführende Ebene und durch die Wahlkreiskandidaturen eingebunden sein.

Damit besteht bei Bundestagswahlen die größtmögliche Komplexität der innerparteilichen Steuerung.

Innerparteiliche Steuerungsmodelle lassen sich nur bedingt von außen erheben, zumal in diesem Beitrag die Steuerungsbemühungen (Steuerungsinput), nicht jedoch der Steuerungserfolg (Steuerungoutput; dazu Bukow et al. 2015) im Vordergrund stehen. Um den Blick hinein in die Parteiorganisation zu erlangen, sind leitfadengestützte Interviews mit zentralen Parteiakteuren sinnvoll. So können objektives Fakten- und Organisationswissen sowie subjektive Einschätzungen valide erhoben werden. Die Analyse fokussiert auf die Bundesebene als zentrale Steuerungsinstanz, wobei vereinzelt Informationen der Landesebene mit einbezogen werden. Auf Bundes- und Landesebene wurden leitende Mitarbeiter in den Parteigeschäftsstellen interviewt, die im Partei- bzw. Kampagnenmanagement eine verantwortliche Rolle einnehmen (Haas/Jun/Niedermayer 2008; Kolodny/Webb 2006).⁵ Die Face-to-Face-Interviews wurden zwischen Oktober und Dezember 2013 durchgeführt, zur Sicherung der Reliabilität vollständig transkribiert, anhand eines theoriegeleitet neu entwickelten Codierhandbuchs computergestützt manuell codiert (12 Haupt-, 77 Subkategorien) und auf Reliabilität getestet. Zur Messung der innerparteilichen Steuerungsmodi werden verschiedene Aspekte kombiniert. Neben den verfügbaren Ressourcen werden wichtige Einzelaspekte betrachtet, insb. im Bereich Kampagnenstrategie und -durchführung (bspw. Strukturentscheidungen, Entscheidung und Verteilung von Materialien u.ä.).

Partei-/Wahlkampfzentralen: Einbindung und Rolle im innerparteilichen Organisationsgefüge

Wie erwartet nimmt die Bundesebene die innerparteiliche Führungsrolle bei der Wahlkampfplanung ein. Dabei ist zwischen Party Central Office und Party in Public Office zu differenzieren, denn die Party in Public Office ist nicht direkt in die Wahlkampfarbeit involviert. Dies ist Aufgabe des Party Central Office. Die rechtlich gebotene Trennung zwischen parteilichen Spitzenämtern (insb. Parteivorsitz, Spitzenkandidat) und Fraktions-/Regierungsämtern (insb. Kanzlerin, Fraktionsvorsitz) wird vielfach herausge-

⁵ Auf Landesebene wurden die Interviews in Nordrhein-Westfalen geführt (zu Parteien in NRW Marschall 2013). Ergänzend wurden, hier nicht berücksichtigt, Interviews auf Wahlkreisebene in NRW geführt. Insgesamt wurden 45 Interviews realisiert (Dauer 45-90 Minuten; Land: 5; WK: 33; Bund insg. 7, davon CDU: 1 (2 Gesprächspartner), SPD: 1; FDP: 2; Linke: 2; Grüne: 1.

stellt,⁶ der rechtliche Rahmen prägt das formale parteiliche Handeln. Es handelt sich dabei aber, auch das wird deutlich, um eine weitgehend formale Trennung, da die Spitzenakteure meist sowohl Spitzenpositionen in der Party in Public Office und in der Parteiorganisation innehaben, so dass sich die beiden Party Faces in Personalunion vereinen (oder, falls dies nicht der Fall ist, zumindest bei wichtigen Entscheidungen Gehör finden, bspw. Grüne). Eine echte Trennung wäre auch der Wählerschaft gegenüber kaum vermittelbar.⁷ Die Einbindung der Spitzenakteure bedeutet aber nicht, dass die Party in Public Office insgesamt in die Wahlkampfplanung involviert ist. Der Party in Public Office als Kollektivakteur kommt, so wird in den Interviews berichtet, eine nachgeordnete Stellung zu (abweichend dazu kann den Fraktionen bei der (Wahl-)Programmarbeit eine wichtige Rolle zukommen). Die einzelnen Mitglieder der Party in Public Office, insbesondere die Mandatsträger selbst, sind jedoch im Wahlkampf von großer Bedeutung und müssen als Landeslisten- und/oder Wahlkreiskandidaten in die Kampagnenorganisation eingebunden werden.

Fokussiert man nun auf die Kampagnenarbeit, die im Party Central Office geleistet wird, dann sind innerhalb des Party Central Office zwei Bereiche zu unterscheiden, zum einen strategische Grundsatzentscheidungen und zum anderen sich daraus ableitende Organisationsentscheidungen. Strategische Grundsatzentscheidungen obliegen der politischen Parteileitung, operative Entscheidungen liegen eher beim Parteiapparat (im Detail siehe Bukow 2015). Typisch ist weiterhin, dass die politische Grundsatzverantwortung der politischen, d.h. gewählten Parteileitung in Verbindung mit den Spitzenkandidaten zukommt, wobei die gewählten Parteigremien eine nachgeordnete Rolle spielen. Die eigentliche Kampagnenleitung liegt bei der politisch-administrativen Parteileitung (d.h. Generalsekretär/Bundesgeschäftsführer), wobei insbesondere im operativen Geschäft, das sehr weit in grundlegende Entscheidungen hineinreicht (bspw. Corporate Design, zentrale Bot-

schaften), der Parteiapparat eine in seiner Autonomie und Relevanz kaum zu unterschätzende Rolle hat. Im Kern ist in allen Parteien das Verhältnis zwischen Parteileitung und Parteiapparat (bzw. dessen Leitung) als Delegationsverhältnis zu deuten, bei dem die politische Leitung die konzeptionell-operative Planung weitgehend in die Hände der Parteiorganisationsspitze legt: „Der Vorstand beschließt, du bist verantwortlich, [...] und dann kann man da auch relativ frei arbeiten“, so eine typische Aussage. Vor allem die Leitungsebene des Parteiapparats beansprucht und nutzt diese Autonomie sowohl im Verhältnis zu anderen Parteibereichen wie auch im Verhältnis zu den anderen Parteiebenen. Für das Binnenverhältnis zwischen Parteileitung und Parteiapparat ist dabei kennzeichnend, dass Struktur- und Strategieentscheidungen erst erfolgen, wenn politische Führungsfragen entschieden sind.

Bemerkenswert ist mit Blick auf die Kampagnenorganisation, dass Wahlkampfzentralen nicht ausgelagert werden (Ausnahme: Bei den Grünen wurde in Folge knapper Räumlichkeiten eine Auslagerung als „Notlösung“ gewählt). Tatsächlich wird in Wahlkampfzeiten die Parteizentrale zur Wahlkampfzentrale umfunktioniert, wobei in unterschiedlichem Umfang Personal aufgestockt und Strukturen reorganisiert werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn – wie bei der SPD – der Spitzenkandidat nicht in die etablierten Strukturen eingebunden ist. In allen Fällen wurden die Wahlkampfzentralen von externen Agenturen und Dienstleistern unterstützt.

Die Wahlkampfsteuerung ist also im Ergebnis Aufgabe der Parteizentrale, die im Wahlkampf zur Kampagnenzentrale wird. Zu diesem Zweck wird der Bundespartei – dem Party Central Office – im Rahmen der parteilichen Finanzentscheidungen ein entsprechendes Budget bewilligt, so dass hier formal ein Organisationsauftrag der Party on the Ground an das Party Central Office gedeutet werden kann. Das Wahlkampfbudget wird überwiegend aus der staatlichen Parteienfinanzierung bestritten.

⁶ Aus Gründen der Lesbarkeit und der Anonymität wird auf eine dezidierte Nennung der Fundstellen verzichtet. Die Analyse erfolgt auf Grundlage der codierten Interviews (Bundesebene). Soweit Befunde nur für einzelne Parteien nachgewiesen können, wird dies im Text deutlich gemacht.

⁷ Dies gilt insbesondere für Amtsinhaber. So steht bspw. 2013 mit Angela Merkel die amtierende Bundeskanzlerin in ihrer Funktion als Spitzen-, also Kanzlerkandidatin, zur (Wieder-)Wahl und wird dabei als Parteivorsitzende und Spitzenkandidatin in die Wahlkampfplanung eingebunden, wobei ihre Wahlkampftermine auch mit ihren Terminverpflichtungen als Bundeskanzlerin abgestimmt werden müssen.

Wahlkampfetat der Bundesparteien 2013

	CDU	CSU	SPD	FDP	Linke	Grüne
Budget (in Mio. Euro)	20,0	9,5*	23,0	3,8	4,5 / 6,0**	5,5
Mitglieder	476.347	147.965	477.037	58.675	63.761	59.653
Budget : Mitglieder	42,0	64,2	48,2	64,8	70,6	92,2
Wähler	14.921.877	3.243.569	11.252.215	2.083.533	3.755.699	3.694.057
Budget : Wähler	1,3	2,9	2,0	1,8	1,2	1,5

* Schätzung; ** 4,5 Mio. Kampagne, zusätzlich 1,5 Mio. für Logistik, Schulungen etc.; Wähler: Zweitstimmen BTW 2013; Mitglieder: 31.12.2012. Quelle: Parteiangaben; Bundeswahlleiter; Niedermayer (2013).

Die verfügbaren Mittel der Bundesparteien variieren zunächst einmal deutlich. In absoluten Zahlen hat die SPD auf Bundesebene den größten Wahlkampfetat, nimmt man aber die arbeitsteilig antretenden Unionsparteien zusammen, so liegen diese vorn. Deutlich geringer ist das Budget der kleinen Parteien. Die abstrakte Summe ignoriert jedoch die unterschiedliche Wettbewerbsposition der Parteien. Setzt man daher die Aufwendungen in Relation zur Organisationsstärke bzw. zum Wahlerfolg (Ausgaben Bundespartei pro Mitglied / erzielter Zweitstimme), so relativiert sich das Bild. Vor allem im Vergleich zur Organisationsstärke, also der Mitgliederzahl, sind hier die kleinen Parteien finanziell besser aufgestellt. Problematisch an den dargestellten Werten ist, dass sie nicht das tatsächliche, gesamtparteiliche Wahlkampfbudget, sondern nur das Budget der Bundesparteien abbilden und zudem darin teilweise innerparteiliche Zahlungen enthalten sind. Die Landesparteien und die nachgeordneten Gliederungen auf lokaler Ebene verfügen in jedem Fall über relevante Wahlkampfetats, die gerade mit Blick auf die Wahlkampfsteuerung von Bedeutung sind: Eigene Ressourcen ermöglichen es den subnationalen Parteieinheiten, eigene Kampagnenmittel zu erstellen und so gegebenenfalls von der Gesamtlinie der Partei abzuweichen. Mit Blick auf die Controlling-Fähigkeiten der Wahlkampfzentralen ist bemerkenswert, dass diese während des Wahlkampfes nicht wissen, in welcher Höhe die unteren Ebenen (zusätzliche) Gelder für den Wahlkampf einsetzen. Dies führt dazu, dass die zentrale Steuerung zumindest im Controlling eher auf Informalität/Responsivität und nicht auf harten Daten basiert.

Selbstverständnis und Steuerungsmodelle der Wahlkampfzentralen

Die Wahlkampfzentralen verfügen über die strukturellen und finanziellen Voraussetzungen, im Wahlkampf eine Steuerungsrolle einzunehmen. Dieser Führungsanspruch wird auch durchaus klar artiku-

liert. In allen Parteien wird von der Kampagnenzentrale das Ziel zum Ausdruck gebracht, ihre einheitliche Kampagne durchzusetzen und lokale Abweichungen möglichst zu verhindern. Wahlkampf wird im Kern als Top-down-Prozess verstanden, wie stellvertretend dieses Statement verdeutlicht: „Das ist jetzt nicht ein Prozess, der [...] sehr basisdemokratisch entschieden wird, aber der natürlich auch mit Rückkopplungen funktioniert.“ Diese teilweise formal organisierten, häufig aber auch auf informellen Netzwerken basierenden „Rückkopplungen“ sind für die Durchsetzung von entscheidender Bedeutung, da eine direkte Durchsetzungsmacht fehlt. Dem Willen zur Führung steht die Stratarchie entgegen. Eine zentrale Kampagnenlinie kann nicht im Sinne einer bürokratischen Befehlskette weitergegeben, sie kann nur zur Umsetzung ‚empfohlen‘ werden. Darüber hinaus können Maßnahmen ergriffen werden, die eine Gefolgschaft wahrscheinlicher werden lassen. Und genau hier zeigen sich im Detail wie theoretisch erwartet unterschiedliche Strategien.

Eine erste Strategie ist die gezielte Zentralisierung spezifischer Bereiche. Neben der Bündelung von Kompetenzen und organisatorischen Aspekten findet diese Strategie ihren sichtbarsten Ausdruck in den im Wahlkampf omnipräsenten Großflächenplakaten. Diese sind ein zentrales Kampagnenelement und erfreuen sich sogar steigender Beliebtheit. In allen Parteien stellen die traditionellen Großflächenplakate im Bundeswahlkampf einen zentralen Ausgabe-posten dar. Dabei finden sich unterschiedliche Konzepte, wie diese Plakate in die Fläche gebracht werden. Soweit die Bundespartei die Großflächen direkt finanziert,⁸ entscheidet bei SPD und Grünen die Bundesebene auch über die Plakatierung. Bei der Linken entscheidet ebenfalls der Bund, spricht dies aber mit den Landesparteien ab. Bei der FDP ent-

⁸ Ergänzend sind weitere Modelle etabliert, um zusätzliche Großflächen zu ermöglichen: von der Mischfinanzierung über eine Vollfinanzierung durch die nachgeordneten Ebenen bis hin zu onlinegestützten Plakatspende-Tools, die Standort und Motiv (in vorgegebenem Umfang) zur Wahl stellen.

scheidet die Landesebene in groben Zügen über die Standorte, bei der CDU die lokale Ebene. Hier wird ein innerparteilich unterschiedliches Steuerungsmodell erkennbar, von einer stärker zentralen Planung bis hin zur dezidierten Beteiligung der lokalen Ebene.

Zentrale werbliche Elemente wie eben diese Plakate sind aber stets nur ein Teilelement von Wahlkampagnen. Kampagnen setzen auch auf lokale Veranstaltungen und Aktivitäten. Diese dienen zum einen der Mitgliedermobilisierung, zum anderen der Herstellung von direkten Kontakten zur potentiellen Wählerschaft. Bei dieser lokalen Wahlkampfarbeit muss eine hierarchisch-zentralistische parteiliche Steuerung beziehungsweise Kontrolle notwendiger Weise versagen – die Kapazitäten und Strukturen der zentralen Parteiorganisation sind nicht darauf ausgerichtet, einen Überblick über die tatsächlichen Aktivitäten vor Ort sicherzustellen. Um dieses Controlling-Defizit auszugleichen, setzen die Wahlkampfzentralen zweitens auf eine Mobilisierungs- und Einbindungsstrategie, die sich als angebotsbasierte Steuerung beschreiben lässt. Dahinter liegt das Selbstverständnis, sowohl Dienstleister für die Partei vor Ort als auch zentral steuernde Kampagnenzentrale mit einer Verantwortung für die gesamtparteiliche Kohärenz zu sein. In diesem Sinne basiert der Steuerungsversuch auf der Verbindung von zentralen Entscheidungen, die möglichst responsiv getroffen werden, mit einem zentral bereitgestellten Angebot an Materialien und Unterstützungsleistungen, die die werblich-strategische Linie durchsetzen, dabei aber zugleich eine partielle Personalisierung bzw. Individualisierung ermöglichen. Kernelemente dieser Strategie finden sich in allen Parteien, etwa Services zur Erstellung von Personenplakaten und Wahlkampfmaterialien oder zur Unterstützung der Online-Präsenz. So versuchen die Parteien, durch möglichst einfach zu nutzende und doch ausreichend angepasste Werbemittel alle Akteure zur Einhaltung der zentral vorgegebenen Werbelinie zu bringen – ganz im Sinne der Franchise-Idee kann so Steuerung ausgeübt werden, ohne dass eine echte Hierarchie von Nöten ist.

Dabei zeigen sich Unterschiede in der Bereitstellung zentraler Materialien und der Kostenverteilung, was auf die theoretisch skizzierten unterschiedlichen Steuerungsmodelle hinweist. Üblich ist eine kostenpflichtige Bereitstellung der Materialien, d.h. es findet eine innerparteiliche Verrechnung statt. Im Detail zeigt sich aber, dass bspw. CDU, SPD und FDP ergänzend spezifische Materialien zur Verfügung stellen. Bei der SPD (zumindest bei der hier untersuchten NRW SPD) greift ein weiteres Steuerungs-

modell: Den Wahlkreisen wird ein von der lokalen Finanzkraft unabhängiges Grundbudget zugeteilt. Dieses wird aber nicht ausgezahlt, sondern parteiintern bei Materialbestellungen verrechnet. Damit haben die Untergliederungen einen entsprechenden Handlungsspielraum, der aber nur in Bezug auf die parteieigenen Materialien genutzt werden kann. Zentralistischer ist das Steuerungsmodell der Linken. Hier werden die Materialien (nach vorheriger Absprache) zentral über rund 130 Anlaufstellen distribuiert und komplett vom Bund finanziert. Im Gegenzug zeichnet sich die Bundeswahlkampfplanung der Linken durch eine stärkere formale Einbindung der Landeswahlkampfleiter aus. Hier zeigen sich also durchaus zwischenparteiliche Unterschiede, hin zu einer eher marktförmigen oder aber eher distributiven Variante der innerparteilichen Material- und Ressourcenverteilung.

Theoretisch haben die Kampagnenzentralen wenige Möglichkeiten, ihre zentral geplante Kampagne parteiweit durchzusetzen. Dennoch ist die Kampagnenspitze mit dem Steuerungsergebnis weitgehend zufrieden, Steuerung scheint also durchaus möglich zu sein. Dafür ist eine (zunehmende) Akzeptanz der zentral bereitgestellten, teilweise anpassbaren Inhalte und Materialien maßgeblich, die auf der Erkenntnis beruht, dass eine einheitliche Kampagne und die Erkennbarkeit der Partei als Marke durchaus werblichelektorale Vorteile hat. Dieser Lern- beziehungsweise Gewöhnungseffekt ist für die Durchsetzbarkeit einer einheitlichen Linie entscheidend und zeigt, dass die medial-gesellschaftliche Erwartung einer einheitlichen Kampagne bei der Partei vor Ort antizipiert wird. Dies geht sogar so weit, dass zentrale Angebot nicht nur akzeptiert, sondern sogar eingefordert werden, selbst bei den traditionell dezentral orientierten Grünen.

Die zentralen Angebote sind dennoch kein Selbstläufer. Innerparteiliche Akzeptanz bzw. Gefolgschaft muss stets erneut hergestellt werden. Dazu dienen bspw. innerparteiliche Informationskampagnen (Regionalkonferenzen, Kampagnenpräsentationen u.ä.), in denen die Strategie und die werbliche Linie vorgestellt und erklärt werde. Dazu kommen Corporate Design- und Wahlkampfhandbücher sowie (teilweise) Qualifikationsangebote, so dass festzustellen ist: Kommunikation ist elementar im postmodernen Wahlkampf, sowohl nach außen zum Wähler, vor allem aber auch intern zwischen Party Central Office und Party on the Ground. Dabei geht es, dies gilt es zu betonen, jedoch um „Information, nicht Mitentscheidung“, denn, so ein anderer Interviewter, „die Kampagne,

Themenentwicklung, Plakatmotive und so weiter, das wird hier [also zentral] geplant, gemacht, entschieden.“

Innerparteiliche Kommunikation ist dabei nicht nur zur internen Vermittlung der Planungen wichtig, sondern dient auch der Herstellung von Responsivität. Nur wenn die Kampagne „trägt“, also innerparteilich akzeptiert wird, lässt sie sich top-down implementieren – sie „trägt“ aber nur, wenn der Planungstab die Wünsche der anderen Parteibereiche zumindest partiell berücksichtigt. Die dazu erforderliche Responsivität wird unterschiedlich generiert. Ein wichtiger Ansprechpartner für die Wahlkampfleitung ist der hauptamtliche Apparat, insbesondere die Bezirks-/Landesgeschäftsführer und -wahlkampfleiter (alle Parteien) sowie die Kreisgeschäftsführer und -vorsitzenden (insb. CDU, Grüne). Dazu kommen verschiedene Versuche, auch die Mitglieder vor Ort direkt zu erreichen, sei es postalisch, telefonisch, online-gestützt oder über die Schaffung neuer Ansprechpartner („Campaigner“, SPD). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der bei Linken und Grünen durchgeführte Versuch, die Mitglieder zu Beginn des Wahlkampfs telefonisch zu erreichen und darüber Spenden zu generieren sowie eine Datenbank für etwaige Wahlkampfaktivitäten aufzubauen. Diese Maßnahme erfolgte bei der Linken in Zusammenarbeit mit den unteren Ebenen, bei den Grünen hingegen autonom von der Bundesebene – was zu innerparteilichen Unmut führte, da in der einstmals dezentralen Partei nunmehr die Bundesebene eine direkte Kommunikation mit der Partei vor Ort bzw. den Mitgliedern aufbaut. Neben dem Parteipparat und den Mitgliedern stellen in aller Regel die Kandidaten selbst eine dritte Zielgruppe der direkten Kommunikation dar (insb. in der FDP wird dies als besonders wichtig erachtet), wobei auch auf die Verantwortung der Landesebene für diese Einbindungsleistung verwiesen wird (bspw. SPD). Darüber hinaus finden sich verschiedenste, strukturierte und unstrukturierte Wege, um Responsivität herzustellen, so dass deutlich wird: Parteiliche Steuerung ist nur mit der Partei vor Ort und den Kandidaten möglich, nicht gegen diese.

Fazit: Kampagnenmanagement mittels Zentralisierung und angebotsbasierter Steuerung

In allen Parteien wird die Notwendigkeit einer parteiweit kohärenten Kampagne gesehen, basierend auf zentraler Planung und (teilweise) dezentraler Durchführung. Entscheidender Akteur bei der Planung und Steuerung dieser Kampagnen ist die Bundespartei (Party Central Office), d.h. genau genom-

men die Parteizentrale. Diese nimmt dabei als einerseits steuernde und gestaltende Wahlkampfzentrale und andererseits als Dienstleister für die Party on the Ground und die Kandidaten eine Doppelrolle ein. Diese Doppelrolle, die Gleichzeitigkeit von steuernder Kampagnenleitung und nachfrageabhängigem Dienstleister, legt ein an das Franchise-Modell anknüpfendes Modell der innerparteilichen Steuerung nahe, zumal ein rein hierarchisch-bürokratisches Durchsteuern nicht möglich ist. Aus diesem Grund finden sich in allen Parteien Elemente einer angebotsbasierten Steuerung.

Wie skizziert finden sich dabei durchaus Unterschiede im Detail, die auf die beiden theoretisch entwickelten Grundvarianten (zentralistisch-hierarchische vs. zentralistisch-responsive Steuerung) hindeuten. Allerdings ist eine eindeutige Zuordnung im Rahmen dieser Analyse nicht möglich. Deutlich wurde jedoch, dass alle Parteien im werblichen, aber auch im kommunikativen Bereich auf eine starke Zentralisierung setzen. Das Beispiel ‚Großflächenplakate‘ weist – bei aller Vorsicht der Datendeutung – auf verschiedene Steuerungsmodelle hin, mit einer einerseits eher zentralisierten (SPD, Grüne, Linke) und andererseits eher dezentralen (FDP, Linke) Ausprägung. Unterschiede, die als differente Steuerungsansätze verstanden werden können, konnten auch im Bereich ‚Materialverteilung‘ aufgezeigt werden. Hier findet sich meist eine marktformige, franchise-artige Ausgestaltung (zentrale Bereitstellung bei lokaler Auswahl und Bezahlung), nur die Linke setzt stärker auf eine zentralisierte Form (zentrale, moderat responsive Bereitstellung und Auswahl, zentral finanziert). In allen Parteien sind dabei angebotsbasierte Steuerungselemente erkennbar. Neben standardisierten Werbemitteln sollen vor allem leicht individualisierbare Materialien dazu beitragen, eine (passgenaue) Einbindung der lokalen Kampagnen in die gesamtparteiliche Kampagnenlinie zu erreichen. Hier kommen Dienstleister- und Steuerungsrolle zusammen, hier ergibt sich eine geeignete Form der sanften Durchsteuerung.

Kommunikationsorientierte Zentralisierungstendenzen zeigen sich in den Versuchen der Wahlkampfzentralen, über verschiedene Wege direkt an die Mitglieder, aber auch an die Kandidaten selbst heranzutreten und diese verstärkt einzubinden, um so eine kohärente Kampagne sicherzustellen. Unterschiede zeigen sich darüber hinaus in der Frage, in welchem Umfang die Bundesebene den subnationalen hauptamtlichen Apparat und die Landesparteien insgesamt in die Kampagnenarbeit einbindet. Responsivität und

Kommunikation, nicht Partizipation dominieren dabei die innerparteiliche Kampagnenvermittlung. In weiteren Analysen wird vor allem auf der lokalen Ebene zu prüfen sein, unter welchen Bedingungen die Einbindung der lokalen Kampagnen gelingt – dass auf lokaler Ebene diesbezüglich Unterschiede bestehen, ist evident (Bukow et al. 2015).

Im Ergebnis finden sich auf der hier analysierten Bundesebene vielfach ähnliche Steuerungsansätze. Trotz der unterschiedlichen Ressourcenausstattung bieten die Parteien teilweise vergleichbare Angebote. In den Details der innerparteilichen Steuerung zeigen sich jedoch Unterschiede, die die theoretisch entwickelten Annahmen teilweise bestätigen. Die Unterscheidung zwischen einem zentralistisch-hierarchischen und einem zentralistisch-responsiven Steuerungsmodell ist analytisch hilfreich. Die Nutzung des einen oder anderen Steuerungsansatzes ist dabei erkennbar parteigenealogisch bedingt, aber auch bei eher hierarchischen Steuerungsvarianten sind responsive Elemente implementiert. So ist letztlich weder eine einfache Hierarchie noch eine ungesteuerte Stratarchie gegeben. In Anlehnung an das Franchise-Modell ist zu konstatieren, dass in Ermangelung rechtlicher und faktischer Druckmittel die Steuerungspotentiale der Bundesparteien zwar begrenzt sind, dies aber nicht bedeutet, dass eine Steuerung nicht versucht wird. Entscheidend ist die Herstellung einer freiwilligen Gefolgschaft. Dazu bieten die Instrumente einer angebotsbasierten Steuerung in Verbindung mit einer partiellen Zentralisierung einen für die Kampagnensteuerung geeigneten Ansatz.

Literatur

- Althaus, Marco (Hrsg.) (2001): *Kampagne! Neue Marsch routen politischer Strategie für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster.
- Althaus, Marco (Hrsg.) (2003): *Kampagne! 2. Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying*, Münster.
- Bardi, Luciano/Bartolini, Stefano/Trechsel, Alexander (2014): *Party Adaptation and Change and the Crisis of Democracy*, in: *Party Politics*, 20 (2), S. 151-159.
- Berg, Thomas (2002): *Moderner Wahlkampf*, Opladen.
- Beyme, Klaus von (2002): *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden.
- Bolleyer, Nicole (2012): *New Party Organization in Western Europe: Of Party Hierarchies, Stratarchies and Federations*, in: *Party Politics*, 18 (3), S. 315-336.
- Bowler, Shaun/Farrell, David M./Katz, Richard S. (1999): *Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments*, in: Bowler, Shaun/Farrell, David M./Katz, Richard S. (Hrsg.): *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, S. 283-478.
- Bukow, Sebastian (2009): *Parteiorganisationsreformen zwischen funktionaler Notwendigkeit und institutionellen Erwartungen*, in: Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): *Die Zukunft der Mitglied erpartei*, Opladen, S. 211-228.
- Bukow, Sebastian (2013): *Die professionalisierte Mitglied erpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit*, Wiesbaden.
- Bukow, Sebastian (2014): *Mit Primaries und verstärkter Basisbeteiligung auf dem Weg zur „modernsten Partei Europas“? Die SPD-Parteiorganisationsreform 2009-2011*, in: Münch, Ursula/Kranenpohl, Uwe/Gast, Henrik (Hrsg.): *Parteien und Demokratie. Innerparteiliche Demokratie im Wandel*, Baden-Baden: S. 133-150.
- Bukow, Sebastian (2015): *Das innerparteiliche Kampagnenmanagement im Bundestagswahlkampf 2013: Angebotsbasierte Steuerung als Antwort auf parteiliche Stratarchie*, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden: S. 243-267.
- Bukow, Sebastian/Barth, Katrin/Berbair, Nicole/Schulze, Vera (Hrsg.) (2015): *Kampagnenmanagement zwischen Steuerung und Stratarchie. Parteiorganisationen im Bundestagswahlkampf 2013*, Wiesbaden (i.V.).
- Bündnis 90/Die Grünen (2014): *Beschluss des Bundesvorstands von Bündnis 90/Die Grünen zur Einsetzung einer Strukturkommission*, Berlin.
- Carty, R. Kenneth (2004): *Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative*, in: *Party Politics*, 10 (1), S. 5-24.
- Decker, Frank (Hrsg.) (2013): *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden.
- Detterbeck, Klaus (2009): *Mitglieder in professionalisierten Parteien. Wozu brauchen Parteien noch Mitglieder?*, in: Schalt, Fabian/Kreitz, Micha/Magerl, Fabian/Schirmacher, Katrin/Melchert, Florian (Hrsg.): *Neuanfang statt Niedergang. Die Zukunft der Mitglied erparteien*, Münster, S. 289-304.
- Dörner, Andreas (2002): *Wahlkämpfe – eine rituelle Inszenierung des „demokratischen Mythos“*, in: Dörner, Andreas/Vogt, Ludgera (Hrsg.): *Wahl-Kämpfe. Betrachtung über ein demokratisches Ritual*, Frankfurt/Main, S. 16-42.

- Dörner, Andreas/Vogt, Ludgera (Hrsg.) (2002): Wahl-Kämpfe. Betrachtung über ein demokratisches Ritual, Frankfurt/Main.
- Duverger, Maurice (1954): *Political Parties*, London.
- Eldersveld, Samuel J. (1964): *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago.
- Fabre, Elodie (2011): Measuring Party Organization: The Vertical Dimension of the Multilevel Organization of Statewide Parties in Spain and the UK, in: *Party Politics*, 17 (3), S. 343-363.
- Farrell, David M./Webb, Paul (2002): Political Parties as Campaign Organizations, in: Dalton, Russell J./Wattenberg, Martin P. (Hrsg.): *Parties without Partisans*, Oxford, S. 102-125.
- Geisler, Alexander/Sarcinelli, Ulrich (2002): Modernisierung von Wahlkämpfen und Modernisierung von Demokratie?, in: Dörner, Andreas/Vogt, Ludgera (Hrsg.): *Wahl-Kämpfe. Betrachtung über ein demokratisches Ritual*, Frankfurt/Main, S. 43-68.
- Gibson, Rachel K./Römmele, Andrea (2009): Measuring the Professionalization of Political Campaigning, in: *Party Politics*, 15 (3), S. 265-293.
- Haas, Melanie/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar (2008): Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer. Eine Einführung, in: Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, Wiesbaden, S. 9-38.
- Jun, Uwe (2004): Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich, Frankfurt/Main.
- Jun, Uwe (2009): Parteien, Politik und Medien. Wandel der Politikvermittlung unter den Bedingungen der Mediendemokratie, in: Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.): *Politik in der Mediendemokratie*, S. 270-295.
- Jun, Uwe (2013): Typen und Funktionen von Parteien, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden, S. 199-144.
- Kamps, Klaus (2007): *Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung*, Wiesbaden.
- Kamps, Klaus (2010): Zur Modernisierung und Professionalisierung des Wahlkampfmanagements. Die Kampagnenorganisationen im Vergleich, in: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Die Bundestagswahl 2009: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden, S. 187-226.
- Karlsen, Rune/Skoogerbo, Eli (2013): Candidate Campaigning in Parliamentary Systems: Individualized vs. Localized Campaigning, in: *Party Politics*, S. 1-12.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (1993): The Evolution of Party Organization in Europe: The Three Faces of Party Organization, in: *The American Review of Politics*, 14 (Winter), S. 593-617.
- Kolodny, Robin/Webb, Paul (2006): Professional Staff in Political Parties, in: Crotty, William/Katz, Richard S. (Hrsg.): *Handbook of Party Politics*, London, S. 337-347.
- Lucardie, Paul (2007): Zur Typologie der politischen Parteien, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden, S. 62-78.
- Marschall, Stefan (2013): *Parteien in NRW*, Essen.
- Michels, Robert (1989): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart.
- Negrine, Ralph (2007): The Professionalisation of Political Communication in Europe, in: Negrine, Ralph/Holtz-Bacha, Christina/Mancini, Paolo/Papatha, Stylianos (Hrsg.): *The Professionalisation of Political Communication. Changing Media, Changing Europe*, Bristol, S. 27-45.
- Niedermayer, Oskar (2000): Modernisierung von Wahlkämpfen als Funktionsentleerung der Parteibasis, in: Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina/Kaase, Max (Hrsg.): *Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden, S. 192-210.
- Niedermayer, Oskar (2013): Parteimitgliedschaften im Jahre 2012, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44 (2), S. 365-383.
- Norris, Pippa (1997): Introduction: The Rise of Post-Modern Political Communications?, in: Norris, Pippa (Hrsg.): *Politics and the Press: The News Media and Its Influences*, Boulder, CO, S. 1-17.
- Norris, Pippa (2000): *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge.
- Panebianco, Angelo (1988): *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge.
- Plasser, Fritz/Plasser, Gunda (2002): *Global Political Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and their Practices*, Westport.

- Reichard, Daniel (2013): Die Wiederentdeckung der Parteibasis als Wahlkampffressource? Beobachtungen und erste Einordnungen zum Tür-zu-Tür-Wahlkampf der SPD. <http://regierungsforschung.de/dx/public/article.html?id=243&show=type-1&by=articletype>.
- Scarrow, Susan (1993): Does Local Party Organisation Make a Difference? Political Parties and Local Government Elections in Germany, in: *German Politics*, 2 (3), S. 377-392.
- Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hrsg.) (2005a): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, Wiesbaden.
- Schmid, Josef/Zolleis, Udo (2005b): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, in: Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hrsg.): Zwischen Anarchie und Strategie, Wiesbaden, S. 9-21.
- Schoen, Harald (2005): Wahlkampfforschung, in: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, S. 503-542.
- Sieberer, Ulrich (2006): Party Unity in Parliamentary Democracies. A Comparative Analysis, in: *The Journal of Legislative Studies*, 12, S. 150-178.
- Smith, Jennifer K. (2009): Campaigning and the Catch-all-Party. The Process of Party Transformation in Britain, in: *Party Politics*, 15 (5), S. 555-572.
- Strøm, Kaare (1990): A Behavioural Theory of Competitive Political Parties, in: *American Journal of Political Science*, 34 (2), S. 565-598.
- Strömbäck, Jesper (2009): Selective Professionalisation of Political Campaigning. A Test of the Party-centred Theory of Professionalised Campaigning in the Context of the 2006 Swedish Election in: *Political Studies*, 57 (1), S. 95-116.
- Tenscher, Jens (2011): Defizitär – und trotzdem professionell? Die Parteikampagnen im Vergleich, in: Tenscher, Jens (Hrsg.): *Superwahljahr 2009*, Wiesbaden, S. 65-95.
- Tenscher, Jens/Mykkänen, Juri/Moring, Tom (2012): Modes of Professional Campaigning: A Four-Country Comparison in the European Parliamentary Elections, 2009, in: *The International Journal of Press/Politics*, 17 (2), S. 145-168.
- Thorlakson, Lori (2009): Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations, in: *Party Politics*, 15 (2), S. 157-177.
- Thorlakson, Lori (2011): Measuring Vertical Integration in Parties with Multi-level Systems Data, in: *Party Politics*, 19 (5), S. 713-734.
- Tils, Ralf/Raschke, Joachim (2013): Strategie zählt. Die Bundestagswahl 2013, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 63 (48-49), S. 20-27.
- Wiesendahl, Elmar (2006): Mitgliederparteien am Ende?: Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden.
- Wiesendahl, Elmar (2009): Die Mitgliederparteien zwischen Unmodernität und wieder entdecktem Nutzen, in: Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): *Zukunft der Mitgliederparteien*, Opladen, S. 31-51.
- Zittel, Thomas/Gschwend, Thomas (2007): Individualisierte Wahlkämpfe im Wahlkreis. Eine Analyse am Beispiel des Bundestagswahlkampfes von 2005, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (2), S. 293-321.
- Zittel, Thomas/Gschwend, Thomas (2008): Individualised Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems: Candidates in the 2005 German Elections, in: *West European Politics*, 31 (5), S. 978-1003.

Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband¹

1. Einleitung

Es gibt keine andere Protestbewegung in den letzten Jahren, die in ihrer Dynamik so sehr überrascht hat, wie die „Pegida“.² Waren es zu Beginn am 20. Oktober letzten Jahres gerade mal 350 Personen, die sich in Dresden eingefunden hatten, um gegen eine „Islamisierung des Abendlandes“ und die deutsche Migrations- und Asylpolitik zu demonstrieren, waren es gegen Ende des Jahres mehr als 17.000 und zu Beginn des neuen Jahres am 12.01.2015 – Polizeischätzungen zufolge – sogar 25.000.³ Von Woche zu Woche war die Zahl der Teilnehmer gewachsen und dies in geradezu explosionsartiger Weise.

Spekulationen über die soziale Rekrutierung der Teilnehmer und die Motive machten in den Medien und der Politik schnell die Runde. Und ebenso Vermutungen, warum die Bewegung gerade in Dresden so sehr Menschenmassen zu mobilisieren vermochte. Mögliche Gründe, die vorgebracht wurden, reichten von historischen Traditionen, „sächsischen Mentalitäten“ über bürgerliche Abgrenzungstendenzen bis hin zum Rekurs auf Dresden als „Tal der Ahnungslosen“ (damit anspielend auf die Zeit der DDR, als man dort kein Westfernsehen empfangen konnte).⁴ Dresden geriet in den Augen mancher Betrachter zu einem Hort der Rückständigkeit, der Fremdenfeindlichkeit und des Rassismus.

Inzwischen sind erste Ergebnisse empirischer Studien zu den Pegida-Demonstrationen der Öffentlichkeit vorgelegt worden: es handelt sich um Studien, die unabhängig voneinander entstanden sind. Auch wenn

sie jeweils etwas andere Akzente setzen und in ihrem methodischen Vorgehen nur partiell vergleichbar sind, kann man sie dennoch als ergänzend und komplementär begreifen. Durchgeführt wurden die Erhebungen von einem Team von Hans Vorländer (TU Dresden), Dieter Rucht (WZB/Verein für Protest- und Bewegungsforschung), Franz Walter (Institut für Demokratieforschung, Universität Göttingen), Werner J. Patzelt (TU Dresden) und Wolfgang Donsbach (TU Dresden).⁵

Im Folgenden sollen die fünf Studien in ihrem methodischen Vorgehen und in ihren grundlegenden Erkenntnissen dargestellt werden. Dabei beziehen wir uns im Wesentlichen auf die derzeit verfügbaren Ergebnisse (bislang meist nur auf den jeweiligen Homepage veröffentlicht), partiell ergänzt durch Ergebnisse eigener Befragungen in der Dresdner Bevölkerung. Es geht darum, Unterschiede und Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Studien herauszuarbeiten und deutlich zu machen, wo offene Fragen bestehen und alternative Deutungen möglich sind.

In einem ersten Teil soll zunächst das methodische Vorgehen der Studien dargestellt werden und in diesem Kontext speziell auch der Frage nach der Teil-

⁵ Zur Vorländer-Untersuchung siehe H. Vorländer, M. Herold und S. Schäler: Wer geht zu PEGIDA und warum? Eine empirische Umfrage unter PEGIDA-Demonstranten in Dresden. Dresden 2015 (http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/poltheo/news/studie_vorlaender_herold_schaeeler). Die zuerst auf einer Pressekonferenz vorgestellte Präsentation findet sich unter <https://tu-dresden.de/aktuelles/news/Downloads/praespeg>. Zur Untersuchung von Dieter Rucht und Ko-Autoren siehe „Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida“, Berlin 2015 (im Folgenden als Rucht-Studie zitiert) (www.wzb.eu/de/pressemitteilung/untersuchung-zur-dresdner-pegida-demonstration;zur-untersuchung-von-franz-walter) (im Folgenden als Walter-Studie zitiert) siehe F. Walter: „Studie zu Demos in Dresden: Psychogramm der Pegida-Anhänger“ in Spiegel-Online sowie ergänzenden Erläuterungen auf seiner Homepage (www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-franz-walter-legt-studie-zu-demonstranten-in-dresden-vor-a-1013688.html, www.demokratie-goettingen.de/blog/studie-zu-pegida). Des Weiteren siehe dazu die jüngst erschienene Monographie: L. Geiges, S. Marg und F. Walter: PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft? Bielefeld 2015. Zur Donsbach-Studie siehe „Welche Einstellungen führen zu Pegida? Neue Umfrage der Dresdner Kommunikationswissenschaft“. Pressemitteilung (<http://donsbach.net/aktuell-unsere-studie-zu-was-erkl%C3%A4rt-sympathie-f%C3%B9-Cr-pegida/>), W. Donsbach: Projekt ZIGEDD: Pegida. Erste Ergebnisse. PP-Präsentation, 29.01.2015; zur Patzelt-Studie siehe W. Patzelt (in Zusammenarbeit mit P. Buchallik, S. Scharf und C. Paul): Was und wie denken PEGIDA Demonstranten? Analyse der PEGIDA-Demonstranten am 25. Januar 2015, Dresden. Ein Forschungsbericht. Dresden 2015 (http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/for/pegida) [letzter Zugriff jeweils am 23.03.2015].

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

² Pegida = „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“, als Verein unter der Bezeichnung „Pegida – Patriotische Europäer. Gemeinsam sind wir stark.“

³ Andere Schätzungen, wie die von Dieter Rucht, gehen von niedrigeren Werten aus. Am Tatbestand eines geradezu explosionsartigen Anstiegs der Teilnehmerzahlen ändert sich dadurch freilich nichts.

⁴ Vgl. u.a.: www.berliner-zeitung.de/meinung/kolumne-zur-fremdenangst-in-dresden-pegida-eine-alte-dresdner-eigenheit,10808020,29338774.html; www.focus.de/politik/deutschland/tal-de-r-ahnungslosen-historiker-fehlendes-westfernsehen-grund-fuer-pegida-zulauf_id_4412465.html (letzter Zugriff 23.03.2015).

nahme an der Befragung nachgegangen werden: Wie sehr gilt, dass man – wie einige Kritiker meinen – über die typische Zusammensetzung der Teilnehmer eigentlich gar nichts sagen kann, allenfalls dass sie sich nicht befragen lassen? Wie sehr ist Nichtkooperation ein Problem, und welche Aussagekraft haben die Befragungen?

2. Methodische Anlage der Untersuchungen und ihre Probleme

2.1 Erhebungsverfahren und Stichprobenziehung

Die fünf der genannten Studien machen – in jeweils unterschiedlichem Umfang – von verschiedenen Erhebungsverfahren Gebrauch. Dazu zählt u.a. die Auswertung von Webseiten, die Nutzung von Sekundärquellen, Beobachtungen und Gruppendiskussionen. Alle verwenden zugleich jedoch auch standardisierte Befragungen mit dem Anspruch auf Generalisierbarkeit. Entsprechend ist nicht die Selbstrekrutierung interessierter Befragter das Auswahlprinzip, sondern eine vom Interviewer nach festen Regeln durchgeführte Auswahl. Dies bedeutet – mit Ausnahme der Untersuchung von Patzelt – die Wahl einer Zufallsstichprobe. Bei Patzelt handelt es sich um eine Quotenstichprobe, bei der die Altersverteilung der Vorländer- und der Rucht-Untersuchung dem Quotenplan zugrunde gelegt wurde.

Mit Ausnahme der Donsbach-Studie, die sich auf ein Access-Panel Dresdner Bürger stützt, wurden die Befragten am Ort des Demonstrationsgeschehens kontaktiert. Die Demonstration am 12.01.2015 (sie war bislang die größte und reiht sich ein in die abendlichen Montags-Demonstrationen mit Marsch durch Dresden) repräsentiert dabei diejenige, an der die meisten Forschungsteams aktiv waren: Unabhängig voneinander rekrutierten an diesem Abend Vorländer, Rucht und Walter ihre Befragten. Zuvor hatte Vorländer bereits zwei kleinere Befragungen als Pilot-Studien durchgeführt (am 22.12.2014 und 05.01.2015). Sie sind Bestandteil seiner Gesamterhebung, auf die er sich in seiner Analyse stützt. Bei Patzelt fand die Befragung am 25.01.2015 statt. Die Demonstration an diesem Tag unterschied sich von den vorhergehenden dadurch, dass sie an einem Sonntagnachmittag und bei Tageslicht an einem stationären Ort, dem Theaterplatz, abgehalten wurde.

In der Praxis der Stichprobenziehung differieren die Studien leicht. Bei Vorländer wurden die Teilnehmer an den Zugangswegen vor Beginn der Veranstaltung kontaktiert. Bei Patzelt wurde eine flächenmäßige Aufteilung am Ort des Demonstrationsgeschehens

vorgenommen und eine Auswahl segmentspezifisch nach Quotenplan betrieben (was durch die stationäre Demonstration bei Tageslicht ermöglicht wurde). Bei Rucht hatten die Teams die Instruktion, „an welchen Stellen sie von beiden Seiten des Demonstrationszugs aus Handzettel ausgeben sollten“. Dabei sollte darauf geachtet werden, nicht bevorzugt das eigene Geschlecht oder die eine Altersgruppe auszuwählen, sondern dies entsprechend der „wahrgenommenen Verteilung des Demonstrationszugs“ zu tun. Bei Walter verteilten die Teams vor und während der Demonstrationen so lange Einladungsschreiben zur Teilnahme bis – so schreiben sie – eine „große Sättigung erreicht war“, gemessen an der Reaktion der Kontaktierten, man habe einen Handzettel bereits erhalten.⁶

Während bei Vorländer und Patzelt eine mündliche Kurzbefragung am Ort der Demonstration gewählt wurde, entschieden sich Rucht und Walter für eine Online-Befragung: Die befragungsbereiten Demonstranten erhielten ein Blatt mit einem QR-Code, mit dessen Hilfe sie sich zu Hause im Internet in den Fragebogen einloggen und ihn beantworten konnten. Bei der Kontaktaufnahme wurden allenfalls einige wenige Merkmale erhoben. Bei Walter waren dies Geschlecht, Wohnort, Alter, Erwerbsverhältnis und Teilnahmehäufigkeit an den Pegida-Demonstrationen, bei Rucht Geschlecht und Teilnahmehäufigkeit an den Demonstrationen. Bei Vorländer fanden sich 36 % der angesprochenen Personen zu einem Interview bereit. Bei Patzelt, der sich auf eine bessere Ausgangsbasis, eine stationäre Demonstration tagsüber, stützen konnte, waren es sogar 49 %. Bei Rucht nahmen 37 % den Handzettel mit dem QR-Code für die Online-Befragung entgegen. Wie viele es bei Walter waren, ist unbekannt (entsprechende Informationen sind in den Publikationen nicht aufgeführt).

Das zweistufige Verfahren, das von Rucht und Walter gewählt wurde, hat – so sehr es auch manche Vorteile (wie längerer Fragebogen, Anonymität etc.) bietet – einen gravierenden Nachteil: die Ausschöpfungsquote von Online-Befragungen ist normalerweise recht gering. Und es werden bevorzugt die internetaffinen Personen angesprochen (was eine bevorzugte Teilnahme von Jüngeren und besser Gebildeten bedingt). Bei Rucht nahmen so denn auch nur 18 % derer, die

⁶ Angesichts einer Beteiligung von rund 25.000 Demonstranten (nach Rucht waren es 17.000), fällt es schwer, sich eine Konstellation der „Sättigung“ vorzustellen. Denkbar ist dies nur, wenn sich Interviewer innerhalb eines kleinen Segments von Demonstranten bewegen. Alles in allem dürfte die Vorländer-Studie methodisch gesehen, von der Stichprobenziehung her die beste darstellen. Zum Vorgehen vgl. Vorländer, a.a.O., S. 14ff.; Rucht, a.a.O. (Anm. 7); Patzelt, a.a.O., S. 4; Walter, Kap. 3.

einen Handzettel erhielten, an der Online-Befragung teil. Bei Walter waren es sogar nur 14 %. Umgerechnet auf die Ausgangsbasis – die Personen, die kontaktiert wurden –, liegt die Ausschöpfungsquote bei Rucht nicht höher als 7 %. Wäre man nicht der Faszination einer Online-Befragung erlegen und hätte die Methode einer schriftlich-postalischen Erhebung gewählt, hätte man wahrscheinlich weitaus höhere Werte, von 50 % und mehr, erzielen können.⁷

2.2 Kooperation und Nichtkooperation in den Befragungen: welchen Stellenwert hat die Ausschöpfungsquote?

Dass niedrige Ausschöpfungsquoten die Aussagekraft der Ergebnisse beeinträchtigen, sie gar in Frage stellen, ist vor allem im Zusammenhang mit der Vorländer-Studie zu einem Thema der Diskussion geworden. Dass es diese Studie traf, ist kein Zufall: sie war die erste, die veröffentlicht wurde. Und sie erbrachte in der Frage der sozialen Zusammensetzung und der Protestmotivation Ergebnisse, die weithin verbreiteten Annahmen widersprachen: Nicht nur dass vom Sozialprofil her die Demonstranten als „Normalbürger“ erschienen, auch die Zentralität der Islamfeindlichkeit als primäres Protestmotiv wurde in der Studie in Frage gestellt.

Der entscheidende Mangel – so die Kritik – sei, dass sich nicht eine Mehrheit, sondern nur eine Minderheit an der Befragung beteiligt hätte. Unter diesen Umständen seien die Ergebnisse nahezu wertlos. Die xenophoben und rechtsradikalen Teilnehmer wären sicherlich nicht repräsentiert. Und auch das Bild weitgehender Normalität im soziodemographischen Aufbau wäre wohl eher eine Folge selektiver Teilnahme. Eine angemessene Stichprobe könne man bei Massenveranstaltungen ohnehin kaum ziehen. Angesichts dessen sei es unmöglich, von irgendeiner Art von Repräsentativität der Ergebnisse zu sprechen.⁸

⁷ Dass man bei Wahl einer schriftlich-postalischen Befragung bei Demonstrationen durchaus erfolgreich sein kann, hat nicht zuletzt Dieter Rucht selbst in früheren Arbeiten gezeigt: so sandten auf der Friedensdemonstration im Jahr 2003 in Berlin, den Protesten gegen Harz IV im Jahr 2004 und gegen Stuttgart 21 im Jahr 2010 rund 50 % und mehr der angesprochenen Personen den Fragebogen ausgefüllt zurück. Siehe D. Rucht, B. Baumgarten, S. Teune und W. Stuppert: Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010, Pressekonferenz am 27.10.2010 (www.wzb.eu/de/pressemitteilung/fuer-mehr-transparenz-und-direkte-demokratie; letzter Zugriff 23.03.2015). Zu den Möglichkeiten und Strategien schriftlich-postalischer Befragungen siehe K.H. Reuband: Schriftlich-postalische Befragungen, in: N. Baur und J. Blasius, Hrsg., Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden 2014, S. 643-660.

Die Kritik führt in die Irre. In der methodischen Anlage der Stichprobenziehung und Durchführung der Befragung ist die Vorländer-Studie in vielerlei Hinsicht geradezu vorbildlich, und in ihrer Ausschöpfung ist sie sogar höchst erfolgreich. Selbst hochprofessionelle wissenschaftlich ausgerichtete Bevölkerungsumfragen, die mündlich face-to-face zu nicht sensiblen Themen durchgeführt werden (wie ALLBUS oder SOEP), erreichen heutzutage in Deutschland nur unter großem Aufwand eine derartige Teilnahme-rate. Bei Telefonbefragungen liegt der Wert noch weitaus niedriger.

Dass eine Beteiligung von lediglich einem Drittel Ergebnisse in nennenswertem Maße verzerrt, ist – anders als oft unterstellt⁹ – ohnehin nicht zwingend. Höhe der Ausfallquote und Ausmaß der Verzerrung gehen nicht notwendigerweise parallel. Entscheidend ist, ob der Ausfall in systematischer Weise mit dem Untersuchungsthema korreliert.¹⁰ Zwar ist anzunehmen, dass sich der harte Kern der Extremisten und Ausländerfeinde einer Befragung eher entzieht.¹¹ Doch hält sich dieses Problem angesichts der Größenverhältnisse in Grenzen. Die Gruppe stellt lediglich eine Minderheit unter den Demonstranten dar.

Dass Patzelt nahezu 50 % der angesprochenen Personen befragen konnte, spricht für eine relativ große Aufgeschlossenheit der Pegida Teilnehmer.¹² Und

⁸ Die Kritik an der Vorländer-Studie entwickelte sich z.T. zuerst in der Blogger-Szene und schwappte dann in die Medienberichterstattung über (wobei manche der Blogger fälschlicherweise als Wissenschaftler bezeichnet und deren Kritik dann als Äußerungen aus der Wissenschaft deklariert wurde). Siehe z.B. entsprechende Verweise in Beiträgen der Wirtschaftswoche, der Leipziger Volkszeitung, dem MDR, der WELT: www.wiwo.de/politik/deutschland/...vorlaender...pegida.../11240084.html; www.lvz-online.de/.../pegida/...an-pegida.../r-pegida-a-270965.html; www.mdr.de/fakt/fakt_pegida_studie_kritik100.html; www.welt.de/politik/deutschland/artikel136426537/Wie-fremdenfeindlich-sind-Pegida-Anhaenger-wirklich.html (letzter Zugriff 23.03.2015).

⁹ Lange Zeit wurde in der Sozialforschung der Anspruch vertreten, man müsse mindestens eine Ausschöpfungsquote von 70 % erreichen, später waren es dann 50 %. Inzwischen weiß man aus Studien u.a. des ALLBUS, dass auch bei einer Quote von einem Drittel das Ausmaß der Verzerrung in der Soziodemographie nicht steigen muss.

¹⁰ Dazu vgl. auch A. Diekmann: Empirische Sozialforschung, Reinbek 2007, S. 425.

¹¹ So berichtet z.B. Patzelt, dass den Interviewern die Vorgabe gemacht wurde, auch die Problemgruppe der jüngeren Männer mit Aussehen von Rechtsextremisten und Hooligans anzusprechen, und von ihnen hätte der größte Teil das Interview verweigert. Siehe Patzelt, a.a.O. S. 4, Anm. 4.

¹² Hier mag auch eine Rolle gespielt haben, dass es sich – anders als bei den anderen Befragungen – um eine stationäre Demonstration am Theaterplatz handelte, bei Tageslicht. Die

dafür spricht auch, dass die Ablehnung der Interviewanfragen in den verschiedenen Untersuchungen mehrheitlich nicht aggressiv erfolgte. „Bei allen Schwierigkeiten, auf die Journalisten offenbar im Zuge ihrer Vor-Ort-Arbeit bei Pegida gestoßen sind“, resümiert z.B. Walter, „hat uns die Bereitschaft der Teilnehmer, sich auf unsere wissenschaftliche Erhebung einzulassen, überrascht“. Viele hätten die Befragung begrüßt („Endlich hört uns jemand zu“).¹³

Dass die Höhe der Ausschöpfungsquote nicht notwendigerweise etwas über das Ausmaß der Verzerrung der Ergebnisse aussagt, gilt theoretisch natürlich ebenso für die Online-Befragungen von Rucht und Walter. Nur ist die Quote mit Werten weit unter 10 % derart niedrig, dass man hier schon eher mit Verzerrungen rechnen muss, verstärkt durch die Wahl einer Online-Befragung. Gleichwohl ist dies kein Grund, die Ergebnisse von vornherein – ohne weitere Prüfung – als wertlos zu betrachten und aus der Diskussion auszuklammern. Man muss die Befunde nur mit der gebotenen Vorsicht, unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen methodischen Eigenheiten, in die Analyse einbeziehen. Und man muss mehr als in den anderen Studien bemüht sein, sie mit anderen Befunden in Beziehung zu setzen, um das Ausmaß an Konsistenz in den Befunden zu bestimmen.

3. Soziodemographisches Profil und politische Orientierungen der Pegida-Teilnehmer

3.1 Pegida – ein Dresden typisches Phänomen? Die regionale Herkunft der Teilnehmer

Die Tatsache, dass Pegida in Dresden so viele Menschen in kurzer Zeit zu mobilisieren vermochte, hat für viele Beobachter die Frage aufgeworfen, was die Dresdner von den Bewohnern anderer ost- und westdeutscher Städte unterscheidet und sie für derartige Proteste anfällig macht. Dabei wird üblicherweise unterstellt, dass die Mehrheit der Teilnehmer aus Dresden stammt. Doch der Ort einer Demonstration sagt nicht notwendigerweise etwas über die Herkunft der Demonstranten aus. Dresden könnte u.a. auch deswegen ein bevorzugter Ort der Demonstration sein, weil sich der Protest dort als erstes entwickelte und etablierte und Dresden der Sitz der Landesregierung ist. Entsprechend könnte sich zum Protest ein

breiter Kreis von Personen auch aus dem Umland eingefunden haben.

Darüber hinaus ist es eine offene Frage, wie sehr sich in der lokalen Verbreitung der Proteste die Verbreitung ausländerfeindlicher Einstellungen widerspiegelt. Zum einen müssen sich Einstellungen nicht notwendigerweise in Form von Protesten niederschlagen – dies hängt auch von der Gelegenheitsstruktur des Protestes ab. Was bedeutet: an manchen anderen Orten kann das gleiche Potential des Protests vorhanden sein, aber es muss sich bislang nicht in entsprechendes Handeln umgesetzt haben. Zum anderen geht es, wie es Vorländer in seiner Untersuchung gezeigt hat, den Dresdner Pegida-Teilnehmern nicht nur um Asylbewerber, Migration oder Islam. In maßgeblicher Weise drückt sich in den Protesten auch ein Protest gegen das politische Establishment und mangelnde Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Politik aus. Und schließlich ist zu bedenken, dass sich im Vorkommen von Protest – unabhängig von den jeweiligen Issues – auch eine generelle Bereitschaft zu unkonventionellen Formen politischer Partizipation widerspiegeln kann. Die Bereitschaft dazu könnte lokalspezifisch variieren.

Nach den vorliegenden Befunden bilden die Dresdner tatsächlich nicht die Mehrzahl der Teilnehmer. Ihr Anteil liegt der Vorländer-Untersuchung zufolge bei ca. 40 %. Die anderen Untersuchungen erbringen nahezu die gleichen Größenverhältnisse.¹⁴ Es sind vor allem Personen aus dem Umland, die das Gros der Teilnehmer stellen. Deren Orientierungen müssen nicht mit denen der Dresdner identisch sein. So weist die Sächsische Schweiz z.B. seit längeren einen überproportional hohen Stimmenanteil für rechtsextreme Parteien auf.¹⁵ Auch mag es sein, dass die Unterbringung von Asylbewerbern dort größere Irritationen hervorruft als in Dresden. Die Tatsache, dass es sich um Orte mit geringer Einwohnerzahl handelt, mag ebenso Einfluss genommen haben wie die Tatsache, dass viele Orte einen sozialen Niedergang erfahren haben, einhergehend mit Deindustrialisierung, Arbeitslosigkeit und Einwohnerschwund.

Umfragen in der Bevölkerung legen nahe, dass die Dresdner in der Tat in Sachsen eine unterdurchschnittlich ausländerkritische Position einnehmen. In

Quote hätte sogar noch höher sein können, berichten die Autoren, wäre nicht von etlichen Angesprochenen die plausible Begründung gegeben worden, man wolle den Rednern zuhören (Patzelt, a.a.O., S. 4).

¹³ Vgl. dazu Vorländer et al. a.a.O., S.32, Patzelt et al., a.a.O., S. 3 (Anm. 4); Geiges et al., a.a.O., 2015, Kap. 3.

¹⁴ In der Vorländer-Untersuchung stammen 40 % aus Dresden, 41 % aus anderen Orten Sachsens, 9 % aus anderen ostdeutschen Orten und 6 % aus Westdeutschland (Vorländer et al., a.a.O., S. 56), in der Rucht-Untersuchung stammen 44 % aus Dresden, in der Walter-Untersuchung 38 %.

¹⁵ Die Kommunalwahl in Sachsen im Jahr 2014 erbrachte z.B. für die NPD in der Sächsischen Schweiz einen Stimmenanteil von 6,5 %, in Dresden von 2,8 %.

keinem der Dresdner Ortsamtsbezirke wird ein Wert erreicht, der für Sachsen typisch ist.¹⁶ Entsprechend könnte man vermuten, dass die Pegida-Teilnehmer, die von außerhalb Dresdens kommen, häufiger ausländerkritische Ansichten vertreten als die Dresdner selbst. Man könnte dies auch erwarten, weil der Weg nach Dresden aus dem Umland mit einem größeren Aufwand verbunden ist und es einer besonders starken Motivation bedarf, um diesen Aufwand auf sich zu nehmen. Die Identifikation mit den Zielen des Pegida Protests dürfte deshalb stärker ausgeprägt sein.

3.2 Wie fremdenfeindlich sind die Dresdner?

Und wie verhält es sich mit den Dresdnern selbst? Wie stellt sich bei ihnen die Fremdenfeindlichkeit dar im Vergleich zu den Verhältnissen in westdeutschen Städten? Zu vergleichbaren Entwicklungen des Protests mit einer derart hohen Zahl an Demonstranten wie in Dresden kam es nirgends. Als Ende 2014 in Dresden 10.000 auf die Straße gingen und z.B. in Düsseldorf ähnliche Proteste angekündigt wurden, ging die Polizei von 2.000 Personen aus, aber nur 400 kamen.¹⁷ Inzwischen ist die Zahl in Düsseldorf sogar auf 50 Personen geschrumpft. Bedeutet dies – wie oftmals angenommen –, dass die Ausländerfeindlichkeit in Dresden weiter verbreitet ist als in westdeutschen Städten?

Aus neueren repräsentativen Bevölkerungsumfragen der wahlberechtigten Bevölkerung spricht wenig dafür, dass dies der Fall ist. Dass es zu viele Ausländer in Deutschland gäbe, meinten im Sommer 2014 in repräsentativen Bevölkerungsumfragen des Verfassers in Dresden fast genauso viele wie in Düsseldorf. Gleiches gilt für die Aussage, dass Kriminalität seltener wäre, wenn es weniger Ausländer gäbe. Selbst in der Wahrnehmung von Asylmissbrauch erwiesen sich die Unterschiede als vernachlässigenswert. Allenfalls in der Bejahung der Aussage, man wohne gern in einer Stadt, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben, zeichneten sich die Dresdner durch eine etwas geringere Aufgeschlossenheit aus.¹⁸

¹⁶ Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung: Rechtsextreme Strukturen, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und bürgerschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus in der Landeshauptstadt Dresden, Bielefeld 2010, S. 109. Die Vergleichsdaten stammen allerdings nicht aus den gleichen Jahren (Dresden: 2010, Sachsen: 2006-2010), so dass eine sinkende Ausländerfeindlichkeit für Dresden womöglich den Eindruck einer stärkeren Abweichung hat entstehen lassen als realiter vorhanden.

¹⁷ Spiegel Online 10.12.2014 (www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-wer-bei-den-aufmaerschen-mitmacht-und-wer-profitiert-a-1007470.html) (letzter Zugriff 23.03.2015).

Fragt man nach der Sympathie für unterschiedliche ethnische Gruppen/Völker, so nehmen in der gleichen Umfrage Muslime – hier repräsentiert durch die Gruppe der Türken – in Dresden zwar eine im Vergleich zu anderen einbezogenen Gruppen eher marginale Stellung ein. Doch ist diese Tendenz nicht stärker ausgeprägt als in Düsseldorf. Von einer Verschlechterung der Beurteilung ethnischer Gruppen ist im Langzeitvergleich seit 1998 (als die Fragen erstmals gestellt wurden) überdies nichts zu erkennen. Von einer steigenden Ausländerfeindlichkeit kann, auch gemessen an anderen Indikatoren, nicht die Rede sein. Im Gegenteil: die Vorbehalte gegenüber Ausländern sind in Dresden wie in Düsseldorf (wie ganz allgemein in der Bundesrepublik) längerfristig gesunken.¹⁹

Dass sich die Dresdner nicht von den Bürgern westdeutscher Städte durch eine größere Ausländerfeindlichkeit unterscheiden, mag angesichts der wiederholten Umfragebefunde über die Ost-West Unterschiede erstaunen. Freilich gilt gewöhnlich auch, dass die Ausländerfeindlichkeit mit zunehmender Ortsgröße abnimmt. Die Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern könnten auf der Großstadtebene daher geringer sein. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass soziale Erwünschtheitseffekte das Antwortverhalten der Westdeut-

¹⁸ Es handelt sich um postalische Befragungen der Bevölkerung in Dresden und Düsseldorf ab 18 Jahren mit deutscher Staatsbürgerschaft. Die Ausschöpfungsquote lag jeweils etwas über 50 %. Ergänzend ziehen wir eine eigene postalische Befragung aus Hamburg heran. Dass es zu viele Ausländer in Deutschland gebe („stimme voll und ganz zu/stimme eher zu“ auf einer vierstufigen Skala), meinten 2014 in Dresden 45 %, in Düsseldorf 46 % (in Hamburg im Jahr 2011 52 %). Dass es weniger Kriminalität gäbe, wenn es weniger Ausländer gäbe, meinten in Dresden 48 %, in Düsseldorf 43 % (in Hamburg 2011 52 %). Dass die meisten Asylbewerber das deutsche Asylrecht missbrauchen, meinten in Dresden 43 %, in Düsseldorf 39 % (in Hamburg 2011 46 %). Dass man selbst gern in einer Stadt wohnt, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben, äußerten 2014 in Dresden 69 %, in Düsseldorf 83 % (in Hamburg 2011 74 %). Bundesweite Befragungen, die sich auf Telefon- oder face-to-face-Befragungen stützen, haben methodenbedingt (soziale Erwünschtheit) bei vergleichbaren Fragen z.T. etwas geringere Werte erbracht. Von einer überproportional hohen Ausländerfeindlichkeit in den drei Städten ist nicht auszugehen. Zu früheren Dresdner Befunden und Vergleichen siehe K.H. Reuband: Attitudes towards Foreigners in Germany, in: T. Kutsune, Y. Nishijima und H. Adachi (Hrsg.): Socio-Cultural Transformation in the 21st Century? Kanazawa 2007, S. 123 (www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/soz-reuband/forschung/leben-in-uesse-ldorf/) (letzter Zugriff 23.03.2015).

¹⁹ Eine entsprechende Publikation zu Dresden und Düsseldorf ist in Vorbereitung. Der langfristige Trend abnehmender Ausländerfeindlichkeit auf der Bundesebene ist u.a. dokumentiert bei O. Decker, J. Kiess und E. Brähler: Die stabilisierte Mitte, Leipzig 2014, S. 44.

schen stärker prägen als der Ostdeutschen.²⁰ Bei Wahl postalischer Befragungen – wie in unserem Fall – sind solche Effekte minimiert.

Dass das Ausländerbild längerfristig positiver geworden ist, muss gegenläufige Trends in der Bewertung spezifischen Gruppen nicht ausschließen. Was sich in Dresden ebenso wie in der Bundesrepublik als Ganzes verändert haben dürfte, ist das Bild des islamistischen Terrorismus. Insbesondere das Vordringen des Islamischen Staates in Syrien und anderen Ländern und die öffentliche Beschwörung der Gefahren, die von heimkehrenden Terroristen ausgehen, dürfte nicht ohne größere Wirkung geblieben sein. Gemessen an der Medienberichterstattung zeigt sich im Verlauf des Jahres 2014 eine steigende Thematisierung des Islam und des Islamismus, und diese Thematisierung ist negativ gefärbt. Desgleichen belegen bundesweite Umfragen, dass die Gefahr, die in Deutschland vom radikalen Islam ausgeht, in der Wahrnehmung der Bevölkerung – nach einer einst rückläufigen Entwicklung – wieder gestiegen ist.²¹ Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch der Zustrom von Asylbewerbern und deren Unterbringung das Gefühl der Betroffenheit verändert hat, in Dresden wie anderswo.

So wenig wie man den Einstellungen zu Ausländern eine Prädisposition der Dresdner für die Pegida-Proteste entnehmen kann, so wenig kann man für Dresden eine Sonderstellung aus der Bereitschaft zu Pegida-Protesten ableiten. So gaben in einer forsa-Telefonumfrage der Dresdner Bevölkerung im Januar 2015 3 % der Befragten an, sie hätten sich schon mal an einer Demonstration der Pegida beteiligt. Weitere 8 % konnten sich vorstellen, möglicherweise bei Pegida zu demonstrieren. In der (Online-)Befragung von Donsbach, basierend auf einem Access-Panel (mit leichter Überrepräsentation Jüngerer und leichter Verschiebung politisch nach „links“), bekundeten

²⁰ So bekunden z.B. die Westdeutschen in Umfragen des Instituts für Demoskopie häufiger als die Ostdeutschen, dass Fragen zu Ausländern „heikle Fragen“ seien, bei denen man sich den „Mund verbrennen kann“. Im Fall der Aussage „Es gibt zu viele Moslems in Deutschland“ meinten dies im Jahr 2011 71 % im Westen und 56 % im Osten, 2013 waren es 68 % im Westen und 62 % im Osten (Quelle: Institut für Demoskopie, persönliche Mitteilung).

²¹ Zur Medienberichterstattung siehe Mediatenor: IS schädigt Islambild in den Medien – Franziskus strahlt positiv, Mediatenor vom 22.12.2014; siehe ebenfalls U.M. Krüger: InfoMonitor 2014: Internationale Themen dominieren die aktuelle Berichterstattung, in: Media Perspektiven 2, 2015, S. 91. Zur Wahrnehmung des radikalen Islams als Gefahr im Zeitvergleich in der Bevölkerung siehe u.a. R. Köcher: Die Bürger nicht verachten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.12.2014, S. 8.

ebenfalls 3 % der Dresdner, an Pegida Demonstrationen teilgenommen zu haben. Weitere 10 % gaben an, die Pegida-Ziele uneingeschränkt zu teilen. Sie könnte man als potentielle Teilnehmer des Protests werten.²²

Zusammengenommen summiert sich der Anteil derer, die zur Teilnahme an Pegida Protesten bereit wären, in Dresden auf Werte zwischen 11 % und 13 %. Die bundesdeutschen Zahlen sehen nicht viel anders aus: In einer forsa-Umfrage vom Dezember 2014 gaben 13 % der Bundesbürger an, sie würden sich gegebenenfalls an Protestmärschen gegen die Islamisierung Deutschlands beteiligen, wenn sie in der Nähe ihres Wohnorts stattfänden. In einer EMNID Umfrage vom Dezember 2014 gaben 9 % an, sie würden bei Pegida-Protesten teilnehmen, wenn sie bei ihnen in der Nähe stattfänden. 85 % verneinten dies. Der Rest – rund 6 % – gab sich in dieser Frage unentschieden oder unsicher. In einer weiteren EMNID Umfrage (mit leicht differierender Frageformulierung), ebenfalls von Dezember 2014, gaben 15 % an, sie würden erwägen, bei einem Marsch der Pegida mitzulaufen. Und in einer (Online-)Befragung des Trend-Research Instituts äußerten 13 % der Hamburger, sie würden zu Pegida Demonstrationen gehen, wenn es sie bei ihnen gäbe.²³

3.3 Die soziale Zusammensetzung des Pegida-Protests und des Pegida-Protestpotentials

Als eines der Hauptergebnisse der Vorländer-Studie gilt, dass die Teilnehmer der Demonstrationen in ihrer Soziodemographie einem Querschnitt der Bevölkerung ziemlich nahe kommen. Zwar bildeten die Männer mit drei Vierteln die Mehrheit, bezüglich der Altersstruktur jedoch waren keine besonderen Auffälligkeiten bemerkbar. Die meisten Teilnehmer waren berufstätig und relativ gut ausgebildet. Von einer Überrepräsentation der Unterschicht oder sozial Entwurzelter – wie gelegentlich vermutet – war nichts zu erkennen. In ihrer Bildung und ihren Einkommens-

²² Zur forsa-Umfrage siehe: www.stern.de/politik/deutschland/stern-interview-mit-forsa-chef-guellner-89-prozent-der-dresdner-lehnen-pegida-ab-2172564.html; Donsbach, a.a.O.

²³ Die forsa-Umfragen wurden für die Zeitschrift Stern durchgeführt, die Hamburg Umfrage für Radio Hamburg, die EMNID Umfragen für Focus und n-tv. (www.stern.de/politik/deutschland/fuer-pegida-auf-die-strasse-13-prozent-der-deutschen-wuerden-mitmarschieren-2163092.html; www.focus.de/politik/deutschland/protest-gegen-angebliche-islamisierung-umfrage-so-viele-deutsche-wuerden-mit-pegida-demonstrieren_id_4360367.html; www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/5884650/15-prozent-der-deutschen-wuerden-mitlaufen.html; www.hamburg-zwei.de/Hamburg/Nachrichten/2015/Januar/Steigende-Kriminalitaet-durch-Zuwanderer-in-Hamburg-Pegida-Umfrage; letzter Zugriff 23.03.2015).

verhältnissen erwiesen sich die Befragten sogar als überdurchschnittlich privilegiert.

Dass die Männer eine Mehrheit der Pegida-Teilnehmer bilden, ist nicht nur ein Ergebnis der Vorländer Untersuchung. Es zeigt sich auch in den anderen Untersuchungen. Und die Beobachtungen der Demonstranten, wie sie Rucht angestellt hat, legen nahe, dass dieses Ergebnis nicht Folge einer selektiven Teilnahme an den Befragungen ist, sondern die Realität widerspiegelt.²⁴ Bezüglich des Alters stimmen die anderen Pegida-Untersuchungen ebenfalls weitgehend mit der Vorländer-Studie überein: bei Vorländer liegt der Durchschnitt bei 48 Jahren, bei Patzelt bei 46 Jahren, bei Walters (Online-)Befragung bei 44 Jahren. Lediglich die Befragten in der Online-Befragung von Rucht erweisen sich als etwas jünger. Daten aus Beobachtungen liegen im Fall des Alters bedauerlicherweise nicht vor.²⁵

Dass die besser Gebildeten unter den Teilnehmern überrepräsentiert sind, wird durch die Untersuchungen von Rucht und Walter bestätigt – die höher Gebildeten sind (nicht zuletzt aufgrund der Online-Befragung) hier sogar noch stärker präsent: Bei Vorländer wiesen 28 % einen Hochschulabschluss auf, bei Rucht sind es 35 %, bei Walter 40 % (Patzelt stellte bedauerlicherweise keine Frage zur Bildung). Auch wenn generell gilt, dass sich besser Gebildete überproportional an Umfragen beteiligen: dass diese Tendenz unter den Pegida Teilnehmern so stark ist, um die Relationen in ihr Gegenteil zu verkehren, halten wir für unwahrscheinlich.²⁶

²⁴ Womöglich sind sogar die Frauen etwas kooperationsbereiter als die Männer. 80 % der Demonstranten waren nach den Beobachtungen von Rucht Männer. Unter denen, die von Vorländer befragt wurden, waren es 75 % und bei Patzelt 72 %.

²⁵ Man hätte für jeden Kontaktierten das Alter schätzen können. Eine Alternative wäre es, (Presse-)Fotos zugrundezulegen. Jedoch sind die meisten Überblicksfotos auf die Personen ausgerichtet, die an der Spitze des Zuges marschieren. Und diese dürften für die Mehrheit der Teilnehmer nicht repräsentativ sein. Rucht zufolge verhielten sie sich eher konfrontativ (S. 8). Deren Durchschnittsalter liegt, eigenen Schätzungen zufolge (auf der Basis eines Foto-Ratings von N=353 Personen), bei ca. 36 Jahren. Selbst wenn es eine disproportionale Beteiligung mancher Altersgruppen an der Befragung gegeben hätte – wie einige der Autoren meinen –, dass sich daraus größere Auswirkungen auf die inhaltlichen Befragungsergebnisse ergeben, ist unwahrscheinlich: wie man der Patzelt-Untersuchung entnehmen kann, sind die Korrelationen zwischen Alter und den jeweiligen Einstellungen relativ schwach (sie liegen meist unter $r=.30$). Vgl. Patzelt, a.a.O., S. 17ff.

²⁶ Eine Möglichkeit der Schätzung ergibt sich über den ALLBUS über den Anteil der Personen mit Abitur, Fachhochschule oder Hochschulabschluss: Im Mikrozensus 2011 belief er sich in Ostdeutschland auf einen Wert von 21,6 %, unter den Befragten des ALLBUS von 2012 von 27,6 %. Danach müsste

Dass sich die Pegida-Teilnehmer durch eine höhere Bildung auszeichnen und nicht überproportional aus Älteren bestehen, steht in einem gewissen Widerspruch zu den üblichen Befunden zur Ausländerfeindlichkeit und Islamfurcht. Danach würde man erwarten, dass niedrige Bildung und höheres Alter negative Bewertungen von Ausländern begünstigen.²⁷ Bedeutet dies, dass in Dresden andere Verhältnisse vorherrschen? Wir können der Frage auf der Grundlage der von uns im Sommer 2014 durchgeführten Umfrage der Dresdner Bevölkerung nachgehen. Legt man hier als Indikator die Sorge zugrunde, dass immer mehr Asylanten nach Dresden kommen, oder die Aussage, es leben zu viele Ausländer in Deutschland, so zeigt sich: diejenigen, die sich besorgt oder tendenziell ausländerfeindlich erweisen, sind tatsächlich – in Übereinstimmung mit der Literatur – überdurchschnittlich Ältere und schlechter Gebildete. Männer und Frauen unterscheiden sich nicht.²⁸

Würde man nicht die Einstellung zu Ausländern zum Maßstab machen, sondern das Gefühl des Zukunftspessimismus und der Deklassiertheit, würde sich an diesen Befunden nichts ändern. Neben den schlechter Gebildeten sind auch hier die Älteren eher als die Jüngeren pessimistisch. Desgleichen nehmen sie eher eine westdeutsche Zurückweisung wahr („Für die meisten Westdeutschen sind die Ostdeutschen Bürger zweiter Klasse“). Offensichtlich gilt, dass sich innerhalb des Kreises der potentiellen Pegida-Teilnehmer die Männer, die besser Gebildeten und die Jüngeren überproportional zum aktiven Protest bereithalten und dies in derart starkem Maße, dass sie – wie den Pegida-Umfragen zu entnehmen ist – das

man im Fall dieser Bildungsgruppe den Anteil in der Befragung um rund 22 % reduzieren, um auf den „wahren“ Wert des Mikrozensus zu gelangen. Zum ALLBUS siehe M. Wasmer, M. Blohm, J. Walter, E. Scholz und R. Jutz: Konzeption und Durchführung der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) 2012. GESIS Technical Reports. Mannheim 2014, S. 68.

²⁷ Vgl. z.B. Decker et al. a.a.O., S. 38 ff.

²⁸ Die verwendeten Indikatoren lauten: „ich mache mir Sorgen, dass ... immer mehr Asylanten nach Dresden kommen“, „In Deutschland leben zu viele Ausländer“ – „Wenn es weniger Ausländer gäbe, würde es weniger Kriminalität geben“ – „Die meisten Asylbewerber missbrauchen das deutsche Asylrecht“ – „Ich lebe gern in einer Stadt, in der Menschen aus verschiedenen Ländern leben“. Berechnet man die Einstellung zu Ausländern auf der Basis einer Skala (in welche die genannten Variablen eingehen) im Rahmen einer multivariaten Analyse, so ergibt sich als standardisierter Regressionskoeffizient für Bildung ein Wert von $\beta = -.36$ ($p < 0,001$), Alter $.12$ ($p < 0,01$) und Geschlecht $-.03$ (n.s.) ($R^2 = .17$). Das sozialstrukturelle Muster, das auch aus anderen Untersuchungen zu den Determinanten der Fremdenfeindlichkeit bekannt ist, wird auch hier reproduziert.

Bild des Protests bestimmen. Die überproportionale Neigung der besser Gebildeten, sich an den Demonstrationen zu beteiligen, dürfte ihrer hohen – von den jeweiligen Issues unabhängigen – allgemeinen Bereitschaft zur politischen Partizipation entsprechen.²⁹

Für die Analyse des Pegida-Protests bedeutet der Befund: Man kann aus der Zusammensetzung der Teilnehmer nicht zwangsläufig auf den Kreis derer schließen, die durch Asylantenzuzug oder den radikalen Islam beunruhigt sind. Es muss zwischen der Erklärung der Unzufriedenheit und der Erklärung der Bereitschaft zum Protest unterschieden werden. Den Pegida Protest als Aufstand der Mittelschicht zu werten und die Ursachen in Spezifika der Mittelschichtbedingungen zu verorten, wie mitunter geschehen, wäre eine zu einfache Erklärung.

3.4 Politische Orientierungen und Wahlverhalten

Kennzeichnend für die Befragten der Vorländer-Untersuchung war, dass sie gegenüber der etablierten Politik eine große Distanz äußerten. Die Mehrheit fühlt sich, wie die Antworten auf eine entsprechende Frage ergaben, keiner Partei verbunden. Dies kann man – wie es die Autoren tun – als Zeichen einer Entfremdung von den etablierten Parteien und als Ausdruck von Politikverdrossenheit werten. Ob es sich um ein spezifisches Charakteristikum der Pegida Teilnehmer handelt, ist u.E. freilich eine andere Frage: zieht man bundesweite Daten für Ostdeutschland heran, erweisen sich die Unterschiede zur Bevölkerung als relativ gering.³⁰ Weitaus größer sind die Un-

terschiede zwischen den Ost- und Westdeutschen. Darin spiegelt sich nicht zuletzt die Tatsache wieder, dass die Westdeutschen – im Gegensatz zu den Ostdeutschen – über eine längere Zeit hinweg eine Parteiloyalität an das westdeutsche Parteiensystem aufgebaut und in den Wahlen wiederholt bekräftigt haben.³¹

Dass die Pegida-Befragten der etablierten Politik in hohem Maße distanziert gegenüber stehen, zeigt nicht nur die Vorländer-Untersuchung. Auch die anderen Erhebungen belegen dies und verweisen auf ein hohes Maß an Misstrauen gegenüber den politischen Institutionen und den Massenmedien. Umso bemerkenswerter ist es, dass sich weniger als ein Fünftel der Befragten in der Untersuchung von Rucht bei der letzten Landtags- und Bundestagswahl der Stimme enthielten. Dies ist ein Wert, der sogar unter dem Nichtwähleranteil der letzten sächsischen Landtagswahl liegt. Die Zusammensetzung der Stichprobe könnte für dieses Ergebnis mitverantwortlich sein: schließlich handelt es sich um eine Online-Befragung, und in dieser sind die besser Gebildeten in hohem Maße überrepräsentiert. Es kann aber ebenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass die Pegida-Teilnehmer tatsächlich politisch nicht derart desinteressiert und desillusioniert sind, als dass sie sich der Wahlen enthalten. Befunde der Walter-Untersuchungen deuten in diese Richtung.³²

Möglicherweise bot für viele Pegida-Teilnehmer auch die Wahl der AfD eine Möglichkeit, ihre Präferenzen in das Parteiensystem einzubringen: Es ist die AfD, die von ihnen bei den letzten Wahlen bevorzugt wurde, und es ist die AfD, der sie auch in der Zukunft am ehesten die Stimme geben würden. So bekundeten in der Patzelt-Untersuchung 57 % der Befragten, dass sie sich für die AfD entscheiden würden, wenn Bundestagswahl wäre. Hinweise für rechtsradikale Wahltraditionen können den Befragungen nicht entnommen werden. Lediglich 4-5 % der Befragten stimmten bei den letzten Wahlen für

²⁹ Siehe zur Handlungsbereitschaft u.a. C. Lüdemann: Politische Partizipation, Anreize und Ressourcen. Ein Test verschiedener Handlungsmodelle und Anschlussstheorien am ALLBUS 1998, in: A. Koch, M. Wasmer und P. Schmidt, Hrsg., Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 2001, S. 55; S.H. Barnes, M. Kaase et al: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills/London 1979, S. 167ff., 375.

³⁰ Die Autoren stellen keinen Vergleich mit Bevölkerungsumfragen an. Man kann jedoch in etwa vergleichbare Fragen aus dem SOEP oder ALLBUS heranziehen. Danach gaben im SOEP im Jahr 2012 69 % der Ostdeutschen an, keiner Partei zuzuneigen, 2011 waren es mit 72 % sogar noch mehr Personen. Im ALLBUS wurde die Frage zuletzt 2008 gestellt. Hier waren es 61 %, die sich in gleicher Weise äußerten. In Westdeutschland waren es im gleichen Jahr lediglich 38 % (eigene Berechnungen). Die Frageformulierung im SOEP und im ALLBUS lautet: „Viele Leute in der Bundesrepublik neigen längere Zeit einer bestimmten Partei zu, obwohl sie auch ab und zu eine andere Partei wählen. Wie ist es bei Ihnen: Neigen Sie einer bestimmten Partei in Deutschland zu?“. In der Vorländer-Untersuchung lautet die Frage „Fühlen Sie sich einer politischen Partei verbunden?“ 62 % gaben daraufhin keine Parteiverbundenheit an. In der Patzelt-Untersuchung wurde anders gefragt, vorgegeben war das Statement „Ich fühle mich

durch unsere Parteien und Politiker vertreten.“ 75 % stimmten der Aussage auf der fünfstufigen Skala „gar nicht“ zu.

³¹ Zur Frage der Entwicklung der Parteiloyalität siehe J.W. Falter, H. Schoen und C. Caballero: Dreißig Jahre danach: Zur Validierung des Konzepts „Parteiidentifikation“ in der Bundesrepublik, in: M. Klein, W. Jagodzinski, E. Mochmann und D. Ohr, Hrsg., 50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Wiesbaden 2000, S. 233-271.

³² Walter kommt auf der Basis von Gruppendiskussionen zu dem Befund, dass Nichtwähler oder politisch Desinteressierte sich unter den Befragten selten finden. Allerdings sind auch hier methodisch bedingte Selektionseffekte nicht ausgeschlossen (politisch Interessierte könnten sich in bevorzugter Weise zu entsprechenden Gruppendiskussions-Veranstaltungen bereitgefunden haben).

die NPD.³³ Wie es sich mit dem früheren Wahlverhalten der AfD Wähler und der Wähler anderer Parteien verhält, wie sehr unter ihnen konservative und rechte Parteien Popularität genossen, muss offen bleiben. Entsprechende Fragen wurden nicht gestellt.

In der Selbstpositionierung auf dem Links-Rechts-Kontinuum stufte sich ein breiter Teil – rund die Hälfte der Befragten in der (Online-)Untersuchung von Rucht – in der „Mitte“ und nicht „Rechts“ ein. Auch in der Untersuchung von Patzelt ordnete sich rund die Hälfte (52 %) der Befragten in der „Mitte“ ein, politisch eher oder ganz rechts stufte sich eine Minderheit (von 38 %) ein. Selbst wenn man einräumt, dass sich der harte Kern der „Rechten“ vermutlich nicht an der Befragung beteiligte – dass er derart groß ist, um das Bild der Pegida Teilnehmer grundlegend zu verändern, ist unwahrscheinlich. Gewiss ist nicht ausgeschlossen, dass sozial erwünschte Antworttendenzen das Bild trüben und rechte Positionen im Interview nicht eingestanden wurden – aber das wäre eher in der Patzelt-Untersuchung zu erwarten, nicht in der anonymen schriftlichen Online-Befragung von Rucht.

Wir halten es für wahrscheinlich, dass sich in der Selbsteinstufung reale Selbstzuschreibungen widerspiegeln. Zum einen, weil „rechte“ Einstellungen in Fragen des Umgangs mit Ausländern eine Selbsteinstufung als „links“ oder „Mitte“ nicht ausschließen müssen: Es reicht, dass bei anderen Themen – wie der Beurteilung von Kapitalismus und Sozialismus – „linke“ Positionen eingenommen werden und diesen das höhere Gewicht eingeräumt wird.³⁴ Zum anderen, weil die Pegida von vielen Ostdeutschen (häufiger als im Westen) politisch in der Mitte verortet wird: 36 % vertraten diese Ansicht in einer bundesweiten (Online-)Befragung, 41 % sahen sie eher

rechts.³⁵ Die Zuschreibung einer Mittel-Position erlaubt es Personen, die sich selbst in der Mitte (oder gar links) sehen, den Demonstrationen anzuschließen. Sie müssen sich unter diesen Umständen nicht zwangsläufig als Unterstützer einer „rechten“ Bewegung verstehen (und dürften umso distanzierter derartigen Etikettierungsprozessen in der Öffentlichkeit gegenüberstehen).

Dass die Pegida-Teilnehmer im Vergleich zur Bevölkerung in der Selbsteinstufung eher rechts angesiedelt sind, kann gleichwohl nicht bezweifelt werden: In der Untersuchung von Patzelt stuften sie sich auf einer fünfstufigen Skala durchschnittlich rechts von der Mitte ein (3.2). Demgegenüber stuften sich die Ostdeutschen, nimmt man den ALLBUS 2014 zum Maßstab und rechnet die dort verwendete 10er Skala um, eher links von der Mitte ein (2.3).³⁶ Mögen die Pegida-Teilnehmer auch in ihrem soziodemographischen Profil den „Normalbürgern“ entsprechen, in ihrer politischen Selbsteinstufung sind sie es nicht. Sie sind, gemessen an ihren Wahlpräferenzen und ihrer politischen Selbsteinstufung, konservativ bis rechts, aber nicht rechtsradikal.

3.5 Motive des Pegida-Protests und Einstellungen zu Ausländern und dem Islam

Als einer der bedeutendsten Befunde der Vorländer-Untersuchung gilt, dass generalisierte, diffuse Islamfeindlichkeit nicht als Hauptgrund für die Teilnahme an der Demonstration genannt wurde. Die Begründungen, die auf die offene Frage hin gegeben wurden, waren vielmehr in erster Linie auf die vorherrschende Politikpraxis ausgerichtet und reichten von der Kritik an der Integrationspolitik bis zur Kritik an der Außen- und Sicherheitspolitik. Am häufigsten wurde eine allgemeine empfundene Distanz zwischen Volk und Politikern thematisiert, gefolgt von einer Kritik an der Asylpolitik.

Dass bloße Islamfeindlichkeit unter den Antworten eine untergeordnete Rolle einnahm, hat in der öffentlichen Rezeption der Studie Erstaunen hervorgerufen (und war Anlass für Zweifel an der Methodik der Untersuchung). Schließlich hätte man bei einer Bewegung, die sich gegen die „Islamisierung“ wendet, islam- und ausländerbezogene Argumente primär als Grund der Teilnahme erwartet. Dennoch wäre es verfehlt zu meinen, Einstellungen zum Islam, Aus-

³³ Neuberechnungen unter Ausklammerung der Nichtwähler. Basis: Rucht-Untersuchung, a.a.O., S. 21.

³⁴ In einer unserer Dresdner Befragungen (aus dem Jahr 1998) übte in der linearen Regressionsanalyse das Item „Der Sozialismus ist eine gute Idee, die nur schlecht ausgeführt wurde“ einen Effekt auf die Links-Rechts-Einstufung von $\beta = -0.35$ aus, das Item „In Deutschland leben zu viele Ausländer“ $\beta = 0.27$, die Befürwortung der Todesstrafe (als Indikator für Law-and-Order Orientierungen) $\beta = 0.09$ (alle Werte statisch signifikant, jeweils unter Kontrolle von Geschlecht, Alter und Bildung). Vermutlich würde das Muster im Wesentlichen auch dann bestehen bleiben, wenn man weitere Variablen zur Einstellungsmessung heranziehen würde. Zur Frage der politischen Überzeugungen und der Links-Rechts Einstufung siehe auch H. Best (und Koautoren): Politische Kultur im Freistaat Thüringen, Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2012. Jena 2012, S. 88. (www.thueringen.de/imperia/.../thueringen-monitor_2012_mit_anhang.p, (letzter Zugriff 23.03.2015).

³⁵ Vgl. die Ergebnisse einer bundesweiten (Online) Befragung von YouGov vom Dezember 2014: <http://yougov.de/news/2014/12/19/umfrage-pegida-stosst-im-westen-auf-ahnliche-sympa/> (letzter Zugriff 23.03.2015).

³⁶ Patzelt, a.a.O., S. 7; ALLBUS 2014, Gesis Nr. 5240 (Pre-Release); eigene Berechnungen.

ländern und Asylanten, hätten in der Vorländer-Untersuchung keine Bedeutung für die Teilnahme.

So kann man der Untersuchung entnehmen, dass es auf Seiten der Befragten nicht an Vorbehalten gegenüber der Migrations- und Asylpolitik fehlt. Nur wurden diese in das Gewand der Kritik der politischen Verhältnisse gekleidet (und in den publizierten Tabellen entsprechend klassifiziert). Gewiss hätte man mit weiteren Fragen die Orientierungen gegenüber Politik, Migration und Asylanten noch genauer eingrenzen können. Dies aber hätte eines erweiterten Fragebogens bedurft, und dieser hätte sich bei einer Kurzbefragung am Ort der Demonstration kaum als praktikabel erwiesen. Entscheidend an dieser Stelle ist: die Vorländer-Untersuchung belegt eine weitverbreitete Distanz zur etablierten Politik. Sie ist mit ein Grund für die Dynamik des Protests. Islamfeindlichkeit allein ist nicht der Motor, der die Pegida-Demonstrationen vorantreibt.

Wie es sich mit den Einstellungen zum Islam, zu Migranten und der Asylpolitik im Einzelnen verhält, kann man den anderen Untersuchungen entnehmen. Sie haben allerdings das Problem, nur wenig Vergleiche mit den Einstellungen in der Gesamtbevölkerung zu erlauben. Einzig Rucht bietet dies durch Übernahme einzelner Fragen aus der „Mitte-Studie“ des Leipziger Teams um Oliver Decker, Johannes Kiess und Elmar Brähler. Doch die Ergebnisse in dem vorliegenden Bericht sind wenig geeignet, das spezifische Einstellungsprofil der Pegida Teilnehmer genauer zu beschreiben. Zum einen wird der ungleichen sozialen Zusammensetzung der beiden Populationen – insbesondere in Fragen der Bildung – in der Analyse nicht Rechnung getragen.³⁷ Zum anderen wird ein Vergleich mit Gesamtdeutschland angestellt. Würde man den Vergleich mit Ostdeutschland unternehmen, wären einige der Unterschiede reduziert oder gar aufgehoben. Die Pegida-Befragten wären in Fragen der Fremdenfeindlichkeit weniger abweichend als zunächst beschrieben. Dies mag bei anderen Themen anders sein.³⁸ Wie stark die Unterschiede ausgefallen

wären, hätte man sich bei den gleichen Fragen anstelle einer Online-Befragung anderer Form der Befragung bedient, muss ungeklärt bleiben.

Angesichts der Vergleichsdefizite verbleibt als Option im Wesentlichen nur die Analyse der Antworten auf entsprechende Fragen und deren Konfigurationen. Sie ergibt ein gemischtes Bild. Danach kann von einer generalisierten Ausländerfeindlichkeit und von Rassismus bei der Mehrheit der Befragten nicht die Rede sein. So spricht sich in der Untersuchung von Rucht z.B. nur eine Minderheit dafür aus, dass die Zuwanderung von Muslimen nach Deutschland untersagt werden sollte. Auch meinen nur wenige, sich durch die Muslime manchmal wie Fremde im eigenen Land zu fühlen. Andererseits meinen fast alle, man solle den Bau öffentlich sichtbarer Moscheen in Deutschland einschränken.³⁹

Ein ähnliches Bild gemischter Orientierungen zeigt sich in der Patzelt-Untersuchung: so wird der Zuzug von Ausländern und Asylbewerbern nicht per se als unzulässig negiert, man ist jedoch der Meinung, dass deren Zahl zu hoch ist. 73 % der Befragten stimmten dem Statement („sehr“ oder „eher“) zu, dass Deutschland weiterhin politisch verfolgte Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aufnehmen solle. In Bezug auf Asylbewerber als Gesamtheit jedoch vertrat eine Mehrheit die Ansicht, dass Deutschland zu viele aufnehme. Alles in allem schätzt Patzelt auf der Grundlage seiner Umfrage nicht mehr als ein Drittel als rechtsnational-xenophob ein.⁴⁰

4. Schlussbemerkungen

Gemessen an der Zahl der Demonstranten erreichte Pegida ihren Höhepunkt zu Beginn des neuen Jahres. Mit dem Rücktritt des Pegida-Mitbegründers Lutz Bachmann und dem Auseinanderfallen in zwei Gruppen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten – Kampf gegen Islamisierung einerseits, direkte Demokratie andererseits – schien das Ende der Pegida besiegelt. Doch das vorhergesagte Ende ist nicht eingetreten. Nachdem der Mitbegründer Bachmann wieder in das Pegida-Leitungsteam eingetreten und die Furcht vor Anschlägen wieder verblasst ist (zwischenzeitlich war eine Demonstration aus Furcht davor verboten worden), hat sich die Zahl der Demonstranten wieder erhöht. Waren es zunächst nur 2.000 Teilnehmer, stieg die Zahl in den folgenden Wochen auf 4.800, 6.500 und am 16.03.2015 gar auf 7.700. Die zwanzigste Demonstration am 23.03.2015

³⁷ In der Rucht Untersuchung haben 35 % ein abgeschlossenes Studium, in der Vergleichsuntersuchung in der Bevölkerung sind es 10 % (Decker et al., a.a.O., S. 30). Wenn höhere Bildung mit einem positiven Ausländerbild einhergeht, könnte sich der Unterschied zur Bevölkerung bei entsprechender Gewichtung verstärken.

³⁸ Die größten Unterschiede bei Rucht ergeben sich bei dem Satz, man solle endlich wieder Mut zu einem starken Nationalgefühl haben. Ein hoher Stellenwert nationaler Orientierungen findet sich auch bei Donsbach. Es bleibt freilich eine offene Frage, wie sehr dies eine rein nationalistische Orientierung bedeutet oder im Kontext der Zuwanderung und der Euro-Krise als Betonung nationaler Interessen zu sehen ist.

³⁹ Rucht, a.a.O., S. 29f.

⁴⁰ Patzelt, a.a.O., S. 19, 27.

erbrachte zwar wieder einen Rückgang auf 5.500 Personen.⁴¹ Doch ob damit eine neue Entwicklung eingeschlagen ist, ist eine offene Frage.

Welche Entwicklung die Pegida in der Zukunft auch nehmen wird – eines ist sicher: das Unbehagen, das viele Menschen dazu brachte, sich den Demonstrationen anzuschließen, wird in der einen oder anderen Form weiter bestehen bleiben und eine Herausforderung für Gesellschaft und Politik bedeuten. Der steigende Zustrom von Asylbewerbern wird vermehrt Zündstoff liefern: Neuere Schätzungen gehen von bis zu 550.000 Asylbewerbern für das Jahr 2015 aus⁴², Probleme der Unterbringungen vervielfachen sich. Kommt es unter dem Druck von Handlungszwängen zu kurzfristigen Maßnahmen der Unterbringung ohne Berücksichtigung lokaler Besonderheiten – wie teilweise geschehen –, sind Konflikte mit der Bevölkerung vorprogrammiert.⁴³ Ob von dieser Entwicklung vor allem Ostdeutschland betroffen sein wird oder auch Westdeutschland, ist eine offene Frage und ebenso, ob sich aus dem issue-spezifischen Thema der Migration eine steigende, generalisierende Politikverdrossenheit entwickeln könnte.⁴⁴

⁴¹ Vgl. Spiegel-Online (www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-schafft-sich-ab-a-1015510.html; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-mehr-teilnehmer-und-ein-termin-in-berlin-a-1022668.html>); MDR- Online (www.mdr.de/nachrichten/pegida-dresden230_zc-e9a9d57e_zs-6c4417e7.html; letzter Zugriff 23.03.2015).

⁴² Die Welt Online 22.03.2015 (www.welt.de/politik/deutschland/article138655241/Laender-rechnen-mit-bis-zu-500-000-Asylbewerbern.html; letzter Zugriff 23.03.2015)

⁴³ Dazu zählen u.a. die Nichtberücksichtigung der Relation von Asylbewerbezahlen und Einwohnerzahlen, Falschinformationen über die zukünftige Unterbringung und die Herkunft der Asylbewerber etc. Vgl. u.a. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.03.2015, S. 4; Dresdner Neue Nachrichten (www.dnn-online.de/pirna/web/pirna-nachrichten/detail/-/specific/80-Asylbewerber-ziehen-in-Ex-Forstschule-1816156786); Geiges et al., a.a.O.

⁴⁴ Das derzeitige politische Klima ist in dieser Frage im Vergleich zu früher zumindest nicht schlechter, im Gegenteil: das globale Institutionenvertrauen ist in den letzten Jahren – auch gegenüber der Politik – gestiegen. Vgl. T. Petersen: Anfang vom Ende der Politikverdrossenheit? Dokumentation zum Beitrag in der FAZ vom 19.03.2014 (www.ifd-allensbach.de/.../FAZ_Ma_rz_2014_Politikverdrossenheit.pdf, letzter Zugriff 23.03.2015). Institut für Demoskopie: Roland Rechtsreport 2015. Allensbach 2015, S. 18 (www.roland-konzern.de/presse/publikationen/rolandrechtsreport/rolandrechtsreport.jsp); siehe zur Frage des Wandels und den soziokulturellen Determinanten und Erscheinungsformen auch K.H. Reuband: Vertrauen in die Polizei und politische Institutionen, 1984-2011, in: Soziale Probleme, 23, 2012, S. 5-39 (www.soziale-probleme.de/).

„Aufgespießt“

Was uns die Europäische Wertestudie über PEGIDA verraten kann

Dr. Simon Tobias Franzmann¹

Im Herbst 2014 überraschte ein in Dresden sich montags regelmäßig wiederholender „Abendspaziergang“ die deutsche Öffentlichkeit. Unter der Abkürzung PEGIDA für „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ fanden sich Tausende zusammen.² Vergleichsweise friedlich gaben diese Demonstranten ihrem Unbehagen gegenüber Migranten, der Politik und dem Islam an sich Ausdruck. In Köln kam es hingegen bei „Hooligans gegen Salafisten“ (HoGeSa) zu gewaltsamen Ausschreitungen. Eine regelmäßige Veranstaltung konnte sich hieraus nicht entwickeln. Jenseits von Dresden formierten sich ähnliche Abendspaziergänge, wie z.B. in Leipzig (LEGIDA) sowie in Düsseldorf (DÜGIDA). Doch das Zentrum von PEGIDA ist und bleibt Dresden. Besonders irritiert reagierte die Öffentlichkeit auf abschließende „Wir sind das Volk“-Rufe und somit die Kaperung einer Losung der DDR-Wendzeit 1989. Neben der allgemeinen öffentlichen Irritation waren schnell Schuldige für diese Demonstrationen ausgemacht: der ehemalige Innenminister Friedrich identifizierte Merkels „Mitte-Kurs“ und mangelnden Konservatismus als Ursache³ und von den Teilnehmern an den Märschen wurden „die Parteien“ und ihre Entfremdung vom „Volk“ benannt. Schnell erfolgten diverse Untersuchungen zu den PEGIDA-Teilnehmern durch die TU Dresden⁴, Allensbach⁵

und das Wissenschaftszentrum Berlin⁶, um mehr zu erfahren. Leider ließen sich viele der PEGIDA-Teilnehmer nicht auf die kurzfristig organisierten Befragungen ein. Dabei hätte man schon so viel wissen können – dass es zu solchen Demonstrationen kommt, dass es in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung eine islamophobe Stimmung gibt, dass es insbesondere in Ostdeutschland immer noch keine Etablierung einer intrinsischen Befürwortung der Demokratie gibt. Wir haben seriöse, international vergleichende Umfragedaten, die in Deutschland nur nicht hinreichend zur Kenntnis genommen wurden. Diese Ignoranz, diese konsequente Nicht-Reflexion des Zustandes der deutschen Demokratie und die Unterschiede in West und Ost mögen auch ein Grund für das Auftreten dieser regelmäßigen Demonstrationen sein. Ein Blick in die Europäische Wertestudie – *European Values Study* (EVS) – offenbart, dass PEGIDA weder ein überraschendes noch ein schwierig zu erklärendes Phänomen ist. Die Europäische Wertestudie erhebt im Abstand von ca. zehn Jahren grundsätzliche moralische und gesellschaftliche Einstellungen, angefangen von Religiosität bis hin zum allgemeinen Demokratieverständnis. Anders als von kurzatmigen wöchentlichen Erhebungen der politischen Stimmung erfahren wir hier vieles zu den langfristigen Faktoren, die spätere gesellschaftliche Entwicklungen prägen. Ronald Inglehart und Christian Welzel⁷ integrieren zum Beispiel diese Daten in die *World Value Survey*. Sie belegen damit ihre Theorie der Humanentwicklung, wonach einer Demokratisierung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene hohe individuelle Freiheitspräferenzen auf individueller Ebene vorausgehen – und umgekehrt. Die letzte Erhebungswelle des EVS war im Jahr 2008 – und auf Basis dieser nun schon sieben Jahre alten Daten erscheint das Aufkommen von PEGIDA kaum erstaunlich.⁸ Der internationale Vergleich erzählt viel über die

¹ Der Autor ist Akademischer Rat a.Z. am Institut für Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Laut Zählungen von Sozialwissenschaftlern am WZB gab es im Januar 2015 ca. 18000 Teilnehmer in Dresden und ca. 2000 in Leipzig (www.faz.net/aktuell/politik/inland/forscher-bezweifele-in-teilnehmerzahlen-der-pegida-demos-13378876.html, zuletzt abgerufen am 10.03.2015). Am 09.03.2015 sollen nach Polizeiangaben ca. 6500 Menschen am PEGIDA-Abendspaziergang in Dresden teilgenommen haben (www.spiegel.de/politik/deutschland/pegida-mehr-teilnehmer-und-ein-termin-in-berlin-a-1022668.html, zuletzt abgerufen am 10.3.2015).

³ Vgl. ZEIT ONLINE: Friedrich macht Merkel für PEGIDA mitverantwortlich, www.zeit.de/politik/deutschland/2014-12/pegida-friedrich-kritik-merkel, zuletzt abgerufen am 9. März 2015.

⁴ Hans Vorländer (2015): Wer geht zu PEGIDA-Demonstrationen? Präsentation der ersten empirischen Umfrage unter PEGIDA-Teilnehmern, TU Dresden – Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung, <http://tu-dresden.de/aktuelles/news/Downloads/praespeg>, zuletzt abgerufen am 9. März 2015.

⁵ Thomas Petersen (2015): PEGIDA ist nicht das Volk. Institut für Demoskopie Allensbach. Beitrag für die FAZ, 28. Januar 2015, www.faz.net/aktuell/politik/inland/deutsche-fragen-und-antworten-ein-volk-kommt-zur-ruhe-13393752.html, zuletzt abgerufen am 9. März 2015.

⁶ Priska Daphi, Piotr Kocyba, Jochen Roose, Dieter Rucht, Sabrina Zajak u.a.: Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida. Handout zur Pressekonferenz am 19.1.2015 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

⁷ Christian Welzel und Ronald Inglehart (2005): Demokratisierung und Freiheitsstreben: Die Perspektive der Humanentwicklung, *Politische Vierteljahresschrift* 46. Jg. (2005), Heft 1, S. 62-85; Christian Welzel (2013): *Freedom Rising. Human Empowerment and the Quest for Emancipation*. Cambridge University Press.

⁸ Die Daten werden vom Datenarchiv für Sozialforschung Köln online zur Verfügung gestellt. Die Berechnungen wurden mit den Daten ZA4800_v3 durchgeführt.

Deutschen und ihre politischen Werte. PEGIDA vereint zwei unterschiedliche Dimensionen – die Kritik an der Demokratie und die Furcht vor „dem Islam“. Mit der EVS lassen sich beide Dimensionen vertieft analysieren. Erster Befund: Die Deutschen favorisieren durchaus die Demokratie als Staatsform, aber eher aus instrumentellen denn intrinsischen Gründen. Zweiter Befund: In Ostdeutschland ist im Jahre 2008 die Demokratiezufriedenheit ähnlich gering ausgeprägt gewesen wie in Ungarn – und Ungarn entwickelte sich seitdem offen zu einer illiberalen Demokratie. Dritter Befund: kaum sonst wo sind spezifische Vorbehalte gegen den Islam so stark ausgeprägt wie in Österreich und Ostdeutschland, aber zu Teilen auch in Westdeutschland. Vierter Befund: kaum anderswo hängen Islamophobie und Demokratieskepsis so eng zusammen wie in Ostdeutschland.

Auf den ersten Blick scheint heute die Zustimmung der Deutschen zur Demokratie äußerst hoch. Westdeutschland weist nach Dänemark im europäischen Vergleich den zweithöchsten Zustimmungswert zur Demokratie auf. Ostdeutschland, das in der EVS 2008 weiterhin gesondert erhoben wurde, schneidet zwar deutlich schlechter ab. Innerhalb der postkommunistischen Ländergruppe liegt Ostdeutschland aber zusammen mit Estland an der Spitze und vor den etablierten westeuropäischen Demokratien Belgien, Frankreich, Irland und Großbritannien. Ist Deutschland also Hort der Demokratie im Europa des 21. Jahrhunderts? Der Befund ist ein wenig ambivalent, denn die hohen Mittelwerte verdecken, warum die Deutschen so zufrieden mit der Demokratie sind. Sie sind 2008 hoch zufrieden mit ihrer Regierung, damals die große Koalition. Ein Großteil der Zustimmung zur Demokratie hängt immer von der Zufriedenheit mit der aktuellen Regierung ab – und in Deutschland war die mittlere Zufriedenheit mit der damaligen, ersten großen Koalition unter Angela Merkel in Ost und West schlicht sehr hoch. Hierfür sowie für die Lebenszufriedenheit korrigiert, fällt Ostdeutschland auf einen Wert kaum besser als Tschechien und Ungarn. Westdeutschland bleibt in der oberen Gruppe, wird aber von Polen überholt – von Polen! Unser Nachbar im Osten weist, abgesehen von der damaligen Unzufriedenheit mit der Regierung, eine höhere Demokratiezufriedenheit auf als Westdeutschland. Die Deutschen lieben ihre Demokratie durchaus mehr als viele ihrer Nachbarn – aber weil sie mit Demokratie eine prosperierende Ökonomie und ein wohl geordnetes Staatswesen assoziieren. In unseren Nachbarstaaten dominiert dieses instrumentelle Bild weniger. Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, ob die Deutschen wirklich die Demokratie aufgrund ih-

rer inhärenten Freiheitswerte lieben, oder einfach der Staatsform aus historischer Erfahrung positive Werte beimessen. Und tatsächlich: wird gezielt danach gefragt, ob Freiheit oder Sicherheit vorgezogen wird, weist Ostdeutschland den mit Abstand geringsten Wert für Freiheit innerhalb der EU auf. Polen steht auch hier wieder vor Westdeutschland. Auffallend niedrige Werte weist in allen Kategorien Frankreich auf, während es in Großbritannien eine hohe Zustimmung zu Freiheitsrechten gibt, aber eine bedenklich hohe Unzufriedenheit mit der Demokratie als Staatsform. Vielleicht ist uns in Deutschland der nicht übergroß ausgeprägte Rückhalt für Freiheitsrechte und Demokratie deswegen nicht aufgefallen, weil unsere üblichen Referenzländer Westeuropas sich in einem noch bedenklicheren Zustand befinden. Zu denken geben sollte uns in Deutschland aber schon, dass die polnische Bevölkerung im Mittel, trotz Problemen mit rechtsextremen Hooligans und kommunistischer Vergangenheit, den intrinsischen Wert von Demokratie und Freiheit höher schätzt als wir in Deutschland. Und wir sollten uns bewusst sein, dass nirgendwo sonst in Europa Sicherheit anstelle von Freiheit ein solch hoher Stellenwert zugesprochen wird wie in Ostdeutschland. Dies macht vielleicht verständlicher, warum sich PEGIDA gerade in Ostdeutschland etablieren konnte.

Damit ist aber noch nicht angesprochen, warum gerade dort gegen die Islamisierung des Abendlandes demonstriert wird. Verwundert und erstaunt stellen viele Kommentatoren fest, dass die Islamisierung besonders dort gefürchtet wird, wo praktisch keine Moslems wohnen. Allerdings gibt es in den deutschsprachigen Ländern eine durchaus islamophobe Grundeinstellung. Die Europäische Wertestudie beinhaltet auch Fragen zur Akzeptanz von Migranten und konkreter, wen man als Nachbarn akzeptieren würde, z.B. einen Moslem, einen Homosexuellen, einen Christen, einen Juden, allgemein einen Migranten. Diese Fragen können in Kombination gut dafür genutzt werden, um zu ermitteln, ob grundsätzlich eine unspezifische Fremdenfeindlichkeit vorliegt oder besondere Ressentiments gegen spezielle Gruppen gepflegt werden. Wenig erstaunlich zeigt sich für alle europäischen Staaten ein hoher Zusammenhang zwischen der Ablehnung von Moslems in der Nachbarschaft und diffuser Migrantenfeindlichkeit. Allerdings zeigt sich gerade für Österreich und Deutschland ein zusätzlicher, spezifischer Effekt bei der Ablehnung von Moslems. Innerhalb der EU weist die höchste Ablehnungsrate von Moslems als Nachbarn Litauen auf. Ostdeutschland folgt knapp dahinter, selbst vor Nord-Zypern. Dann folgen Westdeutschland und Österreich.

Nirgendwo sonst sind im Jahr 2008 Demokratieunzufriedenheit und Islamophobie statistisch so eng miteinander verknüpft wie in Ostdeutschland. Wenn irgendwo in Europa sich eine Bewegung wie PEGIDA etablieren konnte, so war Ostdeutschland nach diesen Daten der wahrscheinlichste Ort. Auffallend ist ferner, dass die Islamophobie darüber hinaus bis weit in die Mitte der Gesellschaft reicht. Es gibt statistisch kaum nennenswerte Unterschiede zwischen Personen, die sich selbst auf der Links-Rechts-Skala als extrem einstufen und solchen, die sich selbst in der Mitte verorten. Die eilig erhobenen Daten der TU Dresden erscheinen trotz ihrer Nicht-Repräsentativität als stimmig: Vorbehalte gegen den Islam gibt es in Deutschland nicht nur bei denen, die ohnehin Migranten fürchten und ausländerfeindlich sind, sondern auch bei denen, die bei den übrigen Werten eher unauffällig sind. Anders als in anderen Ländern unterscheiden sich auch diejenigen, die Freiheit höher schätzen als Sicherheit, nicht von denjenigen, die die Sicherheit favorisieren. PEGIDA wird verständlich als ein zweidimensionales Phänomen. Ihr Bestehen und ihr Erfolg werden begünstigt von einem ostdeutschen Umfeld, das einerseits dem Namen nach eine demokratische Staatsform befürwortet, diese aber nicht primär als liberal-pluralistische Demokratie versteht. Und PEGIDA wird gestützt von spezifischen Vorbehalten gegenüber Moslems, die auch in Österreich und Deutschland in der Gesellschaft weit verbreitet sind. Zusammengenommen erzeugen beide Faktoren eine Stimmung, welche die „Wir sind das Volk“-Rufe von den PEGIDA-Teilnehmern nicht mehr so vollkommen unverständlich erscheinen lassen. Sie sind letztlich nur Ausdruck des auf die Homogenität des Volkes ausgerichteten Demokratieverständnisses in Verbindung mit der Gewissheit, bei einem Großteil der Bevölkerung Rückhalt für ihre „Kritik am Islam“ zu finden. „Wir sind das Volk“ ist aber auch verräterisch und typisch zugleich. Der Spruch spiegelt Hybris, Missverständnis und Propaganda in einem wider. Korrekter wäre es angesichts der gesellschaftlichen deutschen Realität „Wir sind die Bevölkerung“ zu rufen. Und das scheint genau das zu sein, was die Demonstranten in Dresden und anderswo auf die Straßen treibt: Die eigene Erfahrung, eben kein einheitliches Volk zu sein, sondern *ein* Teil unter vielen einer insgesamt bunten und vielschichtigen Bevölkerung. Die gesellschaftliche Realität des pluralistischen Deutschlands verträgt sich schlecht mit der Idee eines homogenen Volkes. PEGIDA ist somit auch Ausdruck und Echo eines Demokratieverständnisses, wie es typisch für die geschlossenen Gesellschaften der realsozialistischen

Staaten war. Die erstmalig in den *Federalist Papers* formulierte Idee der liberal-pluralen Demokratie, dass erst eine besonders große Gesellschaft als Gesamtheit vieler Minderheiten wirkliche Demokratie ist, da keine Gruppe von Natur aus die andere beherrschen kann, fehlt in diesem Weltbild. Ironischerweise ist Deutschland, gerade Deutschland, nie etwas anderes gewesen als bunt und vielschichtig. Das Befremdliche an Bewegungen wie PEGIDA ist, dass sie sich auf einen historischen Kern berufen, den es so nie gab. Bedenklich ist, dass sich trotzdem dieses Zerrbild, sowohl von der Staatsform Demokratie als auch von Deutschland, bis heute halten konnte. Gerne heißt es dann, es sei die Schuld der Parteien. Sie müssten ihre Politik, überhaupt die Politik besser erklären und die Belange „des Volkes“ besser berücksichtigen. Doch welche Schuld trifft die Parteien wirklich? Vom demokratischen Parteienwettbewerb frustriert sind vor allem diejenigen, deren Ideal des Parteienwettbewerbs dasjenige ist, in dem es eben keinen Parteienwettbewerb gibt. Die Akteure in den Parteien tragen so viel Schuld wie alle gesellschaftlichen und öffentlichen Akteure: dass es nämlich in der deutschen Öffentlichkeit kaum eine eigene kritische Reflexion gibt. Mit Erstaunen vernimmt der Autor die immer noch häufig anzutreffende Kritik an vermeintlich Links- und Rechtsintellektuellen – gepaart mit der Feststellung, dass es kein Rechts und Links mehr in der Politik gäbe und diese vermeintlichen Intellektuellen dies nicht erkannt hätten. Nach Beobachtung des Autors verhält es sich vielmehr umgekehrt: Wir haben noch links und rechts, aber wir haben keine Intellektuellen mehr. Tatsächlich sind nämlich die deutschen Wähler sehr gut in der Lage, sich selbst sowie die Parteien – von Die LINKE über Grüne, FDP, SPD, CDU, CSU bis hin zu AfD und NPD – im Links-Rechts-Spektrum zu verorten. Es fehlt aber in der digital-fragmentierten Medienwelt an durchdringenden Stimmen, die den Nutzen von Originalität und Individualität für eine Gesellschaft hervorheben, die kritisch kollektive Gewohnheiten infrage stellen und uns Deutschen den Spiegel vorhalten. Den etablierten Parteien kann man immerhin zugutehalten, dass sie einen der wenigen öffentlichen Streiter für Freiheitsrechte aus lauter Begeisterung direkt zum Bundespräsidenten gewählt haben.

Was gibt es nun zu tun? Wir müssen uns selbst(-)bewusster werden, wer wir Deutsche sind. Dazu gehört das Bewusstsein der Vielschichtigkeit. Ostdeutsche sind anders, Westdeutsche auch, und dann gibt es auch noch Nord und Süd, und im Süden gibt es Franken, Bayern und Schwaben, das ist mehr als lustige

Folklore und doch nur ein Bruchteil des deutschen gesellschaftlichen Pluralismus. Wie die Nachfahren der Hugenotten, die nach Ende des 17. Jahrhunderts nach Deutschland kamen, wie die Nachfahren der polnischen Katholiken, die ab Ende des 19. Jahrhunderts ins Ruhrgebiet kamen, so gehören selbstverständlich die Gastarbeiter und ihre Nachfahren (und nicht nur die), die seit den 1960er Jahren nach Westdeutschland kamen, heute zu Deutschland. Einige von denen waren und sind Muslime – und selbstverständlich gehören diese Menschen zu Deutschland. Dazu gehört auch, pauschale Vorbehalte gegenüber Migranten und insbesondere Muslimen in Deutschland abzubauen. Das oben beschriebene instrumentelle Verständnis der Deutschen von Demokratie mag hier künftig sogar nützlich sein, wenn vermittelt wird, wie wichtig zur Aufrechterhaltung des westdeutschen Wohlstandsmodells die Zuwanderung der Gastarbeiter seit den 1960er Jahren war und ist. Die Daten der EVS legen nahe, dass Deutschland aufgrund mangelnder Akzeptanz der Mehrheitsgesellschaft ansonsten in absehbarer Zeit ein größeres Integrationsproblem haben wird als derzeit unser Nachbarland Frankreich. Das gilt für ganz Deutschland und ist kein spezifisch ostdeutsches Problem. Weiterhin sollten wir den intrinsischen Wert der Freiheit wieder öffentlich deutlicher betonen. Demokratie ausschließlich mit einem homogenen Volk zu verbinden, ist auch ein Hinweis auf mangelnde politische Bildung. Da haben die Spaziergänge von PEGIDA glücklicherweise eine fast schon autodidaktische Wirkung: sie sind durchaus positiv zu sehen in der Hinsicht, als dass hier Menschen ihren Erwartungen an Gesellschaft und Politik Ausdruck verleihen. Und sie machen diesen Teilnehmern in Auseinandersetzung mit anderen Gruppen bewusst, dass sie eben doch nicht identisch sind mit „dem Volk“. Die derzeit vergleichsweise gute ökonomische Situation verschafft uns in Deutschland ein wenig Zeit, die Werte, den Nutzen und auch Grenzen der liberalen Demokratie zu erlernen und zu verbreiten. Was in Ostdeutschland derzeit fehlt sind nicht Investitionen in Autobahnkilometer, sondern Investitionen in Sozialarbeiter und zum Aufbau gesellschaftlichen Vertrauens. Die Gelder aus dem Solidarpakt sind in den letzten Jahren, in denen sie noch fließen, dort besser angelegt.

Schließlich gilt es gerade gegenüber ihren Minderschätzern zu verdeutlichen, dass Freiheit nicht in erster Linie wirtschaftliche Freiheit heißt. Freiheit im Sinne der liberalen Demokratie heißt an allererster Stelle Meinungsfreiheit und dann Handlungsfreiheit. Die Fokussierung auf rein ökonomische Fragen verliert die gesell-

schaftlichen sowie individuell-moralischen Voraussetzungen für eine Marktwirtschaft aus dem Blick. Der Vorteil einer Wertestudie wie der EVS ist, dass sie uns über mehr als nur sozio-ökonomische Befindlichkeiten informiert, so auch über stabile Werteorientierungen. Diese Werteorientierungen sind wiederum das Fundament für das Funktionieren einer Gesellschaft. Die spontane Ratlosigkeit über das Auftreten von PEGIDA ist fast so bemerkenswert wie das Auftreten von PEGIDA selbst. Die sozialwissenschaftlichen Daten und Informationen lagen lange und öffentlich vor. Sie wurden aber einfach nicht breit debattiert. Das instrumentelle Demokratieverständnis von uns Deutschen zeigt sich auch hierin, dass wir angesichts der EURO-Krise ökonomische Kennziffern debattieren, aber die ethisch-moralischen Grundlagen des Wirtschaftens und des gesellschaftlichen Zusammenlebens allgemein aus dem Blick verloren haben.

Drei Finger der eigenen Hand

Philipp Krieg¹

Das Mitentscheidungsverfahren ist das am häufigsten gebrauchte Verfahren der Europäischen Gesetzgebung. Die aktuelle Transparenzinitiative der EU-Kommission zu TTIP macht seine Mängel einmal mehr deutlich.

Seit der Aufnahme der Verhandlungen der Europäischen Union mit den USA über ein Freihandelsabkommen (kurz TTIP) im Juli 2013 verfolgen die europäische und vor allem die deutsche Bevölkerung diese sehr interessiert. Es ist verblüffend, aber nicht unerklärlich, dass zum ersten Mal in der deutschen Geschichte das Für und Wider eines Freihandelsabkommens in Verbänden, Vereinen, Gewerkschaften, Parteien, öffentlichen Institutionen und anderen Gremien breit diskutiert wird². Nicht nur befeuert durch den Europawahlkampf 2014, sondern auch durch jede Meldung über jeden Schritt der Verhandlung, finden negativ kritische und werbende Stimmen in den Medien großen Widerhall. Die Verhandlungsführer diesseits des Atlantiks und die späteren Entscheidungsträger bemühen sich hinsichtlich des Wie und des Ob eines solchen Abkommens um Aufklärung. Mangels eines noch nicht fertig ausverhandelten und von allen einsehbaren Vertragstextes für die Schaffung eines solchen Abkommens zielt die Kritik im Wesentlichen auf zwei Punkte: auf die mögliche Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien über die Nutzung von internationalen Streitbeilegungsmechanismen (kurz: ISDS) und die mangelnde Transparenz der Verhandlungen selbst³.

Stetiger Hauch von Geheimhaltung

Da zahlreiche der bereits bestehenden 186 internationalen Abkommen der Bundesrepublik Vereinbarungen über ISDS beinhalten, die in der Vergangenheit keine öffentliche Beachtung fanden, erstaunt zunächst die Kritik an diesem Instrument. Doch im Hinblick auf die Enthüllungen des ehemaligen Geheimdienstmitarbeiters Edward Snowden über die breite und große Ausspionierung der europäischen

Gesellschaft seitens der mit ihnen verbündeten Vereinigten Staaten im Jahr 2013 scheinen jegliche Formen und Instrumente, die den Hauch von Geheimhaltung verspüren lassen, aktuell nicht mehr hinnehmbar. Aus diesem Grund müssen die Verhandlungsführer nun stets mit dem Vorwurf eines Mangels an Transparenz kämpfen.

Nun "mehr" Transparenz bei TTIP

Daher verwundert es nicht, dass die neugewählte EU-Kommission unter ihrem Präsidenten Jean-Claude Juncker im Dezember 2014 eine Transparenzinitiative gestartet hat. Diese zielt darauf ab, das Vertrauen der EU-Bürger in die Verhandlungsführer der EU und in die Verhandlungen selbst zurückzugewinnen⁴. Deren Maßnahmen umfassen:

- die Veröffentlichung von mehr Verhandlungstexten, die die Kommission den Mitgliedstaaten und dem Parlament bereits zugänglich macht;
- Zugang zu TTIP-Texten für alle Abgeordneten des Europäischen Parlaments, nicht nur für einige wenige, durch Öffnung eines „Lesesaals“ für diejenigen Abgeordneten, die bisher keinen Zugang zu vertraulichen Dokumenten hatten;
- die Einstufung von weniger TTIP-Verhandlungsdokumenten als „EU restricted“; damit werden sie für Abgeordnete auch außerhalb des Lesesaals leichter zugänglich;
- regelmäßige Veröffentlichung und Aktualisierung einer öffentlich zugänglichen Liste der TTIP-Dokumente gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Transparenzinitiative weiterschreiben für Mitentscheidungsverfahren

Ob damit der Vorwurf eines Mangels an Transparenz ausgeräumt werden kann, bleibt abzuwarten. Manch einer würde sich aber bereits jetzt ein Fortschreiben einer solchen Initiative für andere Verhandlungen und Verfahren wünschen, da mit solchem Makel behaftete Abläufe der Europäischen Gesetzgebung nicht fremd sind. Denn so sehr nun eine „Transparenzinitiative“ bei einem internationalen Abkommen zu begrüßen ist, so bleibt damit weiterhin ein Verfahren, das zu konkreter und bereits etablierter europäischer Gesetzgebung führt, von der Öffentlichkeit vollkommen unbeachtet und gilt nur in Teilen der akademischen Kreise als intransparent

¹ Der Autor ist Rechtsanwalt und zurzeit als parlamentarischer Referent im Europäischen Parlament tätig.

² Dirk Wiese, MdB, TTIP und CETA – Der beste Weg, die Zukunft vorauszusagen, ist, sie zu gestalten, Beitrag vom 23.02.2015 auf <http://www.ipg-journal.de/>.

³ Hecking/Schiessl/Schmitz, EU-Freihandelsabkommen mit USA – Angst vor dem Zorn der Bürger, Artikel vom 21.01.2014 auf SPIEGEL Online.

⁴ Europäische Kommission – Pressemitteilung Straßburg, 25. November 2014, Mehr Einblick: Kommission verpflichtet sich zu größerer Transparenz, IP/14/2131.

und sogar undemokratisch⁵. Zugleich ist dieses Verfahren aber mittlerweile der „Standard“ des europäischen Gesetzgebungsverfahrens: Die so genannte „Einigung in erster Lesung“ findet aktuell bei rund 70% der Europäischen Gesetzgebung Anwendung⁶.

Trilogie führen zu schneller EU-Gesetzgebung

Gewöhnlich wird die Einigung in erster Lesung mit dem Begriff Trilog gleichgesetzt. Als logische Weiterschreibung des Wortes Dialog findet der Begriff Trilog Anwendung auf ein Dreiergespräch zwischen den drei gesetzgebenden Institutionen der Europäischen Union – Europäisches Parlament, EU-Ministerrat, EU-Kommission. Ziel dieses Gesprächs ist es, in kleiner Runde eine Einigung zwischen den divergierenden Positionen von Rat, Parlament und Kommission über einen gemeinsamen Gesetzestext zu erreichen. Aufgrund des „settings“ – nur kleine Delegationen mit den Fachpolitikern bzw. den fachlich zuständigen Beamten, Gespräch unter Ausschluss der Öffentlichkeit – können Einigungen, im Vergleich mit dem primärrechtlich in Artikel 294 AEUV beschriebenen Mitentscheidungsverfahren, deutlich schneller erreicht werden⁷.

Rechtliche Grundlage des Trilogs nur im Gewand der IIV

Bei einem Blick in die Bestimmungen über das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 294 AEUV sucht man aber „Einigung in erster Lesung“ oder auch den Begriff „Trilog“ vergebens – ebenso wenig wird man im übrigen Text des Lissabonner Vertrages oder in den Protokollen fündig. Die rechtlichen Grundlagen fußen vielmehr auf einer sogenannten gemeinsamen Erklärung von Rat, Kommission und Parlament, die zum ersten Mal 1999 beschlossen und fortwährend durch neuere Fassungen ersetzt wurde⁸ – zuletzt im Jahr 2007⁹. Die Möglichkeit zum Abschluss einer solchen Erklärung eröffnet der Lissabonner Vertrag selbst: Artikel 295 AEUV gestattet es den Institutionen, interinstitutionelle Vereinbarungen (kurz: IIV) zu schließen. Diese Möglichkeit der Erweiterung des Vertrages um weitere prozessuale Bestimmungen im

Rahmen einer loyalen Zusammenarbeit sah schon der Vertrag von Nizza vor. Und auch das Instrument der IIV ist kein Neues, sondern war bereits im Vertrag von Nizza genannt; durch die nunmehr explizite Nennung in Artikel 295 AEUV erhebt diese primärrechtliche Ermächtigungsnorm die IIV selbst in den Rang des Primärrechts¹⁰.

Trilogie sind mit Intransparenz behaftet

Der bereits erwähnte Mangel an Transparenz kann vor allem an drei Ausprägungen des Trilogs festgemacht werden¹¹:

- a) **Kein klares Mandat.** Nachdem der zuständige Ausschuss – Alternativ das Plenum – des Parlaments über die in einem Bericht zusammengefassten Änderungsanträge zu dem Kommissionsvorschlag abgestimmt hat, folgt eine weitere Abstimmung über die Erteilung eines Mandats zur Aufnahme von Verhandlungen für den Berichtersteller des Ausschusses mit Rat und Kommission¹². Anders als die die Verhandlung führende jeweilige Präsidentschaft des Rates ist der Berichtersteller des Parlaments aber nicht inhaltlich an den verabschiedeten Ausschussbericht gebunden¹³.
- b) **Hinter verschlossenen Türen**¹⁴. Die Delegationen von Parlament, Rat und Kommission tagen unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der anderen sie delegierenden Institutionen. Die Verhandlungsdokumente werden vertraulich behandelt.
- c) **Vor vollendete Tatsachen**¹⁵. Die anderen Parlamentarier haben während der Verhandlungen, die von einem halben bis zu zwei Jahren andauern können, keine Gelegenheit, direkt zu überprüfen, ob sich der Berichtersteller auch an die Parlamentsposition in den Verhandlungen hält oder nicht. Auch können sie Entwicklungen in den Verhandlungen nicht kritisch begleiten. Der Be-

¹⁰ Schoo/Görlitz, in: Schwarz, EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Artikel 295 AEUV Rdnr. 5, 7.

¹¹ Schoo, in: Schwarz, EU-Kommentar, 3. Auflage 2012, Artikel 294 AEUV Rdnr. 26.

¹² Zum besseren Verständnis siehe: Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxembourg 2010, S. 7 f.; MITENTSCHEIDUNG UND VERMITTLUNGSVERFAHREN – Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber nach dem Vertrag von Lissabon, Europäisches Parlament, Januar 2012.

¹³ Obholzer/Reh, in: CEPS Policy Briefing No. 270, May 2012, How to Negotiate under Co-decision in the EU – Reforming Trilogues and First-Reading Agreements, S. 6.

¹⁴ Corbett/Jacobs/Shackleton, The European Parliament, London 2011, S. 243 f.

¹⁵ So auch Schoo, aaO.

⁵ Chalmers/Davies/Monti, European Union Law: cases and materials, Cambridge 2010, S. 108; Corbett/Jacobs/Shackleton, The European Parliament, London 2011, S. 241.

⁶ Chalmers/Davies/Monti, aaO, S. 108.

⁷ Zur üblichen Verfahrenslänge: www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm.

⁸ Amtsblatt Nr. C 148 vom 28.05.1999, S. 1; Anmerkung: erstmals tauchten Trilogie 1995 im Rahmen von Vorarbeiten für einen Vermittlungsausschuss auf.

⁹ Amtsblatt Nr. C 145 vom 30.06.2007, S.2.

richterstatter des Parlaments sowie auch die ihn begleitenden Schattenberichterstatter der anderen Fraktionen sind nicht gehalten, den anderen Parlamentariern Informationen über den Verlauf der Verhandlungen zu geben. Erst nachdem die Verhandlungen abgeschlossen sind, bekommen die an den Verhandlungen nicht beteiligten Parlamentarier Gelegenheit, die ursprüngliche Parlamentsposition mit dem Ausgehandelten zu vergleichen.

In der Literatur wird dieser Mangel dadurch als geheilt angesehen, dass die Parlamentarier und die Öffentlichkeit ja nach den Verhandlungen ausreichend Zeit bekommen, die Dokumente durchzusehen und zu überprüfen¹⁶. Auch bekämen sie ja die Gelegenheit, abschließend mit Ja oder Nein über die Annahme des Verhandlungsergebnisses abzustimmen.

Heilung der Intransparenz sehr fraglich

Übertrüge man letzteren Einwand auf die Verhandlungen zu TTIP, käme man vermutlich auch zu dem Ergebnis, dass der Transparenz durch die ausreichende Zeit zum Studium der Verhandlungsdokumente nach Abschluss der Verhandlung Genüge getan würde. Wie die oben dargelegte Reaktion der Europäischen Öffentlichkeit auf TTIP, auf die Parlament und Kommission reagieren, zeigt, verfängt dieses Argument jedoch nicht: Denn auch bei TTIP verhandeln nur kleine Delegationen (im Fall der EU-Kommission) über ein wesentliche Politikbereiche betreffendes Vorhaben; die Verhandlungen werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der anderen beteiligten Organe der EU geführt. Die zustimmungsfähigen EU-Institutionen Parlament und Rat werden vor vollendete Tatsachen gestellt. Zwar erhalten sie Gelegenheit, den fertig ausgehandelten Vertragstext von TTIP einzusehen und sich eine Meinung zu bilden, Veränderungen an dem Vorhaben durch sie sind aber nicht mehr möglich – sie können dieses nur Annehmen oder Ablehnen. Allein dieser Umstand hat die Kritik an TTIP schon zum jetzigen Zeitpunkt genährt. Der nun vorgelegte Maßnahmenkatalog der Kommission zu TTIP ließe sich daher leicht auch auf den Trilog übertragen.

Öffentlicher Druck fehlt

Solange hier aber für die Entscheidungsträger in den Institutionen kein der Kritik am Freihandelsabkommen vergleichbarer öffentlicher Druck für ein Mehr an Transparenz entsteht, werden messbare Schritte in diese Richtung bei dem üblichen Europäischen Gesetzgebungsverfahren nicht erfolgen. Für die Rich-

tigkeit dieser Behauptung spricht zum einen, dass die Kandidatinnen und Kandidaten für das 8. Europäische Parlament sich erst durch einen an diese persönlich gerichteten Aufruf von Transparency International im Mai 2014 zu einem integren Verhalten durch öffentlich nachvollziehbare Entscheidungsfindungen verpflichteten¹⁷ und daran anknüpfend im November 2014 eine überfraktionelle parlamentarische Arbeitsgruppe zu dem Thema Transparenz und Integrität gründeten (Intergroup on Integrity). In den Gründungsdokumenten heißt es auch „[...] *the European Parliament itself should be seen as a leading example in issues relating to transparency, accountability and integrity.*“¹⁸

Parlament muss Schuld bei sich selbst suchen

Mit Aktivitäten ist diese Intergroup aber bis zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels bisher nicht in Erscheinung getreten und es ist unwahrscheinlich, dass sich diese Intergroup den oben skizzierten Problemen des Trilogs widmen wird. Denn aus der Gründungsakte geht auch hervor, dass der Kommissionsbericht zur Korruption in der EU die Themen Transparenz und Integrität völlig außer Acht lässt, was bedeutet, dass zuvorderst die Kommission als am Trilog beteiligte Institution in den Augen des Parlaments in ihren Entscheidungsfindungen öffentlicher werden muss. Doch gilt nicht der alte Satz, wer mit dem Zeigefinger seiner Hand auf einen anderen zeigt, sollte bedenken, dass in der Hand mit dem ausgestreckten Zeigefinger zugleich drei andere Finger auf ihn selbst zurückweisen?¹⁹

Ich meine, dass neben den beiden Möglichkeiten, entweder das „normale“ Gesetzgebungsverfahren aus Artikel 294 AEUV weiter zu betreiben oder die „Einigung in erster Lesung“ nicht wahrzunehmen, auch eine dritte, nachhaltigere vorstellbar ist. Diese könnte darin bestehen, dass das Parlament die IIV über die „Eignung in erster Lesung“ aufkündigt und in einer Neufassung öffentlicher gestaltet. Dafür könnte es die aktuellen Maßnahmen der Transparenzinitiative einfach übernehmen – öffentlich wirksam oder auch ganz still und heimlich ...

¹⁷ <http://anticorruptionpledge.eu>.

¹⁸ Aus dem Antrag zur Gründung der Intergroup Annex II vom 14. Oktober 2014 – nicht-öffentliches Dokument, das dem Verfasser vorliegt.

¹⁹ Bundesjustizminister Gustav Heinemann am 14.04.1968 nach den gewalttätigen Ausschreitungen gegen den Springer-Verlag, die dem Mordversuch an Rudi Dutschke folgten.

¹⁶ Schoo, aaO.

Ein Lehrstück bundespräsidialer Sachlichkeit – Zu den Grenzen der Redefreiheit des Bundespräsidenten

– zugleich eine Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13 –

Dr. Alexandra Bäcker¹

Das Urteil des BVerfG² zu den (danach weit zu ziehenden) Grenzen der Zulässigkeit öffentlicher negativer Äußerungen des Bundespräsidenten über politische Parteien hat nicht nur Zustimmung gefunden³. Das BVerfG urteilte, dass der Bundespräsident zum Protest gegen „Spinner“, die gegen Asylbewerberheime protestieren, aufrufen durfte, weil er mit diesem „Sammelbegriff“ nicht nur NPD-Anhänger gemeint habe, sondern alle „Menschen, die die Geschichte nicht verstanden haben und, unbeeindruckt von den verheerenden Folgen des Nationalsozialismus, rechtsradikale – nationalistische und antidemokratische – Überzeugungen vertreten“⁴. Durch die Äußerungen sei die NPD vor der Bundestagswahl nicht in ihrer Chancengleichheit verletzt worden, denn Äußerungen des Bundespräsidenten seien nicht denselben Kriterien zu unterwerfen, wie sie zur Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung von einem (unzulässigen) parteiergreifenden Einwirken auf den Wahlkampf⁵ oder für die verfassungsrechtlichen Grenzen negativer Werturteile in Verfas-

sungsschutzberichten⁶ entwickelt worden seien. Vielmehr seien die Grenzen der Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten gesondert zu bestimmen, weil seine Stellung eben nicht derjenigen der Bundesregierung entspricht. Das ist sicherlich richtig. Das BVerfG hat Recht, wenn es darauf hinweist, dass der Bundespräsident weder mit den politischen Parteien in direktem Wettbewerb um die Gewinnung politischen Einflusses steht, noch in vergleichbarer Weise wie etwa die Bundesregierung über Mittel verfügt, die es ihm ermöglichen, durch eine ausgreifende Informationspolitik auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes einzuwirken, und es zählt auch nicht zu seinen Befugnissen, die Öffentlichkeit regelmäßig über radikale Bestrebungen zu informieren oder über einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei (Art. 21 Abs. 2 GG) zu befinden⁷. All dies unterscheidet ihn in der Tat von den staatlichen Akteuren, für die das BVerfG bereits Kriterien zur Abgrenzung erlaubter öffentlicher Stellungnahmen von unzulässigen Einflussnahmen entwickelt hat. Die danach gebotene, originäre Grenzziehung für öffentliche Äußerungen des Bundespräsidenten wird auch zu berücksichtigen haben, dass, wie es auf der Internetseite des Bundespräsidenten zutreffend beschrieben ist, das „gesprochene und geschriebene Wort [...] eines der stärksten politischen Mittel [ist], über die der Bundespräsident verfügt“⁸.

Folgerungen lassen sich daraus in zweierlei Hinsicht ziehen: Erstens statet das Grundgesetz den Bundespräsidenten nur mit wenigen Befugnissen aus, weshalb es die zentrale Funktion des Bundespräsidenten, durch Reden und Gespräche zu wirken, zu stärken und nicht auf tönernen Füßen zu stellen gilt⁹. Zweitens haben aber gerade Äußerungen des Bundespräsidenten kraft seiner Stellung besonderes Gewicht¹⁰, er „verschafft dem Gemeinwesen Gesicht und Würde. Mit treffenden Worten kann er zuweilen mehr bewirken als der Gesetzgeber mit einem Gesetz“¹¹. Ein

¹ Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am PRuF und Rechtsanwältin in der Anwaltskanzlei Steffen & Dr. Bäcker in Hattingen.

² BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 ff.; zum vorausgegangenen Eilrechtsschutz in der Sache (BVerfG, Beschluss vom 19.09.2013 – 2 BvE 4/13 = BVerfGE 134, 202 f., und Beschluss vom 17.09.2013 – 2 BvE 4/13 = BVerfGE 134, 138 ff.) s. bereits Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2014, S. 184 (185).

³ Kritisch etwa Tanneberger/Nemeczek, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, in: NVwZ 2015, S. 215 f.; Hillgruber, Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien, in: JA 2014, S. 796 (798); van Ooyen, Kompetenzüberschreitung des Bundespräsidenten?, in: Recht u Politik 2014, S. 127 ff.; leise anklingende Kritik auch bei Sachs, Staatsorganisationsrecht: Redefreiheit des Bundespräsidenten, in: JuS 2014, S. 956 ff.; zustimmend dagegen Badenhausen/Löbel, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, in: VR 2014, 357 ff.; wohl auch Roßner, BVerfG zu Äußerungen des Bundespräsidenten: An der langen Leine, in: Legal Tribune Online, 10.06.2014, www.lto.de/persistent/a_id/12218/ (abgerufen am 16.03.2015).

⁴ BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1159).

⁵ So das BVerfG unter Hinweis auf BVerfGE 44, 125 (148 ff.).

⁶ So das BVerfG unter Hinweis auf BVerfGE 40, 287 (291 ff.).

⁷ BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1158).

⁸ www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Reden-und-Ansprachen/reden-und-ansprachen-node.html (abgerufen am 18.03.2015).

⁹ In diesem Sinne auch die Stellungnahme des Bundespräsidenten Gauck bei der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG, zitiert nach www.welt.de/print/welt_kompakt/article128931346/Joachim-Gauck-vor-dem-Verfassungsgericht-Ich-will-den-kritischen-Diskurs-foerdern.html (abgerufen am 18.03.2015).

¹⁰ Worauf auch das BVerfG hinweist, s. BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1158 f.).

¹¹ So der Bevollmächtigte Wieland des Bundespräsidenten im Verfahren vor dem BVerfG, zitiert nach www.welt.de/politik/deu

– auch kontrollierbarer – verantwortungsvoller Umgang mit diesem wirkmächtigen Mittel ist daher vonnöten.

Vordergründig erkennt dies auch das BVerfG an, wenn es den Bundespräsidenten – wie alle Staatsgewalt – gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG an die Grundrechte sowie an Gesetz und Recht und damit auch an das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG gebunden sieht. „Justiziable Vorgaben für die Amtsausübung“ des Bundespräsidenten lässt es daraus aber nur in einem geringst denkbaren Umfang folgen: „Inwieweit er sich [...] am Leitbild eines 'neutralen Bundespräsidenten' orientiert, unterliegt weder generell noch im Einzelfall gerichtlicher Überprüfung. Andererseits widerspräche es rechtsstaatlichen Grundsätzen, wären politische Parteien, deren Recht auf Chancengleichheit ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Grundordnung ist, im Verhältnis zum Bundespräsidenten rechtsschutzlos gestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, aber auch ausreichend, negative Äußerungen des Bundespräsidenten über eine Partei gerichtlich daraufhin zu überprüfen, ob er mit ihnen unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsfunktion und damit willkürlich Partei ergriffen hat“¹².

Auf den ersten Blick scheint das BVerfG damit den bereits für Verfassungsschutzberichte statuierten Prüfungsmaßstab anzulegen: Willkür wäre danach anzunehmen, wenn eine Äußerung „bei verständiger Würdigung der das GG beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich wäre und sich daher der Schluß aufdränge, daß sie auf sachfremden Erwägungen beruhe“¹³, wobei das alle Staatsorgane bindende Willkürverbot insbesondere dazu verpflichtet, „mitgeteilte Tatsachen korrekt wiederzugeben und deren Beurteilung in sachlicher Form vorzutragen“¹⁴.

Ein solches Willkürverbot als alleiniger Prüfungsmaßstab für staatliches Handeln räumt zwar sehr weitgehende Handlungsspielräume ein. Dafür lassen sich aber auch durchaus gute Gründe anführen. Rolle und Stellung des Bundespräsidenten im Staatsgefüge unterscheiden sich von der der anderen Staatsorgane. Mit seinem Amt ist in der Tat „nicht die Vorstellung eines politisch indifferenten Amtswalters verbunden“¹⁵. Das Amt lebt vielmehr davon, dass durch Ansprachen und öffentliche Diskussionen Debatten an-

geregt, Perspektiven eröffnet und Missstände aufgezeigt werden und dabei Werte und Positionen, deren Grundlagen in unserer Verfassung liegen, offen formuliert und verteidigt werden können¹⁶. Dies anzuerkennen, heißt zugleich, dem Bundespräsidenten bei der Ausübung seines Amtes einen Spielraum einzuräumen. Und ja, das Willkürverbot gibt diesem Spielraum einen justiziablen Rahmen, ohne dass es schon mit einem „praktischen Kontrollausfall“¹⁷ gleichzusetzen wäre, vorausgesetzt, es wird auch zur Anwendung gebracht.

Das BVerfG legt die Hürde aber noch einmal niedriger. Es entlässt den Bundespräsidenten vollständig, selbst in Wahlkampfzeiten, aus der für die Staatsgewalt im Allgemeinen geltenden Neutralitätspflicht¹⁸, die bei dem angelegten Prüfungsmaßstab ohnehin nur noch durch das Sachlichkeitsgebot eingefangen würde. Nach Ansicht des BVerfG kann der Bundespräsident nämlich „weitgehend frei darüber entscheiden, bei welcher Gelegenheit und in welcher Form er sich äußert und in welcher Weise er auf die jeweilige Kommunikationssituation eingeht. Er ist insbesondere nicht gehindert, sein Anliegen auch in zugespitzter Wortwahl vorzubringen, wenn er dies für angezeigt hält. Mit der Repräsentations- und Integrationsaufgabe des Bundespräsidenten nicht mehr im Einklang stehen Äußerungen, die keinen Beitrag zur sachlichen Auseinandersetzung liefern, sondern ausgrenzend wirken, wie dies grundsätzlich bei beleidigenden, insbesondere solchen Äußerungen der Fall sein wird, die in anderen Zusammenhängen als 'Schmähschmähkritik' [...] qualifiziert werden“¹⁹.

Selbst diese eher geringen Anforderungen an das Sachlichkeitsgebot reduziert das BVerfG erneut, wenn es bei der rechtlichen Würdigung der Äußerungen des Bundespräsidenten uneingeschränkt auf die Grundsätze zurückgreift, die es zur Abgrenzung der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Äußerungen von solchen, derentwegen eine strafrechtliche Verurteilung wegen Beleidigung gerechtfertigt ist,

¹² BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1158).

¹³ So auch das Amtsverständnis des Bundespräsidenten Gauck, zitiert nach www.welt.de/print/welt_kompakt/article128931346/Joachim-Gauck-vor-dem-Verfassungsgericht-Ich-will-den-kritischen-Diskurs-foerdern.html (abgerufen am 18.03.2015).

¹⁴ So aber Hillgruber, Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien, in: JA 2014, 796 (798).

¹⁵ Zuletzt noch einmal betont in BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris, LS 2.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1158 f.), unter Hinweis auf das „Soldaten sind Mörder“-Urteil, BVerfGE 93, 266 (294, 313).

tschland/article125189515/Bundespraesident-darf-nicht-mein-ungsschwach-sein.html (abgerufen am 19.03.2015).

¹² BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1159).

¹³ BVerfGE 40, 287 (293).

¹⁴ S. schon BVerfGE 57, 1 (8).

entwickelt hat²⁰. Danach müssen sich die Gerichte bei mehrdeutigen Äußerungen mit allen Deutungsmöglichkeiten auseinandersetzen und dürfen nur dann zu einer Verurteilung kommen, wenn alle straflosen Deutungen mit nachvollziehbaren Gründen ausgeschlossen werden können²¹.

Bei Zugrundelegen dieser Maßstäbe geht es aber nicht mehr um die Gewährleistung einer dem Sachlichkeitsgebot entsprechenden Beteiligung der (aber den Grundrechten und dem Chancengleichheitsgrundsatz verpflichteten) Staatsgewalt am öffentlichen Diskurs, sondern um eine Unterschreitung der aus diesem Gebot folgenden (Minimal)Anforderungen an willkürfreies Staatshandeln durch Anwendung des Grundsatzes in dubio pro reo zugunsten des Staatsorgans Bundespräsident. Dieser ist damit nicht mehr einer im Kern sachlich informativen Amtsführung verpflichtet, die eine sachwidrige Beeinflussung des Parteienwettbewerbs, geschweige denn sogar einen entsprechenden Anschein zu vermeiden hätte. Deshalb darf der Bundespräsident (jetzt) auch, befragt nach seiner Haltung zum Abreißen von NPD-Plakaten und nach einem NPD-Verbot, dazu aufrufen, den „Spinnern“ in Auseinandersetzung mit politischen Ansichten durch Teilnahme am politischen Meinungskampf ihre Grenzen aufzuzeigen. Obwohl, wie auch das BVerfG selbst feststellt, der diffamierende Charakter des Wortes „Spinner“ offen zu Tage tritt²². Das BVerfG bringt aber offenbar wiederum Grundsätze des „Soldaten sind Mörder“-Urteils zur Anwendung, ohne dies jedoch namhaft zu machen, wonach „herabsetzende Äußerungen über unüberschaubar große Gruppen (wie alle Katholiken oder Protestanten, alle Gewerkschaftsmitglieder, alle Frauen) nicht auf die persönliche Ehre jedes einzelnen Angehörigen der Gruppe durchschlagen“, weil dann die für notwendig gehaltene Eingrenzung des Straftatbestandes Beleidigung wieder preisgegeben würde²³. Ja, den Ausführungen des Bundespräsidenten kann (bei wohlwollender Betrachtung) *auch* die vom BVerfG präferierte Bedeutung entnommen werden, wonach mit „Spinnern“ – neben „Ideologen“ und „Fanatikern“ – alle Menschen gemeint sind, die „die Geschichte nicht verstanden haben und, unbeeindruckt von den verheerenden Folgen des Nationalsozialismus, rechtsradikale – nationalistische und anti-

demokratische – Überzeugungen vertreten“²⁴. Gesagt hat er dies so zwar nicht. Der Sinn einer Äußerung wird neben dem Wortlaut aber auch von dem „sprachlichen Kontext, in dem die umstrittene Äußerung steht, und den Begleitumständen, unter denen sie fällt, bestimmt, soweit diese für den Rezipienten erkennbar waren“²⁵. Auch unter Berücksichtigung dessen ist die gefundene Auslegung wegen des recht konkreten Zusammenhangs der Diskussion mit der Plakatierung durch die NPD bzw. dem Verbot der NPD aber nicht unbedingt die nächstliegende. Zudem steht hier doch nicht zur Beurteilung an, ob in dubio pro reo zugunsten eines Trägers der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG eine strafrechtliche Verurteilung wegen Beleidigung auszuschließen ist, sondern, ob der Bundespräsident als Staatsorgan das Recht einer (nicht verbotenen) politischen Partei auf freie und gleiche Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes gemäß Art. 21 GG hinreichend beachtet hat. Der Bundespräsident ist nach Ansicht des BVerfG durch das Sachlichkeitsgebot nicht gehindert, in der öffentlichen Diskussion Bezeichnungen zu verwenden, die dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechen und in diesem Sinne von den Adressaten der jeweiligen Äußerung – hier den Teilnehmern der Schulveranstaltung – auch verstanden werden. Als Diffamierung geeignete, herabsetzende Bezeichnungen stehen im Zweifel aber gerade nicht mit der gebotenen Sachlichkeit im Einklang.

Selbst wenn aus der Bezugnahme des BVerfG bei seiner Auslegung der Äußerung des Bundespräsidenten auf den Wunsiedel-Beschluss²⁶ darauf geschlossen werden kann, hier sei *nur* ein Freibrief erteilt worden für diffamierende Äußerungen gegenüber Parteien, die „in der Kontinuität der nationalsozialistischen Willkürherrschaft agieren oder doch willkürfrei so bewertet werden können“, muss dies kritisch gesehen werden²⁷. Die Befürchtung, dass mit diesem Freibrief eine schleichende Aushöhlung der Fundamente eines dem Chancengleichheitsgrundsatz gerecht werdenden politischen Wettbewerbs seinen Anfang genommen hat, lässt dieses Urteil des BVerfG mit einer gewissen Besorgnis betrachten.

²⁰ BVerfGE 93, 266 (289 ff.).

²¹ BVerfGE 93, 266 (295 f.).

²² BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1159).

²³ BVerfGE 93, 266 (301).

²⁴ BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 (1159).

²⁵ BVerfGE 93, 266 (295).

²⁶ BVerfGE 124, 300 (327 ff.).

²⁷ Sachs, Staatsorganisationsrecht: Redefreiheit des Bundespräsidenten, in: JuS 2014, S. 956 (957); ähnlich auch Hillgruber, Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien, in: JA 2014, S. 796 (798).

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Das **BVerfG**¹ sah keine evidente Vernachlässigung der Integrationsaufgabe und somit auch keine willkürliche Parteinahme seitens des Bundespräsidenten darin, NPD-Anhänger als „Spinner“ zu bezeichnen. Es steht zu befürchten, dass damit eine schleichende Aushöhlung der Fundamente eines dem Chancengleichheitsgrundsatz gerecht werdenden politischen Wettbewerbs seinen Anfang genommen hat².

Wie wenig fernliegend diese Befürchtung ist, zeigt sehr deutlich ein Urteil des **VerfGH Saarland**³, das auch für öffentliche Äußerungen von Regierungsmitgliedern jegliche Zurückhaltung bei negativen Werturteilen über die NPD aufgibt und sich zu einer alttestamentarischen „Wie du mir, so ich dir“-Gesinnung versteigt. Saarlunds Bildungsminister hatte im März 2014 bei einer Veranstaltung zum bundesweiten Projekt „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ von NPD-Anhängern als „braune Brut“, als „Mob, der aus den Köpfen kriecht“ und als „Nazis von heute“ gesprochen. Der VerfGH Saarland hielt im Ergebnis die vom BVerfG für wertende Äußerungen des Bundespräsidenten entwickelten Grundsätze – wenn auch „nicht ohne weiteres“, jedenfalls aber ohne dogmatisch nachvollziehbare Konstruktion – auf Äußerungen eines Mitglieds der Regierung eines Bundeslandes für übertragbar. Zwar trügen die verwendeten Bezeichnungen durchaus den Charakter diskreditierender Herabsetzungen. Zu diesen sei der saarländische Bildungsminister indes berechtigt, weil „die gesellschaftliche Entwicklung, vor allem die Überflutung mit medialen Reizen, dazu geführt hat, dass Gehör nur das Gesagte findet, das 'lautstark' ist, mit bildhaften Vergleichen und Schärfungen vorgebracht wird und – isoliert betrachtet – als unsachlich und ausgrenzend empfunden werden kann“. Ihrem Kontext nach stünden die Äußerungen aber in einem sachlichen Zusammenhang mit einem sich gegen Rassismus und Diskri-

minierung Anderer wendenden schulischen Projekt. Es handele sich folglich nicht um eine der politischen Partei geltende Schmähung, sondern um eine scharfe und einprägsame Stellungnahme zu einer Debatte, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Zu allem Überflus schloss die Urteilsbegründung mit einer nach rechtsstaatlichen Maßstäben bedenklichen Rechtfertigung: „Nicht zuletzt gilt: Gerade auch die Antragstellerin betreibt den politischen Wettbewerb in Auseinandersetzung nicht nur mit konkurrierenden politischen Parteien sondern auch mit staatlichen Organen nicht in der Art eines moderaten, sachbezogenen Diskurses, sondern mit einer Vielzahl von Herabsetzungen und Abwertungen von staatlichen Organen, wie sich aus der belegten Darstellung der Aktivitäten ihrer früheren und gegenwärtigen Repräsentanten im allgemein zugänglichen Antrag des Deutschen Bundesrates an das Bundesverfassungsgericht (www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/npd-verbot-node.html, Seiten 60 bis 67) eindrucksvoll ergibt. Gerade auch die Antragstellerin fällt, wie sich den dort referierten gerichtlichen Entscheidungen entnehmen lässt, öffentlich immer wieder durch Äußerungen auf, die Menschen anderer Nationalität oder Herkunft verunglimpfen. Es kann nicht sein, dass sie sich als politische Partei das – vermeintliche – Recht nehmen dürfte, zugespitzt und diskreditierend in der öffentlichen Debatte staatliche Organe und die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland anzugreifen, zugleich jedoch ein Recht einfordern dürfte, dass staatliche Organe, die diese Rechtsordnung zu verteidigen haben, sie selbst und ihre Anhänger allenfalls mit den Worten einer akademischen, zurückhaltend-distanzierten Formensprache beschreiben.“ Damit legt der VerfGH Saarland in diesem Urteil für politische Parteien und Regierungen denselben Maßstab an und ignoriert die Grundlagen des Staatsorganisationsrechts und die daraus resultierenden Bindungen der Staatsgewalt.

Immerhin hat das **BVerfG**⁴ in einer späteren Entscheidung noch einmal ausdrücklich betont, dass es für die Beteiligung von Inhabern eines Regierungsamtes am politischen Meinungskampf an den bereits gefundenen Grundsätzen nach wie vor festhält und die Maßstäbe, die für Äußerungen des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien gelten, nicht übertragbar sind. In der Sache ging es um eine Äußerung der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die am 23.06.2014 in Weimar an der Verleihung des Thüringer Demokratiepreises

¹ BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156 ff.; zum vorausgegangenen Eilrechtsschutz in der Sache (BVerfG, Beschluss vom 19.09.2013 – 2 BvE 4/13 = BVerfGE 134, 202 f., und Beschluss vom 17.09.2013 – 2 BvE 4/13 = BVerfGE 134, 138 ff.) s. bereits Bäcker, Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2014, S. 184 (185).

² Ausführlich dazu Bäcker, Ein Lehrstück bundespräsidialer Sachlichkeit – Zu den Grenzen der Redefreiheit des Bundespräsidenten, in diesem Heft, S. 151-153.

³ VerfGH Saarland, Urteil vom 08.07.2014 – Lv 5/14, online veröffentlicht in BeckRS 2014, 53505.

⁴ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris; vorhergehend **BVerfG**, Beschluss vom 15.07.2014 – 2 BvE 2/14, in: BayVBl 2014, S. 754.

teilnahm und daneben an diesem Tag ein Zeitungsinterview gab, in dem sie auf die Frage, wie im Falle eines Einzugs der NPD in den Landtag mit deren Anträgen im Parlament oder auf Kommunalebene umzugehen sei, antwortete: „Aber ich werde im Thüringer Wahlkampf mithelfen, alles dafür zu tun, dass es erst gar nicht so weit kommt bei der Wahl im September. Ziel Nummer 1 muss sein, dass die NPD nicht in den Landtag kommt.“ Im Ergebnis war diese Äußerung nicht zu beanstanden, weil die Bundesministerin nicht als Inhaberin eines Regierungsamtes die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch genommen hatte. Das BVerfG präziserte in der Urteilsbegründung die Kriterien, anhand derer zwischen dem Handeln des Amtsinhabers, des Parteipolitikers und der politisch handelnden Privatperson unterschieden werden könne, wenngleich „beim Handeln des Inhabers eines Ministeramtes eine strikte Trennung der Sphären [...] nicht möglich ist“⁵. Allerdings listet das BVerfG eine Reihe von Fallkonstellationen auf, in denen es die Grenze zu einem spezifischen Rückgriff auf die mit einem Regierungsamt verbundene Autorität als gegeben ansieht⁶: so, wenn „ein Bundesminister bei einer Äußerung ausdrücklich auf sein Ministeramt Bezug nimmt oder die Äußerung ausschließlich Maßnahmen oder Vorhaben des von ihm geführten Ministeriums zum Gegenstand hat. Amtsautorität wird ferner in Anspruch genommen, wenn der Amtsinhaber sich durch amtliche Verlautbarungen etwa in Form offizieller Publikationen, Pressemitteilungen oder auf offiziellen Internetseiten seines Geschäftsbereichs [...] erklärt. Auch aus äußeren Umständen, wie der Verwendung von Staatssymbolen und Hoheitszeichen oder der Nutzung der Amtsräume, kann sich ein spezifischer Amtsbezug ergeben. Gleiches gilt für den äußerungsbezogenen Einsatz sonstiger Sach- oder Finanzmittel, die einem Regierungsmitglied aufgrund seines Amtes zur Verfügung stehen [...]. Schließlich findet eine Inanspruchnahme der Autorität des Amtes statt, wenn ein Bundesminister sich im Rahmen einer Veranstaltung äußert, die von der Bundesregierung ausschließlich oder teilweise verantwortet wird, oder wenn die Teilnahme eines Bundesministers an einer Veranstaltung ausschließlich aufgrund seines Regierungsamtes erfolgt“⁷. In diesen Fällen nimmt das

BVerfG eine strikte Bindung an ein streng verstandenes Neutralitätsgebot an. Anderes gelte, wenn ein Regierungsmitglied im parteipolitischen Kontext agiert, also Äußerungen auf Parteitag oder vergleichbaren Parteiveranstaltungen fallen. Bei „Veranstaltungen des allgemeinen politischen Diskurses (Talkrunden, Diskussionsforen, Interviews)“ sei eine differenzierte Betrachtung erforderlich. „Der Inhaber eines Regierungsamtes kann hier sowohl als Regierungsmitglied als auch als Parteipolitiker oder Privatperson angesprochen sein. Häufig dienen derartige Veranstaltungen – insbesondere bei der Beteiligung einer Mehrzahl von Personen – dem themenbezogenen Austausch politischer Argumente und Positionen und *sind daher vorrangig dem politischen Meinungskampf* [Hervorh. d. Verf.] zuzuordnen. Dass dabei die Amtsbezeichnung verwendet wird, ist noch kein Indiz für die Inanspruchnahme von Amtsautorität, weil staatliche Funktionsträger ihre Amtsbezeichnung auch in außerdienstlichen Zusammenhängen führen dürfen [...]. Auch insoweit kommt es letztlich für die Geltung des Neutralitätsgebots entscheidend darauf an, ob der Inhaber eines Regierungsamtes seine Aussagen in spezifischer Weise mit der Autorität des Regierungsamtes unterlegt. Dies kann im Rahmen derselben Veranstaltung bei einer Mehrzahl von Aussagen in unterschiedlicher Weise der Fall sein“⁸. Für die konkrete zu beurteilende Äußerung der Bundesministerin ließ das BVerfG dann den bloßen örtlichen und zeitlichen Zusammenhang der Teilnahme an der Veranstaltung des Freistaats Thüringen in amtlicher Funktion mit dem am Rande der Veranstaltung geführten Interview nicht ausreichen, um von einer Bindung an das Neutralitätsgebot auszugehen. Auch die übrigen äußeren Umstände sprachen nach Ansicht des BVerfG nicht dafür, dass insbesondere die beanstandeten Interviewaussagen in amtlicher Eigenschaft getätigt wurden.

Um die Abgrenzung privater und amtlicher Äußerungen – hier der Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz – ging es auch in einem Beschluss des **VerfGH Rheinland-Pfalz**⁹. Im Vorfeld der Europa- und Kommunalwahlen wurde die Ministerpräsidentin in einem Zeitungsbericht über eine örtliche Parteiveranstaltung, an der sie teilgenommen hatte, mit der Äußerung zitiert, es müsse alles daran gesetzt werden, um den Wiedereinzug der rechtsextremen NPD im Stadtrat zu verhindern. Dagegen wandte sich die NPD erfolglos. Die Ministerpräsidentin äu-

⁵ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris, Rn. 54.

⁶ Kritisch dazu Tanneberger/Nemeczek, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, in: NVwZ 2015, S. 215 (216).

⁷ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris, Rn. 57.

⁸ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris, Rn. 59.

⁹ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21.05.2014 – VG A 39/14, in: NVwZ-RR 2014, S. 665 ff.

berte sich in ihrer Eigenschaft als – wenn auch prominente – Parteimitglied im Rahmen einer Wahlkampfveranstaltung ihrer Partei. Dabei unterliegt sie nicht den strengen Bindungen des Neutralitätsgebots, sondern steht in ihrer privaten Eigenschaft als Mitglied der SPD und als politisch engagierte Bürgerin unter dem Schutz des Grundrechts der Meinungsfreiheit.

Demgegenüber gab der **VerfGH Thüringen**¹⁰ einer Organklage der NPD gegen die Thüringer Ministerin für Soziales, Familie und Gesundheit statt, weil diese durch ihren Aufruf, sich an Protesten gegen den am 15.03.2014 stattfindenden Landesparteitag der NPD in Kirchheim zu beteiligen, gegen ihre Pflicht zur parteipolitischen Neutralität verstoßen und dadurch zu Lasten der NPD in den laufenden Landtags- und Kommunalwahlkampf eingegriffen hat. Zu dem Protest hatte sie nicht als Privatperson oder als Parteimitglied aufgerufen, sondern unter Inanspruchnahme ihrer Amtsautorität. Der Protestaufruf fand sich auf den offiziellen Internetseiten ihres Geschäftsbereichs und hatte nach Inhalt und Gestaltung den Charakter einer amtlichen Verlautbarung.

Auch der **VerwGH Hessen**¹¹ erkannte auf einen Verstoß gegen die den Staats- und Kommunalorganen im Vorfeld von Wahlen obliegende Neutralitätspflicht und verpflichtete die Stadt Hanau dazu, eine Passage aus einer Anti-NPD-Rede ihres Oberbürgermeisters von ihrer Homepage zu entfernen. Zuvor hatte noch das **VG Frankfurt**¹² entschieden, dass Hanaus Oberbürgermeister NPD-Mitglieder „Nazis“ nennen darf. Dabei hatte das VG offenbar – wie der Urteilsbegründung des VerwGH Hessen zu entnehmen ist – mit einer dem Bundespräsidenten vergleichbaren Ausnahmestellung des Oberbürgermeisters im Staatsgefüge argumentiert. Dieser abwegigen Rechtsauffassung erteilte der VerwGH Hessen dann eine sehr deutliche Absage. Der Rede vorangegangen war der vergebliche Versuch der Stadt Hanau, vertreten durch den Oberbürgermeister als Versammlungsbehörde, eine Kundgebung der NPD verbieten zu lassen. In diesem Verfahren hatte der VerwGH Hessen die Stadt zuvor eindringlich auf die Rechtslage hinge-

wiesen, so dass er dem vorgeworfenen Fehlverhalten vor allem deshalb erhebliches Gewicht beimaß.

Demgegenüber hat sich die Stadt Saarbrücken bei einer auf ihrer Homepage veröffentlichten Presseerklärung, in der die Forderung nach einem NPD-Verbot aufgestellt wurde, in den Grenzen des Neutralitätsgebots gehalten. So entschied das **OVG des Saarlandes**¹³ und wies damit eine Beschwerde der NPD ab, mit der sie ihren erstinstanzlich vom **VG des Saarlandes**¹⁴ abgelehnten Antrag weiterverfolgte. Die Presseerklärung enthielt sich jeglicher diffamierender oder herabsetzender Wortwahl und nahm anlass- und sachbezogen Stellung zu einer juristischen Auseinandersetzung mit der NPD um die Überlassung der Festhalle Schafbrücke im Januar 2014 zum Zwecke der Durchführung eines Bundesparteitages. Sie entstand als Reaktion auf Proteste etlicher Gruppierungen gegen die Zulassung der NPD zur Nutzung der Festhalle. Die im Rahmen der Darstellung der kommunalen Konfliktlage erhobene „Forderung“ nach einem Parteiverbot der NPD verstößt im Kontext mit dem weiteren Inhalt der Erklärung nicht gegen die Neutralitätspflicht. Die Presseerklärung ist inhaltlich vielmehr um Information und Deeskalation bemüht. Der Anspruch der NPD als nicht verbotene Partei auf Chancengleichheit wird deutlich zum Ausdruck gebracht, weder wurden die NPD selbst noch wurden Mitglieder dieser Partei bewertet, ihr insbesondere keine Verfassungswidrigkeit vorgeworfen und es wurde nicht einmal die Tatsache erwähnt, dass ein Parteiverbotsverfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig gemacht wurde. Da auch keinerlei Bezug zu Wahlen hergestellt wurde, muss sich die NPD der öffentlichen Auseinandersetzung um ein Verbot auch in Wahlzeiten stellen.

Dass eine von der NPD für den 27.01.2012 – dem Holocaust-Gedenktag – angemeldete Versammlung unter dem Motto „Von der Finanz- zur Eurokrise – zurück zur D-Mark heißt unsere Devise!“ zu Unrecht von der Stadt Trier verboten und auf den 28.01.2012 verlegt wurde, hat in dritter Instanz das **BVerwG**¹⁵ entschieden. Zuvor hatten das **VG Trier**¹⁶ und das **OVG Rheinland-Pfalz**¹⁷ die Klage der NPD auf Fest-

¹⁰ VerfGH Thüringen, Urteil vom 03.12.2014 - 2/14, online veröffentlicht bei juris; s. vorhergehend **VerfGH Thüringen**, Beschluss vom 14.03.2014 - 3/14, in: ThürVBl 2014, S. 191 f.; im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes wurde der Erlass einer einstweiligen Anordnung noch abgelehnt, wiewohl der VerfGH den Erfolg in der Hauptsache für überwiegend wahrscheinlich hielt.

¹¹ VerwGH Hessen, Beschluss vom 24.11.2014 - 8 A 1605/14, online veröffentlicht bei juris.

¹² VG Frankfurt, Beschluss vom 02.07.2014 - 7 K 4006/13.F, nicht veröffentlicht.

¹³ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 21.02.2014 - 2 B 24/14, in: KommJur 2014, S. 173 ff.

¹⁴ VG des Saarlandes, Beschluss vom 27.01.2014 - 3 L 40/14, in: LKRZ 2014, S. 164 f.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 26.02.2014 - 6 C 1/13, in: NVwZ 2014, S. 883 ff.

¹⁶ VG Trier, Urteil vom 31.07.2012 - 1 K 180/12.TR, nicht veröffentlicht.

¹⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.12.2012 - 7 A 10821/12, in: DVBl 2013, S. 390 ff.

stellung der Rechtswidrigkeit dieser versammlungsrechtlichen Verfügung abgewiesen. Die beiden Vorinstanzen urteilten, dass von der geplanten Versammlung eine das sittliche Empfinden der Bürger erheblich beeinträchtigende Provokationswirkung ausgehe und somit die öffentliche Ordnung unmittelbar gefährdet sei. Zur Begründung verwiesen beide Gerichte auf die (unterstellte) Absicht der NPD, lediglich am Holocaust-Gedenktag Präsenz zeigen und gegen das Gedenken agitieren zu wollen. Jedoch stützten die Gerichte diese Annahme auf bloße Vermutungen, ohne dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür erkennbar waren. Das BVerwG stellte klar, dass das „durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Selbstbestimmungsrecht über den Inhalt der Versammlung [...] – vorgelagert – den Anspruch ein[schließt], dass der Staat das vom Grundrechtsträger proklamierte Artikulationsanliegen grundsätzlich als tatsächlich gegeben hinnimmt [...]. Ein Durchgriff auf eine vermeintlich bestehende innere Motivlage zur Rechtfertigung einer Versammlungsbeschränkung darf nur ausnahmsweise und mit besonderer Zurückhaltung erfolgen [...]. Hierfür müssen konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte und nicht nur bloße Vermutungen und Verdachtsmomente vorliegen“. Die Beweislast dafür, dass die tatsächliche Sachlage der Vermutung entspricht, liegt bei der Versammlungsbehörde und es obliegt nicht dem Grundrechtsträger, sich insoweit zu entlasten.

Erneut hat das **VG Gelsenkirchen**¹⁸, wie bereits im Vorjahr, einem Eilantrag des Landesverbandes NRW der Partei „Die Rechte“ stattgegeben, die sich gegen das Verbot einer für den 1. Mai 2014 in Dortmund angemeldeten Versammlung mit dem Thema „Heraus zum 1. Mai“ wandte. Das Polizeipräsidium Dortmund begründete das Versammlungsverbot auch in diesem Jahr damit, dass die Versammlung in der Tradition der in den vergangenen Jahren von der verbotenen Vereinigung „Nationaler Widerstand Dortmund“ am 1. Mai durchgeführten Versammlungen stehe. Daher solle das Ereignis nach außen erkennbar einen identitätsstiftenden organisatorischen Zusammenhalt dieser verbotenen Vereinbarung fortführen und einen Einschüchterungseffekt auf die Bevölkerung erzeugen. Das VG Gelsenkirchen hat unter Bezugnahme auf seine Entscheidung aus dem Vorjahr und den bestätigenden Beschluss des OVG Münster¹⁹ ausgeführt, die dem Versammlungsverbot zu Grunde liegenden Annahmen seien – nach wie vor – nicht

hinreichend durch Tatsachen belegt, insbesondere auch deshalb nicht, weil der „Nationale Widerstand Dortmund“ schon in den Jahren vor 2013 in Dortmund zum 1. Mai gerade nicht präsent war und an diesem Tag keine besondere Veranstaltungsform traditionsbildend etabliert hat, deren Fortführung für einen unbefangenen Betrachter mit der erforderlichen Eindeutigkeit an die frühere Vereinstätigkeit anknüpfen würde. Eine Strafbarkeit nach § 20 Abs. 1 VereinsG und damit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit scheidet daher aus. Soweit die Verbotsverfügung darüber hinaus mit befürchteten Gefahren für die öffentliche Ordnung, insbesondere einem von dem bedrohlichen Auftreten der Versammlungsteilnehmer ausgehenden Einschüchterungseffekt auf die Bevölkerung, begründet wurde, hätte dem hinreichend wirksam durch Auflagen entgegengewirkt werden können.

Im Rahmen einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis für den Festbetrieb einer politischen Partei wurde angeordnet, dass an der Veranstaltung keine Kinder im Alter von über 3 Jahren bis 14 Jahren teilnehmen dürfen und Kinder und Jugendliche ab 14 Jahren nur in Begleitung einer erziehungsberechtigten oder erziehungsbeauftragten Person teilnehmen dürfen. Begründet wurde diese Einschränkung mit einer Gefährdung der Kinder und Jugendlichen durch die zu erwartende Konfrontation mit ideologisch-propagandistischen Texten und entsprechender Musik. Das **VG Bayreuth**²⁰ sah im Jugendschutzgesetz indes weder eine Grundlage für ein Begleitungserfordernis für Jugendliche ab 16 Jahren, noch für das Teilnahmeverbot für Kinder im Alter über 3 und unter 14 Jahren. Richtig weist das VG Bayreuth darauf hin, dass der Gesetzgeber ab einem Alter von 16 Jahren den Schutzgedanken zugunsten der Selbstbestimmung der Jugendlichen deutlich zurücknimmt und es vor diesem Hintergrund nicht überzeugt, wenn der befürchteten Gefährdung durch die obligatorische Begleitung einer personensorgeberechtigten bzw. erziehungsbeauftragten Person begegnet werden soll. So werde „die Begleitung durch Eltern, die dem Gedankengut des Veranstalters nahestehen, wohl kaum zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem dort verbreiteten Gedankengut führen, wie umgekehrt ein kritisch denkender Jugendlicher sich für seine Eindrücke und Fragestellungen ohne weiteres selbst geeignete Gesprächspartner suchen wird“. Für den Schutz von Kindern sei demgegenüber die Begleitung (regelmäßig) durch die personensorgeberechtigten Eltern als geboten und ausreichend anzusehen,

¹⁸ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 24.04.2014 – 14 L 641/14, online veröffentlicht bei juris.

¹⁹ Ausführlich dazu bereits Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2014, S. 184 (188 f.).

²⁰ VG Bayreuth, Beschluss vom 11.07.2014 – B 3 S 14.443, online veröffentlicht bei juris.

wengleich sich „das Gericht [...] dabei durchaus bewusst [ist], dass ein etwa notwendiger Schutz von Kindern vor dem Gedankengut ihrer Eltern (auch) auf der Grundlage des § 7 JuSchG kaum zu bewerkstelligen sein wird“.

Dass der ehemalige Vorsitzende des NPD-Kreisverbandes Bremen als unzuverlässig im Sinne des Waffenrechts einzustufen ist, entschied das **VG Bremen**²¹ und wies dessen Klage gegen den Widerruf der Waffenerlaubnis ab. Die erforderliche Zuverlässigkeit für eine waffenrechtliche Erlaubnis besitzt unter anderem nicht, wer einzeln oder als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind, § 5 Abs. 2 Ziff. 3 lit. a) WaffG. Die danach zum Widerruf einer waffenrechtlichen Erlaubnis berechtigenden Bestrebungen sind bei politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss gegeben, der darauf gerichtet ist, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen. Dazu bedarf es lediglich eines aktiven, nicht jedoch notwendig eines kämpferisch-aggressiven Vorgehens, wobei die Verhaltensweisen über politische Meinungen und Kritik an Verfassungswerten und -grundsätzen hinausgehen müssen und auch die bloße Übereinstimmung oder Sympathie mit den Zielen einer verfassungsfeindlichen Organisation nicht ausreichen. Das Gericht hatte, gestützt auf entsprechende Verfassungsschutzberichte, keine Zweifel daran, dass die Aktivitäten der NPD sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten und dass der Kreisverbandsvorsitzende, schon nach seinem eigenen Bekunden, die NPD aktiv unterstützt. Damit sah es den Tatbestand der Regelunzuverlässigkeit nach § 5 Abs. 2 Ziff. 3 lit. a) WaffG als erfüllt an.

Der Name „Grüne Alternative Freiburg“ einer kommunalen Wählervereinigung unterscheidet sich hinreichend von dem Namen der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ und darf daher geführt werden. Das hat das **OLG Karlsruhe**²² entschieden und damit das erstinstanzliche Urteil des **LG Freiburg (Breisgau)**²³ bestätigt. Rechtliche Regelungen zum Umgang mit der prekären Situation einer verwechslungsträchtigen Namensähnlichkeit im politischen Wettbewerb finden sich in § 4 PartG und § 12 BGB. Jedoch gilt

der namensrechtliche Schutz des § 4 PartG seinem Wortlaut nach nur für eine Partei im Verhältnis zu anderen politischen Parteien. Darin zeigt sich die objektivrechtliche Zweckrichtung des § 4 PartG, der mit Blick auf den Wähler auf die Gewährleistung einer irrtumsfreien Unterscheidbarkeit der Parteien zielt²⁴. In dem politischen Wettbewerb – jedenfalls auf kommunaler Ebene – tummeln sich neben den politischen Parteien aber auch andere relevante Akteure, nämlich die Wählervereinigungen. Die Gefahr einer Zuordnungsverwirrung beim Wähler in dem Sinne, dass er Parteien und Wählervereinigungen nicht mehr zuverlässig voneinander unterscheiden kann, liegt auf der Hand. Zu Recht fragt sich das OLG Karlsruhe deshalb, „ob nicht hinsichtlich des Namensschutzes einer Partei gegenüber einer Wählervereinigung oder Gruppierung von Mandatsträgern [...] eine Regelungslücke und ein Bedürfnis für eine analoge Anwendung des § 4 Abs. 1 PartG besteht“. Es konnte die Frage der analogen Anwendung allerdings unentschieden lassen. Ob eine Verwechslungsgefahr vorliegt, ist einzelfallabhängig zu ermitteln und eine solche war nach überzeugender Ansicht des OLG Karlsruhe vorliegend ausgeschlossen. Auch Wählergemeinschaften muss rechtlich die Möglichkeit gewährt werden, die politisch „grüne“ Grundhaltung zum Ausdruck zu bringen²⁵. Soweit bei Gleichnamigkeit oder Namensähnlichkeit ein sogenannter Interessenausgleich zu fordern ist, hat die Wählergemeinschaft dem durch den Zusatz „Alternative“ mehr als hinreichend Rechnung getragen. Von einer Verwechslungsgefahr mit der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ kann hier nicht mehr ausgegangen werden, vielmehr wird sogar deutlich die Unterscheidung zwischen den Gruppierungen hervorgehoben und betont: „Der Name 'Grüne Alternative Freiburg' deutet nach allgemeinem Wortverständnis nicht auf eine Zugehörigkeit oder organisatorische Verbundenheit [...], sondern [...] gerade auf einen Gegenentwurf, eine 'Alternative' [...] im Freiburger Raum hin“.

In mehrfacher Hinsicht spannend hätte ein Urteil des **AG Königswinter**²⁶ werden können, wenn es sich denn mit den inhaltlich zur Entscheidung gestellten Fragen hätte befassen müssen. Es ging um eine innerparteiliche Wahl der Reserveliste zu den Kommunalwahlen in Königswinter 2014, bei der 33 Personen

²¹ VG Bremen, Urteil vom 08.08.2014 – 2 K 1002/13, online veröffentlicht bei juris.

²² OLG Karlsruhe, Urteil vom 18.12.2013 – 13 U 162/12, in: NJW 2014, S. 706 ff.

²³ LG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 11.07.2012 – 1 O 250/11, nicht veröffentlicht.

²⁴ S. schon BGHZ 79, 265 (272).

²⁵ Insbes. zum Freihaltebedürfnis an dem Begriff „Grün“ s. Schmitt-Gaedke/Arz, Anmerkung zu OLG Karlsruhe, Urteil vom 18.12.2013 – 13 U 162/12, in: NJW 2014, 707 (708).

²⁶ AG Königswinter, Urteil vom 04.04.2014 – 3 C 40/14, online veröffentlicht bei juris.

die Teilnahme an der Wahl mit der Begründung verweigert wurde, sie seien keine Parteimitglieder. Welche Anforderungen an eine formell ordnungsgemäße Aufnahme in die Partei zu stellen sind, zu welchem Zeitpunkt dann eine stimmberechtigte Mitwirkung an Kandidatenaufstellungsversammlungen anzunehmen ist, unter welchen Voraussetzungen eine Mitgliedschaft von einem Ortsverband an einen anderen übertragen werden kann und wann eine Übernahme rechtswirksam erfolgt ist – Fragen, deren Klärung auf der Grundlage des entsprechenden Satzungsrechts der Partei durch ein staatliches Gericht durchaus zu begrüßen gewesen wäre, gerade auch angesichts andernorts unerfreulicher Begegnungen mit sogenannten „Wahlnomaden“²⁷. Dazu kam es indes nicht. Zwar ist für die Überprüfung parteiinterner Wahlen der ordentliche Rechtsweg eröffnet, auch wenn Gegenstand der Wahlen Wahlvorschläge für öffentliche Ämter sind²⁸. Das AG Königswinter war aber an einer Entscheidung in der Sache gehindert, da regelmäßig vor Anrufung des staatlichen Richters, auch im Eilrechtsschutz, der innerparteiliche Rechtsweg erschöpft sein muss. Das war in diesem Fall – jedenfalls seitens der Antragstellerin – noch nicht geschehen. Allerdings kann das staatliche Gericht vorzeitig angerufen werden, wenn dargetan wird, dass andernfalls wirksamer Rechtsschutz nicht mehr erreicht werden kann. Bejaht wird dies, wenn parteiinterner Eilrechtsschutz nicht vorgesehen ist oder effektiver Rechtsschutz aus anderen Gründen nicht zu erwarten ist. Jedoch sieht die Landesschiedsgerichtsordnung der Partei in § 9 die Möglichkeit des Erlasses einstweiliger Anordnungen vor. Zudem hatte das Landesschiedsgericht in der Sache über den von einem anderen Parteimitglied eingereichten Antrag innerhalb von 10 Tagen – und damit deutlich vor Fristablauf für die Einreichung der Reserveliste bei dem Wahlleiter entschieden. Mit dem AG Königswinter ist davon auszugehen, dass „auch über den Antrag der Antragstellerin bei dem Schiedsgericht so schnell entschieden worden wäre, wie über den Antrag, welcher dem Schiedsgericht tatsächlich vorlag“. Ohnehin wartete die Antragstellerin diesen Entscheid des Schiedsgerichts ab, bevor sie Rechtsschutz vor den staatlichen Gerichten suchte, so dass auch aus diesem Grund die vorherige Anrufung der Parteischiedsgerichtsbarkeit nicht entbehrlich war. Die Antragstellerin konnte sich auch nicht darauf berufen, der Stadt-

verband Königswinter habe ihre Mitgliedschaft verneint, so dass sie auch nicht auf eine Antragstellung beim Schiedsgericht als Mitglied verwiesen werden dürfte. Wie das AG Königswinter zutreffend feststellt, „berühmt sich [die Antragstellerin] für die Beteiligung an den Wahlen zur Reserveliste ja gerade mitgliedschaftlicher Rechte. Entsprechend ist sie auch gehalten, wie ein Mitglied die verbandsinterne Konfliktlösung zu suchen“. Der Antrag in der Hauptsache konnte deshalb mangels Rechtsschutzbedürfnis nur als unzulässig abgewiesen werden.

Das **BVerfG**²⁹ hat die Ausgestaltung der ZDF-Aufsichtsgremien mit Vorgaben der Rundfunkfreiheit teilweise für unvereinbar erklärt und Anforderungen an Vielfaltsicherung, Staatsferne und Transparenzaufgestellt. Wenn die Gremienzusammensetzung in dem Urteil auch weit darüber hinaus in den Blick genommen wird, sollen hier – entsprechend des thematischen Schwerpunkts „Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung“ – nur die Vorgaben zur Sicherstellung einer hinreichenden Staatsferne dargestellt werden. Laut BVerfG ist der Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Aufsichtsgremien konsequent auf höchstens ein Drittel der Gremienmitglieder zu begrenzen. Damit diese Drittelquote nicht umgangen werden kann, ist der Gesetzgeber aufgefordert, Inkompatibilitätsregelungen für entsprechende Amts- und Mandatsträger vorzusehen, um zu verhindern, dass diese – etwa als Vertreter gesellschaftlicher Gruppen – in die Gremien gelangen. Staatsnähe wird dabei allen Personen zugeschrieben, die politische Verantwortung tragen. Ausdrücklich erwähnt das BVerfG Regierungsmitglieder, Abgeordnete, politische Beamte und Wahlbeamte in Leitungsfunktion wie Bürgermeister oder Landräte. Die nötige Staatsferne fehlt aber nicht nur bei Amtsträgern, sondern auch bei Personen mit herausgehobener Funktion für eine politische Partei. Das BVerfG überlässt es der näheren Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, wann von einer herausgehobenen Verantwortung in einer politischen Partei zu sprechen sei, hält aber ein Abstellen auf Ämter oberhalb der Kreis- oder Bezirksebene für denkbar. Erfasst werden danach wohl nicht nur ehemalige Regierungsmitglieder, Staatssekretäre und aktuelle Kandidaten für Landtags-, Bundestags- oder Europawahlen, sondern auch Ehrenvorsitzende einer Partei³⁰.

Dr. Alexandra Bäcker

²⁷ S. nur Blazejewski, CDU Duisburg ändert wegen Wahlnomaden ihre Satzung, in: WAZ vom 16.09.2014, www.derweste.n.de/staedte/duisburg/wahlnomaden-cdu-aendert-satzung-aim-p-id9828788.html (letzter Zugriff 27.03.2015).

²⁸ Dazu auch Hahlen, in: Schreiber, BwahlG, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 3.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, in: JZ 2014, S. 560 ff.

³⁰ Hesse/Schneider, Anmerkung zu VerfG, Urt. v. 25.3.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, in: NVwZ 2014, 867 (881 f.).

2. Chancengleichheit

Das **BVerfG**³¹ wies den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung eines Kreisverbandes der NPD ab, welcher sich erfolglos um die Eröffnung eines Girokontos bei der Sparkasse Berlin bemüht hatte. Dem vorangegangen war eine Entscheidung des **OVG Berlin-Brandenburg**³². Dieses hatte eine Beschwerde der NPD als unbegründet abgewiesen, welche sich dagegen richtete, dass sie – mangels Anordnungsgrunds – vor dem **VG Berlin**³³ mit ihrem Versuch erfolglos blieb, im Wege der einstweiligen Anordnung eine Kontoeröffnung zu erzwingen. Das OVG bestätigte das erstinstanzliche Gericht in seinen Entscheidungsgründen, das zunächst feststellte, dass die Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr grundsätzlich keine bloße Annehmlichkeit, sondern eine wesentliche Voraussetzung für die – nicht nur im Wahlkampf – werbende Tätigkeit einer politischen Partei sei, was sich insbesondere aus Erfordernissen der §§ 19 Abs. 1 S. 2, 25 Abs. 1 S. 2 PartG ergebe, welche für die Parteienfinanzierung und Spenden über 1.000 Euro die rechtliche Notwendigkeit von Girokonten begründen. Dieser in Bezug auf den Landesverband einer Partei entwickelte Ansatz gelte jedoch nur eingeschränkt für einen Kreisverband, der im Gegensatz zum Bundesverband bzw. der Landesverbände nicht Empfänger der staatlichen Parteienfinanzierung sei. Im konkreten Fall mangle es weiter an der Glaubhaftmachung, dass Spenden in dieser Höhe erwartet würden. Insgesamt könne der NPD-Kreisverband nicht darlegen, dass ihn in der bevorstehenden Zeit nur unbar erfüllbare Zahlungsverpflichtungen träfen, weswegen es an den Gründen fehle mit der Entscheidung die Hauptsache vorwegzunehmen. Dem folgte auch das BVerfG: Zwar sei die Beschwerde der Partei in der Hauptsache weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet, vielmehr verweist das Gericht auf zahlreiche Entscheidungen, die den Anspruch auf Führung eines Girokontos bejahen, allerdings fehle es an der substantiierten Glaubhaftmachung, eine Entscheidung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG sei zur Abwendung schwerer Nachteile geboten. Es sei nicht ersichtlich, warum die Partei ohne Einrichtung des Kontos nicht in der Lage sei ihren Wahlkampf zu führen: Mittel könnten von Mitgliedern oder Unterstützern ausgelegt und bis zur nahenden Europawahl ein privates Girokonto verwendet werden.

³¹ BVerfG, Beschluss vom 15.05.2014 – 2 BvR 1006/14, in: WM 2014, S. 1172-1173.

³² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.05.2014 – OVG 3 S 25.14, online veröffentlicht bei juris.

³³ VG Berlin, Beschluss vom 17.04.2014 – 2 L 49.14, online veröffentlicht bei juris.

Der NPD-Kreisverband Sächsische Schweiz/Ostergewirge wehrte sich vor dem **Sächsischen OVG**³⁴ gegen die Kündigung ihres Kontos durch die örtliche Sparkasse – wie in der Vorinstanz vor dem **VG Dresden**³⁵ – allerdings ohne Erfolg. Zwar bestehe grundsätzlich ein Anspruch auf Führung eines Girokontos aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG, da die Sparkasse als Trägerin öffentlicher Gewalt zur Gleichbehandlung der Parteien verpflichtet sei und tatsächlich zwei andere Parteien Konten bei ihr unterhielten. Aus den Umständen des Einzelfalls ergebe sich indes die Zulässigkeit der Kündigung. Zwar genüge ein „sachlicher Grund“ allein nicht zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung im Bereich des § 5 Abs. 1 PartG und Einschränkungen dürften nur unter engen Voraussetzungen erfolgen, eine Grenze bilde jedoch die Zumutbarkeit. So bestand zugunsten der Sparkasse seit mehreren Jahren eine offene Forderung in nicht geringem Ausmaß gegenüber der NPD, die von ihr zunächst sorgfaltswidrig und später sogar vorsätzlich nicht beglichen worden sei. Wegen der Gleichgültigkeit gegenüber dieser Forderung fehle es an der erforderlichen Vertrauensbasis, die Fortführung der Geschäftsbeziehung sei unzumutbar. Nicht zu berücksichtigen sei, welche Konsequenzen die Nichteinrichtung des Girokontos für den Kreisverband hätte. Es seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass ohne ein solches die politische Arbeit verhindert oder wesentlich erschwert würde. Mit Verweis auf die oben besprochene Entscheidung des BVerfG führt das Gericht aus, dass eine Mitbenutzung des Kontos des Landesverbandes oder eines Mitglieds oder Unterstützers ausreiche. Das OVG verkennt dabei indes, dass es sich bei dieser Entscheidung um eine solche im Eilverfahren handelt. Dagegen ist für Hauptsacheverfahren nach höchstrichterlicher Rechtsprechung geklärt, dass sich eine Untergliederung einer politischen Partei nicht auf die Benutzung eines anderweitig eingerichteten Kontos zu verweisen lassen hat.³⁶ Das Gericht stellt bei der Frage zu der Folgenabschätzung also unzulässige Erwägungen an, die einer erneuten Überprüfung bedürften.

Eine ähnliche Problematik beschäftigte das **OVG Berlin-Brandenburg**³⁷, welches über einen Antrag

³⁴ Sächsisches OVG, Urteil vom 19.08.2014 – 4 A 810/13, online veröffentlicht bei juris.

³⁵ VG Dresden, Urteil vom 29.01.2013 – 7 K 142/11, nicht veröffentlicht.

³⁶ A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, MIP 2014, S. 193.

³⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.02.2014 – OVG 3 N 109.12, online veröffentlicht bei juris.

auf Zulassung der Berufung zu entscheiden hatte. Antragstellerin war die Betreiberin der Berliner Sparkasse, welche in einem Verfahren vor dem **VG Berlin**³⁸ dazu verurteilt worden war, für die Partei Pro Deutschland ein Girokonto einzurichten.³⁹ Dabei stellte sich die Sparkasse auf den rechtlichen Standpunkt, dass im Rahmen von § 5 PartG als einfachrechtlicher Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG eine Differenzierung zulässig sei, wenn das mit der Unterscheidung verfolgte Ziel nicht willkürlich erscheine und ein sachlicher Grund erkennbar sei. Dieser Annahme erteilte das OVG zu Recht eine Absage: Die Sparkassen als Träger öffentlicher Gewalt unterlägen wegen des durch Art. 21 Abs. 1 GG gewährleisteten Mitwirkungsrechts politischer Parteien einem strikten Gleichbehandlungsgebot. Eine Verweigerung der Kontoeröffnung komme unter gleichheitsrechtlichen Gesichtspunkten nur im Ausnahmefall in Betracht, welcher nach der zutreffenden Einschätzung des VG Berlin nicht einschlägig sei. Die gerichtliche Bewertung, die Entscheidung sei für die Sparkasse im konkreten Fall nicht unzumutbar, unterliege keinen ernstlichen Richtigkeitszweifeln. Mit der an sich richtigen Entscheidung verbleibt indes die rechtliche Unsicherheit, wann denn nun aus parteirechtlicher Sicht eine Kontoeröffnung versagt bzw. ein vorhandenes Konto wieder gekündigt werden kann. Das OVG hat mehrere in diesem Zusammenhang bestehende Fragen – mangels Entscheidungserheblichkeit im konkreten Fall – offengelassen.

Vor dem **VerwGH Baden-Württemberg**⁴⁰ stritt die NPD darum, die Stadthalle in Weinheim für ihren Bundesparteitag zur Verfügung gestellt zu bekommen. Dies wurde der Partei mit der Begründung versagt, die Halle sei zu den angefragten Terminen bereits belegt, was durch das **VG Karlsruhe**⁴¹ auch gerichtlich bestätigt wurde. Gegen diese Entscheidung erhob die Partei gem. § 146 Abs. 1 VwGO Beschwerde. Der VerwGH widersprach der Annahme der Vorinstanz, es bestehe unter Umständen mangels Eilbedürftigkeit kein Anordnungsgrund. Bei einem Parteitag handele es sich um eine termingebundene Veranstaltung, deren Festlegung eine Partei im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts vornehmen kön-

ne, unabhängig davon ob sich aus der Satzung der Partei eine rechtliche Notwendigkeit ergebe. Allerdings fehle es an der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs: Die Stadthalle sei tatsächlich unter Beachtung des Prioritätsprinzips bereits vergeben worden und es bestünden keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Vergabe.

Im Rahmen der Prüfung eines ablehnenden Prozesskostenhilfebeschlusses hatte das **OVG Saarlouis**⁴² darüber zu befinden, ob ein Bürger gegenüber einer Behörde einen Anspruch auf die Entfernung von als volksverhetzend erachteten Wahlplakaten hat. Der Antragssteller fühlte sich als Angehöriger des jüdischen Glaubens durch Plakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti und Roma“ in seinen Gefühlen verletzt. Das Gericht verneinte indes eine Antragsbefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO analog, denn es könne kein für den Antragssteller ehrverletzender Inhalt festgestellt werden: Weder werde er persönlich noch als Angehöriger seines Glaubens angesprochen. Eine eigene Rechtsposition ergebe sich auch nicht daraus, dass die angesprochene Minderheit ebenso wie Angehörige jüdischen Glaubens durch die Nationalsozialisten verfolgt wurde.

Vor dem **OLG Frankfurt**⁴³ stritt der Eigentümer eines Hotels mit einer Partei über die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten, die sie zwecks Durchführung ihres Bundesparteitags angemietet hatte. Der Vermieter berief sich darauf, den Vertrag wirksam wegen arglistiger Täuschung (§ 123 Abs. 1 BGB) angefochten zu haben, weil bei Vertragsschluss verschleiert worden sei, dass es sich bei der geplanten Veranstaltung um den Bundesparteitag der Partei handele. Tatsächlich war dies aber Inhalt einer E-Mail, welche einer Mitarbeiterin des Vermieters zugeing. Das OLG urteilt entsprechend, dass als Wissensvertreterin gem. § 166 Abs. 1 BGB ihre Kenntnis bzw. ihr Kennenmüssen der Umstände maßgeblich war, der Vermieter müsse sich dies zurechnen lassen, womit es sowohl an den objektiven als auch an subjektiven Voraussetzungen einer arglistigen Täuschung fehle. Ebenfalls unberechtigt sei ein Rücktritt nach den AGB des Vermieters. Der drohende Ansehensverlust des Hotels begründe kein derartiges Recht, denn die diesbezüglich drohende Gefahr war seit der Mitteilung und damit vor Vertragsschluss bekannt. Darüber hinaus bestünden keine konkret feststellbaren Gefahren für die Mitarbeiter und das

³⁸ VG Berlin, Urteil vom 30.03.2012 – 2 K 118.11, online veröffentlicht bei juris.

³⁹ Dazu *A. Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, MIP 2013, S. 152 f.

⁴⁰ VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.10.2014 – 1 S 1855/14, online veröffentlicht bei juris.

⁴¹ VG Karlsruhe, Beschluss vom 10.09.2014 – 6 K 1670/14, online veröffentlicht bei juris.

⁴² OVG des Saarlandes, Beschluss vom 14.05.2014 – 1 D 272/14, in: NVwZ-RR 2014, S. 671-672.

⁴³ OLG Frankfurt, Beschluss vom 24.10.2014 – 14 W 52/14, online veröffentlicht bei juris.

Hotel selbst, die von der Versammlung ausgingen. Bei Störaktionen Dritter bestehe vielmehr ein Anspruch des Mieters gegenüber dem Vermieter ihn vor Störungen des vertragsgemäßen Gebrauchs zu schützen.

Das **VG München**⁴⁴ verpflichtete im Rahmen einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO eine Stadt zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für das Aufstellung von Plakaten, mit der ein Bündnis aus politischen Parteien und verschiedenen Organisationen für eine Demonstration werben wollten. Das durch die Plakatverordnung der Stadt eingeräumte Ermessen der Behörde bei der Entscheidung über eine Ausnahme sei angesichts der geschützten Grundrechtspositionen der Antragstellerin aus Artt. 8, 21 Abs. 1 S. 1 und 5 Abs. 1 S. 1 GG auf null reduziert. Es handele sich dabei um „politische“ Werbung für eine „politisch motivierte Demonstration“, die anders zu bewerten sei als Werbung für gewerbliche oder kulturelle Veranstaltungen. Kein Versagungsgrund liege zum einen in der Befürchtung, dass eine Ausnahmegenehmigung erhebliche Bezugsfallwirkung entfalte, da nicht mit einer Vielzahl gleichartiger Fälle zu rechnen und das Ortsbild durch Begrenzung der Plakatzahl sowie deren Verweildauer zu „retten“ sei. Zum anderen stelle es keine sachgerechte Argumentation dar, auf die Tatsache zu verweisen, dass die Demonstration in einer anderen Stadt stattfände und in der Öffentlichkeit lediglich auf geringes Interesse stoße. Die Unterscheidung nach dem Ort der beworbenen Veranstaltung sei kein taugliches Differenzierungskriterium, der Grundrechtsschutz unabhängig von dem Interesse, welches dem politischen Thema entgeggebracht werde.

Gegen eine Disziplinarclage des Landes Nordrhein-Westfalens mit dem Ziel der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis wehrte sich ein Polizist vor dem **VG Düsseldorf**⁴⁵. Diese beruhte darauf, dass er als Mitglied, Kreisvorsitzender und stellvertretender Landesvorsitzender der Partei Pro NRW gegen seine beamtenrechtliche Treuepflicht aus § 33 Abs. 1 S. 3 BeamStG verstoßen haben soll. Tatsächlich sahen auch die Düsseldorfer Richter in der politischen Betätigung des Beamten ein schweres Dienstvergehen i.S.d. § 47 Abs. 1 BeamStG. Die Treuepflicht eines Beamten gebiete eine Bejahung der geltenden Verfassungsordnung und damit auch die Pflicht, sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen zu distan-

zieren, die den Staat, seine Verfassungsorgane und die geltende Verfassung angreifen, bekämpfen oder diffamieren. Dagegen werde mit der Betätigung in einer politischen Partei, die mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung unvereinbare Ziele verfolgt, verstoßen. Wann dies für eine Organisation der Fall ist, sei vom Gericht innerhalb des Disziplinarverfahrens zu prüfen; Art. 21 Abs. 2 GG stehe dem nicht entgegen. Das VG kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei der Partei Pro NRW um eine solche Organisation handelt, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge. Dies ergebe sich aus ihren Verlautbarungen, Aktivitäten und Publikationen bzw. den ihrer Funktionäre und Mitglieder, insbesondere aus einem Film, den die Partei beworben und zu deren Verbreitung sie aufgerufen habe. Dabei macht sich das Gericht die rechtliche Bewertung des Films zu eigen, die im Rahmen eines Verfahrens im Jahr 2013, ebenfalls vor dem VG Düsseldorf⁴⁶, gewonnen wurde. Diese beinhaltet, dass die Partei „Minderheiten, namentlich Muslime und nichteuropäische Migranten in menschenrechtswidriger Weise“ herabsetze und ausgrenze. Sie verfolge „das politische Ziel, gesellschaftliche Verhältnisse herbeizuführen in denen die Menschenwürde dieser Personengruppen nicht geachtet“ werde. Auf dieser Grundlage sei, so das VG Düsseldorf, Pro NRW als eine gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtete Partei anzusehen, die der beklagte Beamte aktiv unterstützt und so seine Distanzierungspflicht verletzt habe. Daran ändere auch sein Bekenntnis nichts, er persönlich stehe auf dem Boden der Verfassung, denn er müsse sich die Verfassungsfeindlichkeit der Partei zurechnen lassen. Er habe sich durch sein Verhalten mit deren Verfassungsfeindlichkeit identifiziert: „Wer sich in so herausragenden Funktionen [...] für eine Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung einsetzt, muss sich selbst als Verfassungsfeind behandeln lassen“. Keine Pflichtwidrigkeit sei darin zu sehen, dass der Landesvorsitzende von Pro NRW in einer Erklärung den Innenminister, und somit den Vorgesetzten des klagenden Beamten, harsch kritisierte. So habe sich der Beamte diese Kritik nicht zu eigen gemacht, sich gar distanziert; eine Zurechnung scheitere zudem daran, dass das Disziplinarrecht nur das eigene Verhalten als mögliche Dienstpflichtverletzung anerkenne. Insgesamt stelle allerdings das Verhalten des Polizisten ein solches von besonderem Gewicht dar. Er habe beharrlich seine politische Treuepflicht verletzt und sich insoweit als unbelehrbar erwiesen; er sei insoweit für den Staat, der sich auf die Verfassungstreue seiner Beamten verlassen muss, untrag-

⁴⁴ VG München, Beschluss vom 22.07.2014 – M 22 E 14.3151, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁵ VG Düsseldorf, Urteil vom 26.05.2014 – 35 K (Leistungsverfügung auf Zurverfügungstellung von angemieteten Räumlichkeiten für die Durchführung eines politischen Parteitag).

⁴⁶ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.05.2013 – 22 K 2532/11.

bar. Die sich in diesem Urteil stellende Problematik, beschäftigte in ähnlicher Form das BVerfG im Fall Ramelow bezüglich der Zulässigkeit der Beobachtung eines Abgeordneten durch den Verfassungsschutz⁴⁷: Die Zurechnung von Programmatik und Aktivität der Gesamtpartei zu einem Funktionär. Das Verfassungsgericht hatte dort den unmittelbaren Schluss von der vermeintlichen Verfassungsfeindlichkeit der Partei auf den Abgeordneten selbst für unzulässig erklärt. Zwar könne sie einen Anfangsverdacht, jedoch keine dauerhafte Beobachtung begründen. Gegenüber dieser Entscheidung ergibt sich allerdings die Besonderheit aus der Beamtenstellung des beklagten Polizisten. So liegt das als Pflichtverletzung qualifizierte Verhalten nicht erst in der parteipolitischen Tätigkeit selbst, welche als verfassungsfeindlich eingestuft werden könnte, sondern bereits in der mangelnden Distanzierung zu der Partei Pro NRW. Dies rechtfertigt sich, trotz des durch Art. 21 Abs. 1 GG gewährleisteten verfassungsmäßigen Rechts jedes Bürgers auf parteipolitische Tätigkeit, durch die in Art. 33 Abs. 5 GG wurzelnde Treuepflicht des Beamten. Es ist somit fraglich, ob das VG überhaupt des fragwürdigen Vorgehens der „politischen Zurechnung“ bedurfte und so unter Umständen ein Konflikt zu den vom BVerfG elaborierten Grundsätzen bestehen könnte. Wenn richtigerweise bereits die mangelnde Distanzierung von einer verfassungsfeindlichen Partei eine Entfernung aus dem Beamtenverhältnis rechtfertigen kann, stellt sich die Titulierung des Beamten als „Verfassungsfeind“ ohne substantiierten individuellen Nachweis als unnötig heraus.

Auch das **VG Berlin**⁴⁸ hatte sich mit der Partei Pro NRW auseinanderzusetzen. Diese wollte vor dem VG Berlin den für die Koordination der Wahlwerbesspots zuständigen Sender RBB mittels einer einstweiligen Anordnung dazu verpflichten, ihren Wahlwerbesspot zur Europawahl in der ARD senden zu lassen. Diesem Begehren gab das Gericht indes nicht statt, weil der Werbefilm evident gegen § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB verstoße. Die Partei greife durch ihren Film die Menschenwürde der in Deutschland lebenden Ausländer an, insbesondere Asylbewerber, Muslime und Roma, indem sie böswillig verächtlich gemacht worden seien. Der Spot enthalte vom maßgeblichen Standpunkt eines unvoreingenommenen und verständigen Durchschnittspublikums die „objektive Aussage, dass Ausländer der genannten Teilgruppen

im Müll leben und per se Straftäter“ seien. Auch unter Beachtung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG und den daraus folgenden Direktiven zur Auslegung von Äußerungen, dränge sich diese verdeckte Aussage dem Publikum auf; eine andere als diese Deutung des Werbefilms sei nicht möglich. Dieser Angriff auf die Menschenwürde der betroffenen Ausländer erfolge aus ausländerfeindlichen und damit verwerflichen Motiven: Es werde den angegriffenen Personen ihr Lebensrecht als gleichwertige Persönlichkeiten in der staatlichen Gemeinschaft abgesprochen und sie als unterwertiges Wesen behandelt. Dieser Film sei zuletzt auch geeignet, die – allgemein bekannte – latente Gewaltbereitschaft gegenüber Ausländern bei rechtsradikal gesinnten Teilen der Bevölkerung zu stärken.

Die Partei Die Republikaner konnten vor dem **VG Würzburg**⁴⁹ erfolgreich die Überlassung der Stadthalle in der bayerischen Stadt Schweinfurt erstreiten. Der Zugangsanspruch der Partei ergebe sich, so das VG, aus Art. 21 GemO Bayern i.V.m. § 5 Abs.1 S. 1 PartG i.V.m. Artt. 3 und 21 GG. Die Stadthalle sei für die Nutzung durch Parteiveranstaltungen gewidmet, die Praxis rechts- und linksextreme Organisationen auszuschließen ersichtlich ein Verstoß gegen das Verbot der Ungleichbehandlung von Parteien. Auch nach ständiger Rechtsprechung nicht tragfähig sei der Einwand, es seien massive Proteste der Bevölkerung zu erwarten. Die mit dem Parteitag einhergehenden Risiken seien in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit basierenden Rechtsordnung als Begleiterscheinungen der politischen Auseinandersetzungen hinzunehmen.

Sven Jürgensen

3. Parteienfinanzierung

Das **BVerfG**⁵⁰ hatte über den Erlass einer einstweiligen Anordnung im Parteiverbotsverfahren der NPD zu entscheiden. Die NPD als Antragsgegnerin im seit dem 1. Dezember 2013 beim BVerfG anhängigen Parteiverbotsverfahren beehrte im Wege der einstweiligen Anordnung die Auszahlung von Abschlagszahlungen aus der staatlichen Parteienfinanzierung ohne Verrechnung mit einem Gegenanspruch, hilfsweise die Aussetzung des Parteiverbotsverfahrens um die Finanzierung eines Prozessbevollmächtigten für das Parteiverbotsverfahren sichern zu können.

⁴⁷ BVerfGE 134, 141-202; dazu *M. Morlok/E. Sokolov*, Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz, DÖV 2014, S. 405-413.

⁴⁸ VG Berlin, Beschluss vom 28.04.2014 – 2 L 59.14, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁹ VG Würzburg, Beschluss vom 26.05.2014 – W 2 E 14.398, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 28.01.2014 – 2 BvB 1/13.

Dem Antrag auf einstweilige Anordnung liegt ein jahrelanger Rechtsstreit⁵¹ zwischen der Bundestagsverwaltung und der NPD über Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht für das Jahr 2007 in Höhe von ca. 1,25 Mio € zugrunde. Der Präsident des deutschen Bundestages verpflichtete die NPD nach § 31 b PartG zu Strafzahlungen in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages. Das BVerwG reduzierte letztinstanzlich die Zahlungsverpflichtung, hielt sie im Grundsatz aber aufrecht⁵². Über die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde ist noch nicht entschieden. Die NPD hatte ferner wegen der verwaltungsgerichtlich letztinstanzlich festgestellten Strafzahlungsverpflichtung im Mai und im November 2013 jeweils Eilverfahren zur Stundung der auferlegten Zahlungen eingereicht⁵³. Während dem Antrag der NPD im Mai 2013 wegen der bevorstehenden Bundestagswahl noch entsprochen wurde, wurde im November die Wiederholung der einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Die NPD begründete den Erlass der einstweiligen Anordnung im Parteiverbotsverfahren damit, dass eine sachgerechte Rechtsverteidigung ohne Auszahlung der Abschlagszahlungen aus der staatlichen Parteienfinanzierung nicht möglich sei. Die Partei sei nicht in der Lage, die Mittel zur Finanzierung eines Prozessbevollmächtigten aufzubringen. Der Grundsatz des fairen Verfahrens sei dadurch verletzt.

Das BVerfG lehnt den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab. In seiner kurzen Beschlussbegründung stellt das Gericht fest, dass zwischen der Verrechnung der Strafzahlungsverpflichtung und dem Parteiverbotsverfahren kein Zusammenhang bestehe. Soweit sich die NPD aufgrund der Verrechnung zu einer sachgerechten Rechtsverteidigung außerstande sehe, wird auf den Weg der Prozesskostenhilfe oder auch die entsprechende Anwendung der §§ 140 ff. StPO verwiesen. Ein entsprechender Antrag könne beim Senat gestellt werden. Auch für eine Aussetzung des Verfahrens bestehe daher kein Anlass.

Das **VG Hannover**⁵⁴ hatte über die Förderpraxis für politische Bildungsmaßnahmen zu entscheiden. In

Niedersachsen ist der Kreis der Zuwendungsempfänger für politische Bildungsmaßnahmen auf Jugendorganisationen und Jugendverbände beschränkt, die den im Landtag vertretenen Parteien nahestehen. Rechtsgrundlage für die Bereitstellung der Mittel war das Haushaltsgesetz i.V.m. dem Haushaltsplan. Die konkrete Förderentscheidung richtete sich nach der Verwaltungspraxis. Einen Förderanspruch gewährt aber weder das Haushaltsgesetz noch der Haushaltsplan. Auch die angewendete Verwaltungspraxis hat lediglich interne Wirkung. Eine anspruchsbegründende Außenwirkung wird nur durch den Gleichheitssatz aus Art. 3 GG und das im Rechtsstaatsprinzip verankerte Gebot des Vertrauensschutzes vermittelt. Dies aber nur bei rechtmäßiger Verwaltungspraxis. Ein unmittelbar aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG abgeleiteter Anspruch auf Neubescheidung ist dann nicht gegeben, wenn die Mittelvergabe, an der der klagende außerparlamentarische Jugendverband partizipieren will, insgesamt unstatthaft ist.

Das VG Hannover hat sich daher folgerichtig intensiv mit der tatsächlichen Vergabep Praxis auseinandersetzen müssen. Das Gericht stellt fest, dass die Förderung von Jugendorganisationen und Jugendverbänden, deren „Mutterparteien“ im Landtag vertreten sind, Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen. Bei einer solchen Förderung seien dem Staat enge Grenzen gesetzt, die sich aus dem Neutralitätsgebot und der Chancengleichheit ergeben würden⁵⁵. Unter Rückgriff auf das im selben Sachzusammenhang ergangene Urteil des OVG Berlin-Brandenburg⁵⁶ und die vom BVerfG zu den parteinahen Stiftungen formulierten Gedanken⁵⁷, wird der Bereich des politischen Wettbewerbs über die Ebene der politischen Parteien hinaus auf die sog. Umfeldorganisationen ausgeweitet. Die Gefahr einer unzulässigen Verzerrung des politischen Wettbewerbs bestehe auch dann, wenn der Staat auf die Jugendorganisationen der Parteien einwirke. Wenn einer – auch nicht parteigebundenen – politischen Jugendorganisation Fördermittel vorenthalten würden, die die Jugendorganisationen anderer politischer Parteien erhalten, beeinflusse der Staat diesen Wettbewerb in erheblichem Maße. An einer wirksamen Rechtsgrundlage für die staatlichen Zuwendungen zur Förderung der politischen Jugendarbeit fehle es daher. Die Förderung sei deshalb zu Unrecht erfolgt.

⁵¹ VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – 2 K 39/09; siehe dazu auch H. Merten, in MIP 2010, S. 125 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – 3a B 1/11; siehe dazu auch H. Merten, in MIP 2012, S. 148 f.; BVerwGE 145, 194 ff.; siehe dazu auch H. Merten, in MIP 2014, S. 200 f.

⁵² BVerwGE 145, 194 ff.; siehe dazu auch H. Merten, in MIP 2014, S. 200 f.

⁵³ BVerfG, Beschluss vom 11.11.2013 und vom 15.05.2013 – 2 BvR 547/13; NVwZ-RR 2013, 625; siehe zu beiden Beschlüssen auch H. Merten, in MIP 2014, S. 198 ff.

⁵⁴ VG Hannover, Urteil vom 19.03.2014 – 11 A 3631/10 (nicht rechtskräftig NdsOVG – 8 LA 59/14), NdsVBl. 2014, 229 ff.

⁵⁵ VG Hannover, Urteil vom 19.03.2014 – 11 A 3631/10, in: NdsVBl. 2014, 229 (231).

⁵⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.03.2012 – 6 B 19/11, in NVwZ 2012, 1265 ff. Siehe dazu ausführlich H. Merten, Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck, NVwZ 2012, 1228 ff.

⁵⁷ BVerfGE 73, 1 ff.

Im Ergebnis kann der klagende außerparlamentarische Jugendverband allerdings aus der rechtswidrigen Begünstigung der parlamentarischen Jugendorganisationen und -verbände keine Entscheidung zu seinen Gunsten herleiten. Denn Art. 3 Abs. 1 GG begründet keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

Die Affäre um den ehemaligen Bundestagsabgeordneten Edathy hat medial hohe Wellen geschlagen und beschäftigte auch das **BVerfG**⁵⁸. Mit seinem Beschluss vom 15.08.2014 nahm es die Verfassungsbeschwerde Edathys, mit der sich dieser gegen die Durchsuchung seiner Wohnung und seines Abgeordnetenbüros sowie gegen die Beschlagnahme von E-Mails und weiteren Daten wendete, nicht zur Entscheidung an.

Das Amtsgericht Hannover hatte auf Antrag der Staatsanwaltschaft entsprechende Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüsse erlassen, dabei jedoch übersehen, dass Edathy zum Zeitpunkt ihres Erlasses noch nicht aus dem Deutschen Bundestag ausgeschieden war. Zwar hatte er bereits einige Tage zuvor auf das Abgeordnetenmandat verzichtet, der Bundestagspräsident hatte den Verzicht aber erst an dem Tag bestätigt, an dem das Amtsgericht die angegriffenen Beschlüsse erlassen hatte. Damit war Edathy, weil der Mandatsverzicht nach den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes erst mit der Entscheidung des Bundestagspräsidenten wirksam wird, durch seine Abgeordnetenimmunität aus Art. 46 Abs. 2 GG vor strafrechtlichen Ermittlungen geschützt.

Dies stellt das BVerfG in seinem Beschluss auch fest, es hob die angegriffenen Entscheidungen gleichwohl nicht auf. Denn die Verfassungsbeschwerde sei, soweit sie die Verletzung der Abgeordnetenimmunität aus Art. 46 Abs. 2 GG geltend mache, bereits unzulässig. Edathy habe sich weder vor dem Amtsgericht noch im Beschwerdeverfahren vor dem Landgericht auf die Immunität berufen und dort auch keine Tatsachen vorgetragen, aus denen sich die Verletzung von Art. 46 Abs. 2 GG ergebe. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde stehe daher der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Hiernach muss ein Beschwerdeführer das ihm Mögliche tun, damit eine Grundrechtsverletzung im fachgerichtlichen Instanzenzug unterbleibt oder beseitigt wird. Er muss insbesondere alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ergreifen,

um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sach nächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen. Dies habe Edathy versäumt.

Soweit die Verfassungsbeschwerde sich im Übrigen gegen die Verletzung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG, des Fernmeldegeheimnisses aus Art. 10 Abs. 1 GG und des Rechts auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG richte, sei sie zwar zulässig, aber unbegründet. Das BVerfG geht auf die jeweiligen Grundrechte im Einzelnen ein und legt dar, warum die Entscheidungen des Amts- und Landgerichts von den gesetzlichen Eingriffsnormen gedeckt gewesen seien. Eine Grundrechtsverletzung liege insgesamt nicht vor.

Ein Organstreitverfahren kann es nur geben, wenn sich zwei Verfassungsorgane miteinander streiten. Auf diese Kurzformel lässt sich ein Beschluss des **BVerfG**⁵⁹ reduzieren. Zahlreiche Haushalte hatten im Jahr 2012 in zeitlicher Nähe zu den Landtagswahlen in NRW und Schleswig-Holstein einen Brief vom damaligen Vorsitzenden der FDP-Bundestagsfraktion erhalten, in dem er über den Abbau der Staatsverschuldung und andere wirtschaftspolitische Themen schrieb. Zu diesen Zeiten schaltete die Fraktion zudem mehrere Kinospots, in denen sie von ihr vertretene politische Positionen darstellte. Finanziert wurde das Ganze aus Mitteln der Fraktion. Eine politische Partei hielt das für unzulässige Wahlwerbung zugunsten der FDP und rief Karlsruhe an. Bei der Bundestagswahl 2014 scheiterte die FDP an der Fünf-Prozent-Klausel und war fortan nicht mehr im Deutschen Bundestag vertreten.

Das BVerfG lehnte den Antrag als unzulässig ab. Der Organstreit sei ein kontradiktorisches Verfahren zur gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Dadurch, dass die FDP nicht mehr im Bundestag vertreten und damit gem. § 54 Abs. 1 Nr. 3 AbgG erloschen sei, könne das Verfahren seine ihm zugedachte Funktion, eine „diskursive Auseinandersetzung der Verfassungsorgane um ihre Kompetenzen“ zu führen, nicht mehr erfüllen. Für eine Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage müsse ein über ein Rehabilitationsinteresse hinausgehendes rechtliches Interesse vorliegen, das hier mangels Wiederholungsgefahr nicht gegeben sei.

Keinen Erfolg hatte ein Organstreitverfahren, mit dem eine politische Partei vor dem **VerfG Hamburg**⁶⁰ die Feststellung begehrte, dass § 17 Abs. 2 des Bezirks-

⁵⁸ BVerfG, in: NJW 2014, 3085.

⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 06.05.2014 – 2 BvE 3/12, in: NVwZ 2014, S. 1159 f.

verwaltungsgesetzes (BezVG) gegen Art. 6 Abs. 2 der Hamburger Landesverfassung verstößt. Die Partei störte sich daran, dass ihr fraktionsloses Mitglied in der Bezirksversammlung Altona dann, wenn dem Hauptausschuss gem. § 15 Abs. 2 BezVG durch Rechtsvorschrift, die Geschäftsordnung oder durch Beschluss der Bezirksversammlung Aufgaben übertragen werden, nach dem Grundsatz, dass in den Ausschüssen nur Fraktionsmitglieder stimmberechtigt sind, nicht mitstimmen durfte. Dies widerspreche der verfassungsrechtlich garantierten Chancengleichheit der Parteien, denn die Mitglieder der Partei, die der Bezirksversammlung angehörten, könnten in diesen Fällen an der Willensbildung der Bezirksversammlung nicht teilnehmen, obwohl die Partei bei den Wahlen zur Bezirksversammlung so viele Stimmen erhalten habe, dass sie mit zwei Sitzen dort vertreten sei.

Das HVerfG hat den Antrag als offensichtlich unzulässig verworfen. Die Partei sei nicht antragsbefugt, es fehle bereits an einer möglichen Verletzung in eigenen Rechten. Die Antragstellerin habe nicht schlüssig dargelegt, in einem eigenen, ihr als politischer Partei aus den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl bzw. der Chancengleichheit der Parteien zustehendem Recht verletzt zu sein. Das fehlende Stimmrecht der fraktionslosen Mitglieder einer Bezirksversammlung im Hauptausschuss betreffe allein deren Rechte, nicht jedoch eigene Rechte der Antragstellerin.

Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis beteiligt sei. Die Bezirksversammlung als Antragsgegnerin sei aber kein Verfassungsorgan oder anderer Beteiligter. Verfassungsorgan sei sie bereits nicht, weil sie nicht in der Hamburger Landesverfassung konstituiert sei. Auch kämen nach der Rechtsprechung des BVerfG für eine Beteiligung an einem Organstreitverfahren als andere Beteiligte nur solche Inhaber von Staatsgewalt in Betracht, die nach Rang und Funktion den Verfassungsorganen gleichstünden und daher dem inneren Verfassungsrechtskreis zuzuordnen seien. Die Bezirke hätten jedoch keinen ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabenbereich. Die Bezirksversammlungen seien unselbständiger Teil der Behörde Bezirksamt und besäßen insoweit den rechtlichen Status von Verwaltungsausschüssen, durch die in den Bezirken wohnende, wahlberechtigte Einwohner an der Verwaltung mitwirken können. Ebenso wie die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG stünden die Bezirksversammlungen daher nicht den Verfassungsorganen gleich.

Ebenfalls als unzulässig verwarf der **VerfGH Thüringen**⁶¹ die Verfassungsbeschwerde einer Abgeordneten des Thüringer Landtags. Die Abgeordnete wendete sich gegen gerichtliche Entscheidungen, die in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ergangen waren. Die Staatsanwaltschaft hatte gegen einen Polizeibeamten wegen des Verdachts der Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht gem. § 353b StGB ermittelt. Bei der durch das Amtsgericht Meinigen angeordneten Durchsuchung der Wohnung des Beschuldigten, seiner Person und der ihm gehörenden Sachen wurde auf seinem Mobiltelefon eine Textnachricht aufgefunden, die ihm die Beschwerdeführerin gesendet hatte. Daraufhin ordnete das Amtsgericht in einem weiteren Beschluss an, die Verkehrs- und Geodaten für verschiedene Mobilfunkanschlüsse des Beschuldigten zu erheben. Amtsgericht und Landgericht wiesen den Antrag der Beschwerdeführerin, festzustellen, dass „sowohl die Maßnahme der Erhebung der Telekommunikationsdaten als auch die Vollziehung der Maßnahme rechtswidrig erfolgt sind“, zurück, weil sie durch die Maßnahmen nicht beschwert und auch nicht Betroffene im Sinne des § 98 Abs. 2 S. 2 StPO sei. Ein Antrag auf Löschung der sie betreffenden Daten sei bei der zuständigen Staatsanwaltschaft zu stellen.

Vor dem VerfGH machte die Beschwerdeführerin geltend, die Gerichte hätten wesentliche Teile ihres Sachvortrags außer Acht gelassen und ihr Rechtsschutzziel verkannt. Denn nicht die Löschung der Daten, sondern die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme sei erforderlich, um die Ermittlungsbehörden zu disziplinieren. Dem folgte der VerfGH nicht: die Beschwerdeführerin habe in ihrer Antragschrift die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes nicht hinreichend dargelegt. Es sei nicht ersichtlich, dass die Gerichte dem Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 42 Abs. 5 ThürVerf nicht entsprochen hätten. Die Gerichte hätten sich ausführlich mit dem Antrag der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, dass der Kernbereich persönlicher Lebensgestaltung betroffen oder wegen der Eigenart des Beweisthemas der Eingriff in die grundrechtlich geschützte Position unverhältnismäßig wäre.

Straftaten in Steuersachen waren Anlass eines Verfahrens vor dem **Bayerischen VerfGH**⁶². Die Antragsteller, ein Abgeordneter der Fraktion Bündnis

⁶¹ Thüringer VerfGH, Beschluss vom 09. Juli 2014 – 17/13, online veröffentlicht bei juris.

⁶² BayVerfGH, Entscheidung vom 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13, online veröffentlicht bei juris.

90/Die Grünen und die Fraktion selbst, sahen sich durch die Ablehnung der Beantwortung kleiner Anfragen durch die Staatsregierung in ihren Rechten verletzt. Die Anfragen betrafen die Geldanlagen des damaligen Funktionärs des FC Bayern München Uli Hoeneß in der Schweiz, die dieser nicht korrekt versteuert hatte und wegen derer ihn das Landgericht München II später zu einer Freiheitsstrafe von dreieinhalb Jahren verurteilte. Die Antragsteller wollten von der Staatsregierung wissen, welcher Vertreter welcher bayerischen Behörde auf welchem Weg zum ersten Mal Kenntnis von Geldanlagen von Uli Hoeneß in der Schweiz erhielt (Frage 1) und welcher von diesen diese Kenntnis bereits vor Eingang von Hoeneß' Selbstanzeige bei den Behörden erlangte (Frage 2).

Die Zulässigkeit des Antrags scheiterte nicht daran, dass der Landtag zwischen Antragstellung und Entscheidung neu gewählt worden war und der antragstellende Abgeordnete mit der Neuwahl aus dem Landtag ausschied. Wie der VerfGH in den Gründen ausführt, sei für die Beurteilung der Beteiligtenfähigkeit der Status zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgeblich. Das Gericht lehnte den Antrag jedoch als unbegründet ab. Zwar hätten Abgeordnete das Recht, sich mit Fragen an die Regierung zu wenden; diese sei grundsätzlich zur Antwort verpflichtet. Die Antwortpflicht finde jedoch ihre Grenze in den Grundrechten Dritter. Da sich die Fragen der Abgeordneten auf Geldanlagen eines deutschen Bürgers in der Schweiz bezögen, sei der Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 100, 101 der Bayerischen Landesverfassung betroffen. Dieses schutzwürdige private Interesse sei mit dem Informationsinteresse der Abgeordneten unter Berücksichtigung der Bedeutung der Pflicht zur erschöpfenden Beantwortung parlamentarischer Anfragen für die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems gegeneinander abzuwägen. Dabei sei zu bedenken, dass einem Geheimhaltungsinteresse auch durch Beantwortung der Anfrage gegenüber den Fragestellern ohne Veröffentlichung als Landtagsdrucksache Rechnung getragen werden könne.

Nach Auffassung des VerfGH steht das Steuergeheimnis einer Beantwortung der Fragen entgegen. Zu den geheimhaltungsbedürftigen Verhältnissen zähle gem. § 30 Abs. 2 AO auch das Verwaltungsverfahren in Steuersachen selbst und damit erst recht für Details, die für die Einleitung eines solchen maßgeblich seien. Erfasst sei beispielsweise auch der Umstand, ob und wann ein Steuerpflichtiger eine Steuererklärung abgebe. Nichts anderes könne daher gelten, wenn Behörden auf einem anderen Weg Kenntnis von steuerpflichtigen Vorgängen erlangten. Zwar überwiege

das Steuergeheimnis nicht per se den Informationsanspruch. Die Anhaltspunkte dafür, dass die Strafverfolgung trotz der Kenntnis der Behörden zunächst unterblieben oder zögerlich durchgeführt worden sei, was grundsätzlich ein öffentliches Interesse begründen könne, seien zu vage, als dass sie das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen überwiegen könnten.

Dass man dies auch anders sehen kann, haben zwei Richter des VerfGH in einem Sondervotum niedergelegt.⁶³ Hiernach sollen der Beantwortung der Kleinen Anfrage weder das Steuergeheimnis, noch das allgemeine Persönlichkeitsrecht entgegenstehen. Das Steuergeheimnis, so wird ausgeführt, schütze nicht jegliches Verwaltungshandeln in Steuersachen vor Einblicken Dritter. Vielmehr gehe es darum zu verhindern, dass aus dem Bekanntwerden der steuerlichen Erfassung einer Person allgemeine Rückschlüsse auf deren wirtschaftliche oder persönliche Verhältnisse gezogen werden können. Bestehe diese Gefahr ausnahmsweise nicht (mehr), etwa weil wie im vorliegenden Fall die personenbezogenen Daten bereits öffentlich sind, komme § 30 AO nicht zur Anwendung.

In einem anderen Verfahren entschied der **Bayerische VerfGH**⁶⁴, dass die Staatsregierung parlamentarische Anfragen von SPD-Abgeordneten, die sich mit der Anstellung von Familienangehörigen als Mitarbeiter durch Regierungsmitglieder in der sogenannten „Verwandtenaffäre“ befassten, hätte beantworten müssen. Die Staatsregierung war der Meinung, zur Beantwortung nicht verpflichtet zu sein, weil die Regierungsmitglieder ihre Verwandten in ihrer Eigenschaft als Landtagsabgeordnete beschäftigt hätten. Es sei damit das Binnenrecht des Parlaments betroffen, sodass nicht die Staatsregierung, sondern das Landtagsamt zuständig sei.

Diese Auffassung teilte das Gericht nicht. Die Pflicht zur Beantwortung erstreckte sich grundsätzlich auf alle Informationen, über die die Staatsregierung verfüge oder die sie mit zumutbarem Aufwand in Erfahrung bringen könne. Eine Beschränkung der Antwortpflicht könne sich aus der Funktion des Fragerechts selbst, aber auch aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht der Betroffenen aus Art. 100, 101 der bayerischen Landesverfassung ergeben. Werde eine Beantwortung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen verweigert, müsse die Staatsregierung die Gründe für die Nichtbeantwortung nennen.

Die Staatsregierung sei zwar nicht für Anstellungsverhältnisse der Landtagsabgeordneten zuständig, gleichwohl habe die Staatsregierung die Beantwortung

⁶³ BayVerfGH, Entscheidung vom 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13, online veröffentlicht bei juris, Rn. 62 ff.

⁶⁴ BayVerfGH, NVwZ-RR 2014, 785.

tung der Anfragen nicht aus diesem Grunde verweigern können. Die Mitglieder der Staatsregierung gehörten regelmäßig auch dem Landtag an. Im parlamentarischen Regierungssystem sei diese Personalverflechtung zwischen Legislative und Exekutive üblich und schon wegen dieser Verknüpfung wäre nicht nachvollziehbar, wenn zwischen Verhaltensweisen, je nachdem, ob sie in erster Linie dem Mandat oder dem Amt zuzuordnen seien, strikt unterschieden würde. Hinzu komme, dass aus dem Verhalten im Zusammenhang mit den Regeln zur Beschäftigung von Familienangehörigen auch Rückschlüsse auf die persönliche Einstellung zum Umgang mit öffentlichen Mitteln gezogen werden können, was wiederum Auswirkungen auf die Eignung für ein Regierungsamt haben könne. Auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht stehe nicht entgegen. Die Mitglieder der Staatsregierung seien in ihrer beruflichen Sphäre berührt, insoweit müssten die betroffenen Kabinettsmitglieder aber damit rechnen, die Aufmerksamkeit des die Landesregierung kontrollierenden Parlaments zu finden. Die betroffenen Familienangehörigen hätten unter den gegebenen Umständen durch das Eingehen eines Beschäftigungsverhältnisses ihre private Sphäre verlassen und befänden sich daher ihrerseits in einem der öffentlichen Kontrolle zugänglichen Bereich.

Ein Mitglied des VerfGH kritisiert die Entscheidung in einem Sondervotum und plädiert für eine stärkere Beachtung der Zuständigkeit der Staatsregierung. Es sei vorliegend ohne Weiteres möglich, eine Trennung zwischen der Tätigkeit als Regierungsmitglied und der als Abgeordneter vorzunehmen. Außerdem könne es auf das mit der Frage verfolgte Ziel, etwa die persönliche Geeignetheit eines Mitglieds der Staatsregierung infrage zu stellen, nicht ankommen. Andernfalls könnten Fragesteller eine Antwortpflicht der Staatsregierung weit über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus konstruieren.

Überwiegend verletzt hat die Staatsregierung ihre Antwortpflicht in einem dritten Verfahren vor dem **Bayerischen VerfGH**⁶⁵. Zwei Abgeordnete und ihre Fraktion stellten verschiedene parlamentarische Anfragen zur Tätigkeit des bayerischen Verfassungsschutzes, insbesondere in Bezug auf die extrem rechte Szene. Das bayerische Staatsministerium des Innern verweigerte die Beantwortung mit dem Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit, ein Bericht könne ausschließlich im Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr) erfolgen. Der VerfGH legt dar, dass die Antwortpflicht der Staatsregierung grund-

sätzlich auch im Hinblick auf Fragen zur Tätigkeit des Bayerischen Landesamts für Verfassungsschutz bestehe, wenn nicht berechnete öffentliche Geheimhaltungsinteressen entgegenstünden. Verweigere die Staatsregierung die erbetenen Auskünfte ganz oder teilweise, müsse sie dies bezogen auf den Einzelfall plausibel begründen. Im Verlauf des Organstreitverfahrens sei ein Nachschieben solcher Gründe nicht möglich. Eine Ausnahme von der Begründungspflicht komme nur dann in Betracht, wenn die der Verweigerung einer Antwort zugrunde liegenden Gesichtspunkte evident seien. Auch in diesem Verfahren weist das Gericht darauf hin, dass eine Beantwortung ohne Veröffentlichung als Landtagsdrucksache in Betracht gezogen werden müsse.

Von der Antwortpflicht der Staatsregierung umfasst sind grundsätzlich auch von ihr vorgenommene Einschätzungen und vertretene Meinungen. Dies gilt allerdings nur so weit, wie sie tatsächlich vorhanden sind. Dies hat der **Sächsische VerfGH**⁶⁶ entschieden. Das Gericht hat den Antrag eines Landtagsabgeordneten, der nach der gegenwärtigen Sicht der Staatsregierung zur politischen Einschätzung bestimmter im Verfassungsschutzbericht 2011 namentlich aufgeführter Personen gefragt hatte und sich mit dem Antrag gegen die unterbliebene Beantwortung richtete, als unzulässig verworfen. Der Abgeordnete habe eine mögliche Verletzung des Fragerechts aus Art. 51 Abs. 1 S. 1 der sächsischen Landesverfassung nicht dargetan. Aus dem Fragerecht der Abgeordneten folge keine Verpflichtung der Staatsregierung, eine bislang nicht bestehende Einschätzung vorzunehmen oder sich eine Meinung zu bilden. Sei das Begehren einer Anfrage hierauf gerichtet, könne die Regierung die Beantwortung ablehnen.

Eine Gruppe des Kreistags wie auch ein Kreistagsabgeordneter einer niedersächsischen Kommune können nicht mit Erfolg im Eilverfahren gegen Kreistagsbeschlüsse vorgehen, mit denen in der Absicht, über einen Zusammenschluss mit einer Nachbarkommune zu verhandeln, gem. § 80 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 des niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes a. F. (NKomVG) auf die Durchführung der Landratswahl vorläufig verzichtet und gem. § 80 Abs. 5 S. 7 NKomVG a. F. die Amtszeit des bisherigen Landrats verlängert wird. Das **OVG Niedersachsen**⁶⁷ hat festgestellt, dass es den Antragstellern an der entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Antragsbefugnis fehlt. Bei der als verletzt gerügten Rechtsposi-

⁶⁵ BayVerfGH, BayVBl 2014, 464.

⁶⁶ Sächsischer VerfGH, Beschluss vom 22. Mai 2014 – Vf. 58-I-13, online veröffentlicht bei juris.

⁶⁷ OVG Niedersachsen, NdsVBl 2014, 285.

tion müsse es sich um ein durch das Innenrecht eingeräumtes, dem antragstellenden Organ oder Organteil zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesenes wehrfähiges subjektives Organrecht handeln. Gehe es um die Verletzung organschaftlicher Mitwirkungsrechte, setze die Antragsbefugnis voraus, dass ein subjektives Organrecht des antragstellenden Organs oder Organteils unmittelbar nachteilig betroffen werde. Eine Gruppe im Kreistag sei jedoch bereits nicht berechtigt, an Abstimmungen teilzunehmen, sodass es an einem möglicherweise verletzten subjektiven Recht fehle. Auch der einzelne Kreistagsabgeordnete sei nicht möglicherweise in eigenen Rechten verletzt. Das OVG lässt offen, ob das Abstimmungsrecht auch den Erfolgswert seiner Stimme einschließt. Denn auch wenn dem so sei, wäre nach der von dem Antragsteller verfolgten Neuwahl ein Landrat an Stelle des bisherigen Amtsinhabers Mitglied des Kreistages, sodass das Gewicht der Stimme des einzelnen Kreistagsabgeordneten gleich bleibe. Ohnehin sei nicht der Landrat richtiger Antragsgegner im Organstreitverfahren, weil die Verantwortung für die Beschlüsse der Kreistag trage, nicht hingegen der Antragsgegner.

Die Korrespondenz eines Strafgefangenen mit einer Parlamentsfraktion unterliegt nach Auffassung des **OLG Dresden**⁶⁸ dem Kontrollverbot des § 29 Abs. 2 StVollzG. Anders als das OLG Hamburg,⁶⁹ das Fraktionen als nicht vom Begriff der Volksvertretung umfasst ansah, weil es sich bei einer Fraktion um ein Organ einer Volksvertretung handele. Dem ist das OLG Dresden mit dem Argument entgegengetreten, bei den Fraktionen handele es sich gerade nicht um Organe des Parlaments, sondern um freiwillige Zusammenschlüsse von Abgeordneten zum Zweck der gegenseitigen Unterstützung bei der Erfüllung der sich aus dem Mandat ergebenden Aufgaben, die grundsätzlich der gleichen Partei angehören und mit dem Zusammenschluss den Zweck verfolgen. Da Bundestagsfraktionen ihre Rechtsstellung aus dem freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ableiten, sei eine Korrespondenz mit ihnen dem Überwachungs- und Kontrollverbot des § 29 Abs. 2 StVollzG zu unterwerfen. Das Gericht war jedoch trotz der von der Rechtsprechung des OLG Hamburg abweichenden Entscheidung nicht gem. § 121 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 3 GVG zur Vorlage der Sache zum BGH verpflichtet, weil die Rechtsfrage aus tatsächlichen Gründen nicht entscheidungserheblich war. Der Betroffene hatte seine Post nämlich entgegen § 29 Abs. 2

S. 1 StVollzG nicht an die Adresse der Fraktion, sondern die der Parteigeschäftsstelle gerichtet.

Wendet sich der einzige Mandatsträger einer Partei im Gemeinderat einer anderen Fraktion zu, führt dies zum Verlust der Privilegierung für die Einreichung von Wahlvorschlägen nach dem bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz. Das **VG Regensburg**⁷⁰ hat die Klage einer Partei, mit der sich diese gegen die Zurückweisung ihrer Wahlanfechtung durch den Wahlausschuss wendete, abgewiesen. Die Klägerin sei entgegen Art. 24 Abs. 1 S. 4 GLKrWG seit der letzten Wahl nicht aufgrund eines eigenen Wahlvorschlags ununterbrochen bis zum 90. Tag vor dem Wahltag vertreten gewesen und daher als neuer Wahlvorschlagsträger anzusehen. Deshalb habe die Klägerin die gem. Art. 27 Abs. 1 GLKrWG notwendigen Unterstützungsunterschriften sammeln müssen, um zur Wahl antreten zu können, die notwendige Anzahl aber nicht erreicht. Das Verwaltungsgericht hat aufgrund der äußeren Umstände des Übertritts angenommen, dass die Klägerin nicht durchgehend im Gemeinderat vertreten war. Maßgeblich für das Merkmal des Vertretenseins sei, ob, gemessen an den nach außen erkennbaren objektiven Umständen, der Fraktionsübertritt Ausdruck eines geänderten politischen Verhaltens und nicht nur zum Schein erfolgt sei, was im Allgemeinen eine Abkehr von bisherigen Positionen und Wählerschaften verbunden mit einer Hinwendung zu der neuen Gruppierung notwendig mache. Nicht ausschlaggebend sei, ob der Mandatsträger förmlich seine Mitgliedschaft bei der (ursprünglichen) Partei beendet habe oder der Übertritt nach den Statuten der Parteien rechtlich zulässig gewesen sei.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) kann sich gegenüber Auskunftersuchen gem. § 15 Abs. 1 BVerfSchG nicht darauf berufen, dass personenbezogene Daten nur in einer „Sachakte“ enthalten sind, eine individuelle „Personenakte“ zu dem Betroffenen aber nicht geführt wird. Geklagt hatte die Bundestagsabgeordnete der Partei Die Linke und Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Petra Pau. Das **VG Köln**⁷¹ hat das BfV dazu verpflichtet, der Klägerin Auskunft aus einer beim BfV geführten Sachakte und den daraus fortgeführten themenbezogenen Sachakten zu erteilen. Die Behörde hatte danach unterschieden, ob sich die gespeicherten Daten gem. § 15 Abs. 1 BVerfSchG auf „zur Person“ des Betroffenen in einer Personenakte gespeicherte Da-

⁶⁸ OLG Dresden, Rpfleger 2014, 335; vorgehend LG Dresden, Beschluss vom 16.01.2014 – 6 II StVK 528/13.

⁶⁹ OLG Hamburg, Beschluss vom 03. März 2004 – 3 Vollz(Ws) 9/04, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁰ VG Regensburg, Urteil vom 24. September 2014 – RO 3 K 14.1010, online veröffentlicht bei juris.

⁷¹ VG Köln, Urteil vom 27. März 2014 – 20 K 6717/12, online veröffentlicht bei juris.

ten beziehe oder ob es sich um Daten „über die Person“ des Betroffenen handele, die in Personenakten Dritter oder in Sachakten gespeichert seien. Das VG hat seine frühere Rechtsprechung, in der es die Rechtsansicht des BfV teilte, aufgegeben und vertritt nunmehr gemeinsam mit dem BVerwG⁷² die Auffassung, dass es nicht darauf ankommen könne, wie die Behörde ihre Akten führt. Der Gesetzgeber verwende die Begriffe „zur Person“ und „über die Person“ synonym. Da die Behörde angekündigt hat, ihre Beobachtungspraxis gegenüber der Partei und den ihr angehörenden Abgeordneten zu ändern, würden die Personenakten der Klägerin und anderer Abgeordneter in absehbarer Zeit gelöscht. Die Klägerin – und andere Abgeordnete – könnten somit zukünftig anfallende Informationen über die Speicherung ihrer personenbezogenen Daten nur noch über einen Auskunftsanspruch bezogen auf Sachakten erlangen. Würde ein solcher Anspruch bezogen auf Sachakten prinzipiell verneint, liefe aber der Auskunftsanspruch faktisch ins Leere.

Jasper Prigge

5. Wahlrecht

In drei Entscheidungen hatte sich das BVerfG mit der 2013 eingeführten „Nichtanerkennungsbeschwerde“ nach § 14 Abs. 4a EuWG zu beschäftigen, der Entsprechung des bereits im Rahmen der Bundestagswahl 2013 „erprobten“ § 18 Abs. 4a BWahlG⁷³ für die Wahl zum Europäischen Parlament. Beschwerde eingereicht hatten zunächst die „Parteifreien Wähler“ (DPFW). Deren Wahlvorschlag wurde vom Bundeswahlausschuss zurückgewiesen, weil die nach § 9 Abs. 5 S. 2 EuWG erforderlichen 4.000 Unterstützerunterschriften nicht eingereicht wurden. Das BVerfG⁷⁴ erklärt diese Beschwerde für unzulässig. Das Verfahren nach § 14 Abs. 4a S. 1 EuWG sei nur eröffnet, soweit ein Wahlvorschlag wegen fehlender Eigenschaft als Partei oder sonstige politische Vereinigung (Wahlvorschlagsrecht) abgelehnt wurde, was eben nicht Inhalt der Beschwerde der DPFW war.

Auch die Beschwerde der „Kreusel-Partei Hude-Wüsting“ (Kreusel) wurde in diesem Sinne vom BVerfG⁷⁵ für unzulässig erachtet. Diese wendete sich

gegen das Vorgehen des Bundeswahlausschusses, der die eingereichten Unterlagen nicht als Wahlvorschlag verstand. In den Augen des BVerfG tat der Bundeswahlausschuss dies in vertretbarer Weise, Rechtsschutz sei insoweit nur über § 14 Abs. 4 EuWG bzw. im Wahlprüfungsverfahren (§ 26 EuWG) zu erreichen.

Auch eine dritte Nichtanerkennungsbeschwerde wies das BVerfG⁷⁶ zurück. Der Bundeswahlausschuss hatte den Wahlvorschlag der „Rentner Partei Deutschland“ wegen fehlender Unterstützerunterschriften zurückgewiesen, wogegen sie Beschwerde zum BVerfG einlegte. Erneut fehlte es für die Zulässigkeit der Beschwerde daran, dass nicht eine Entscheidung über das Wahlvorschlagsrecht gerügt wurde. Überdies wurde auch die viertägige Beschwerdefrist des § 14 Abs. 4a S. 1 EuWG versäumt.

Die Europawahl 2014 war ebenfalls Anlass für ein Organstreitverfahren vor dem BVerfG⁷⁷, welches von der „Allianz Graue Panther Deutschland“ (AGP) initiiert wurde. Diese sah die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG zum einen durch das Erfordernis der Beibringung von 4.000 Unterstützerunterschriften nach § 9 Abs. 5 EuWG, zum anderen durch die Fristen zur Einreichung der Wahlvorschläge nach § 11 Abs. 1 EuWG bzw. den Zeitpunkt für die Entscheidung über die Zulassung der Wahlvorschläge verletzt. Dem folgte das BVerfG nicht. Die Rüge des Unterschriftenquorums sei zumindest gem. § 64 Abs. 3 BVerfGG verfristet, da § 9 Abs. 5 EuWG in dieser Fassung bereits seit 1978 bestünde. Auch sei es ständige Rechtsprechung, dass wahlrechtliche Unterschriftenquoten sachlich gerechtfertigt sind, wenn und soweit sie den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber beschränken wollen und dadurch das Stimmgewicht des Wählers sichern.

In einem vielbeachteten und -diskutierten Urteil verwarf das BVerfG⁷⁸ erneut § 2 Abs. 7 EuWG, der für die Wahl zum Europäischen Parlament eine 3 %-Hürde vorsah. Die gesetzgeberische Entscheidung für diese Sperrklausel war nötig geworden, nachdem das Gericht im Jahre 2011 die bis dahin geltende 5 %-Hürde für verfassungswidrig erklärte.⁷⁹ Das BVerfG bekräftigt den dort angelegten Prüfungs-

⁷² BVerwG, DVBl 2010, 1307.

⁷³ S. dazu *E. Sokolov*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, MIP 2014, S. 205.

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 01.04.2014 – 2 BvC 1/14, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 01.04.2014 – 2 BvC 2/14, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁶ BVerfG, Beschluss vom 01.04.2014 – 2 BvC 3/14, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁷ BVerfG, Beschluss vom 12.03.2014 – 2 BvE 1/14, online veröffentlicht bei juris.

⁷⁸ BVerfG, Urteil vom 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, in: NVwZ 2014, S. 439-450.

⁷⁹ S. dazu *H. Kühr*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, MIP 2012, S. 155 f.

maßstab, insoweit hätten sich die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht entscheidend geändert. Nach diesem stellen wahlrechtliche Sperrklauseln Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG und die Chancengleichheit der Parteien dar, für deren Rechtfertigung „verfassungsrechtlich zwingende Gründe“ erforderlich seien. Diese könnten vor allem in den mit der Wahl verfolgten Zielen, wie der Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang, sowie der Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung liegen. In den Augen des Gerichts sei eine solche Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlaments durch den Wegfall der Sperrklausel nicht zu erwarten. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass die europäischen Parteien im Wahlkampf erstmalig Spitzenkandidaten für die Wahl zum Amt des Kommissionspräsidenten aufstellten, was zwar tatsächlich zu einer stärkeren antagonistischen Profilierung von Regierung und Opposition innerhalb der EU führe. Dies rechtfertige indes erst dann eine Sperrklausel, wenn auf europäischer Ebene die gleiche Notwendigkeit für stabile Mehrheiten bestünde, wie dies auf nationaler Ebene für die Funktionsfähigkeit einer Regierung der Fall sei. Diese Beurteilung kritisiert Richter des Bundesverfassungsgerichts Müller im Rahmen eines Sondervotums. Trotz der notwendigen strikten Kontrolle des Gesetzgebers im Bereich des Wahlrechts, komme dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu. Mit seiner die Erforderlichkeit der Sperrklausel betreffenden Prognose als Instrument zur Funktionssicherung des Parlaments bewege sich dieser innerhalb seines Spielraums und habe seine Entscheidung auf hinreichend plausible tatsächliche Umstände gestützt. Das Urteil des BVerfG ist, trotz dieses Protests, tatsächlich konsequent und insofern auch wenig überraschend, was sich allein darin zeigt, dass sich das Gericht am Rande mit der Frage beschäftigen musste, ob in der Einführung der 3 %-Sperrklausel nicht eine verbotene Normwiederholung oder ein Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue liegen könnte. Dies führt dazu, dass auch die vielfach geäußerte Kritik am Urteil von 2011 Bestand hat. So vermag es durchaus problematisch erscheinen, dass sich das BVerfG herausnimmt, über Stellung und Funktion des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der Europäischen Union zu befinden und ihm wegen dieser Betrachtung die legitimatorische Kraft für eine Sperrklausel abzusprechen. Dies bleibt aus zwei Gründen fragwürdig: Zum einen bleibt offen, welchem Maßstab das Europäische Parlament genügen muss, damit es auch in den Augen des BVerfG ein Parlament sein darf. Der

Verweis auf die nationalen Parlamente scheint den europäischen Umständen und Besonderheiten kaum gerecht zu werden. Zum anderen muss sich das Verfassungsgericht fragen, wie dienlich es dem Parlament bei der Erfüllung dieser zumindest diskutablen Anforderungen ist, wenn es aufgrund dieser Rechtsprechung Funktionsbeeinträchtigungen zu erfahren hat, die daraus entstehen, dass die Bundesrepublik eine Schar Splitterparteien in den parlamentarischen Betrieb entsendet. Die Frage scheint für das Europäische Parlament geklärt, dem Gesetzgeber die Hände nicht nur gebunden, sondern gekettet zu sein. Ein Zustand, der, obgleich ein genaues Hinsehen bei Entscheidungen des Wahlrechts als solche mit strukturellem Kontrolldefizit⁸⁰ durchaus notwendig ist, unbefriedigend erscheint. Spannend bleibt hingegen die Frage, inwiefern dieses Urteil eine Ausstrahlungswirkung auf die Sperrklauseln der hiesigen Parlamente haben wird. Zwar blieben dahingehende Argumentationsversuche bei landesrechtlichen Verfahren bislang erfolglos (dazu sogleich), es ist indes kaum zu erwarten, dass die Bemühungen abnehmen werden, aus diesem Urteil im Namen der Chancengleichheit grundsätzliche verfassungsrechtliche Direktiven zu elaborieren.

Die Antragssteller einer Wahlprüfungsbeschwerde rügten vor dem **Bayerischen VerfGH**⁸¹, nach 2008 bereits zum zweiten Mal, das Verfahren der Sitzverteilung in Hinblick auf die Parteien, die an der 5 %-Klausel des Art. 14 Abs. 4 BV gescheitert waren. Das bestehende Prozedere nach Art. 42 Abs. 4 S. 2 LWG sieht vor, dass die gescheiterten Wahlvorschläge bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben. Der VerfGH kann darin indes keinen Verstoß gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien sehen. Zwar seien alternative Verfahren denkbar, die den genannten Prinzipien noch weitgehender Rechnung tragen würden als die derzeit geltende Regelung (die Antragssteller schlugen eine Zuteilung von Parlamentssitzen mit nur beratender Stimme vor), allerdings obliege die Ausgestaltung des Wahlrechts in seinen Details dem einfachen Gesetzgeber, welcher vorliegend von seinem Gestaltungsspielraum in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht habe. Grundlegende Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der geltenden Sperrklausel nach Art. 14 Abs. 4 BV insgesamt ergäben sich auch nicht aus dem Urteil des BVerfG zur 3 %-Hürde bei den Wahlen zum

⁸⁰ S. dazu *T. Streit*, Entscheidungen in eigener Sache, 2006.

⁸¹ Bayerischer VerfGH, Beschluss vom 10.10.2014 – Vf. 25-III-14, online veröffentlicht bei juris.

Europäischen Parlament, welches der besonderen Situation auf europäischer Ebene geschuldet sei.

In einem Organstreitverfahren vor dem **VerfGH des Saarlandes**⁸² wollte der dortige Landesverband der NPD feststellen lassen, dass der Landtag mit seiner Ablehnung eines Gesetzentwurfs, der die Einführung eines Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers im Landtags- und Kommunalwahlrecht vorschlug, die Partei in ihren Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzte. Hilfsweise sollte die Feststellung ergehen, dass der Gesetzgeber seiner „Normbeobachtungspflicht“ nicht in ausreichendem Maße nachkam und darin eine Rechtsverletzung lag. Den – verfahrensrechtlich zumindest bemerkenswerten – Anträgen kam das Gericht allerdings nicht nach. Soweit die NPD die Sitzzuteilung im Landtag rüge, sei sie mangels Vertretung im Landtag schon nicht antragsbefugt. Ebenfalls unzulässig sei der Hauptantrag in Bezug auf das Kommunalwahlrecht: Es bestehe kein verfassungsmäßiges, organschaftliches Recht einer politischen Partei auf Verabschiedung eines Gesetzentwurfs. Jedenfalls offensichtlich unbegründet sei hingegen der Hilfsantrag in Bezug auf das Verfahren der Sitzzuteilung in kommunalen Vertretungskörperschaften. Der Landtag prüfe bereits ohne erkennbare Verzögerung die Erforderlichkeit einer Änderung der betreffenden wahlrechtlichen Regelungen, die Rüge entbehre somit einer tatsächlichen Grundlage.

Im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens hatte der **Bayerische VerfGH**⁸³ wiederum über die Gültigkeit der Landtagswahl 2013 zu befinden, wobei der Beschwerdeführer insbesondere das Verfahren der Kandidatenaufstellung innerhalb der Partei „Die Grünen“ im Vorfeld der Wahl rügte. Das Gericht prüft infolgedessen, ob dieses demokratischen Grundanforderungen entsprach. Zwar liege die Ausgestaltung der Kandidatenaufstellung in den Händen der Parteien, wegen ihrer Bedeutung für die Wahl müsse das Verfahren aber diesem Maßstab genügen. Gerügt wurde zunächst die Delegiertenzahl bei einer Vertreterversammlung. Die Anzahl der Vertreter spiele angesichts des Demokratieprinzips dann eine Rolle, wenn eine funktionsgerechte Kandidatenauswahl aufgrund der zu geringen Anzahl nicht mehr möglich sei, mithin, wenn die in der Partei bestehenden Strömungen und Auffassungen nicht hinreichend repräsentiert seien. Dies sei im vorliegenden Fall bei einer Anzahl von 150 Delegierten (4 % der vertretenen

Parteimitglieder) aber nicht ersichtlich. Einer Beurteilung bedurfte insbesondere auch die Verwendung von elektronischen Abstimmgeräten. Zwar existiere keine gesetzliche Regelung bezüglich solcher Wahlmechanismen, allerdings habe das BVerfG⁸⁴ im Zusammenhang mit der Bundestagswahl hohe Anforderungen an die Verwendung ebensolcher gestellt. Ob und inwieweit diese Grundsätze auf die parteiorganisierte Kandidatenaufstellung zu übertragen sind, wurde allerdings nicht geklärt. So wurden im Verfahren der „Grünen“ die abschließenden Entscheidungen per Stimmzettel getroffen, während bezüglich der getroffenen „Vorentscheidungen“ dem Gericht keine Anhaltspunkte für Verstöße durch die Verwendung ersichtlich seien. In diesem Zusammenhang, wie auch in der Frage der Geheimheit der Abstimmungen im Verfahren der Kandidatenaufstellung, ergeben sich indes erörterungswürdige Fragestellungen hinsichtlich den Anforderungen, die an das Verfahren zu stellen sind. So verweist der VerfGH auf seine bisherige Rechtsprechung, nach welcher es für den Abstimmungsakt auf den Vertreterversammlungen keiner besonderen Schutzvorrichtungen zur Wahrung der Geheimhaltung bedürfe. Letztlich geht das Gericht damit von geringeren Ansprüchen an die Abstimmungsmodalitäten bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung aus, was vor allem in Bezug auf alternative Abstimmverfahren für die Parteien Möglichkeiten eröffnet.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**⁸⁵ hatte sich aufgrund einer einstweiligen Anordnung und entsprechend in der Hauptsache mit der Verfassungsmäßigkeit der Neugestaltung von amtlichen Stimmzetteln für die Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz auseinandersetzen. Diese sollten als Maßnahme zur Gleichstellung von Frauen und Männern mit dem Aufdruck „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, der Angabe des gegenwärtigen Geschlechteranteils in der Vertretungskörperschaft, des Geschlechts der Bewerber und des Geschlechteranteils der Wahlvorschläge versehen werden. Der VerfGH sah durch diese Regelung den Grundsatz der Freiheit der Wahl aus Art. 50 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 76 Abs. 1 RhPfVerf verletzt, welcher die freie Willensbildung des Wählers ohne Zwang und Beeinflussung durch den Staat gewährleiste. Zwar verfolge sie das legitime Ziel der Verwirklichung des Verfassungsauftrags aus Art. 17 Abs. 3 S. 2 RhPfVerf und Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG,

⁸² VerfGH Saarland, Beschluss vom 07.04.2014 – Lv 19/13, in: LKRZ 2014, S. 255.

⁸³ Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 23.10.2014 – Vf. 20-II-14, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁴ S. dazu *M. Eßer*, MIP 2010, S. 69 ff.

⁸⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.06.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 und VerfGH Rheinland-Pfalz, Einstweilige Anordnung vom 04.04.2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14, online veröffentlicht bei juris.

welches ein hohes Gut darstelle und grundsätzlich eine Ungleichbehandlung von Männern und Frauen zugunsten letzterer rechtfertigen könne. Allerdings entfalte die Gestaltung des Stimmzettels im vorliegenden Fall einen appellativen Charakter, der unzulässigerweise auf die unbedingt zu schützende Willensbetätigung des Bürgers zum Zeitpunkt des Wahlakts einwirke. Man kann die politische Entscheidung des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers durchaus als progressiv goutieren. Als verfassungsrechtlicher Auftrag bedarf die Förderung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen der aktiven Verfolgung und tatsächlich wurden bei der Landtagswahl 2009 nur 16,8 % der kommunalen Mandate von Frauen errungen. Ein Handlungsbedarf besteht somit ohne Zweifel. Ob allerdings die Stimmzettelgestaltung die richtige Maßnahme ist, um diesen Missstand zu bekämpfen, ist mit dem VerfGH ernsthaft zu bezweifeln. So müssen die notwendigen Förderungsbemühungen ihre Grenzen in dem unbedingt zu schützenden Moment der Stimmabgabe finden. Die Stimmabgabe als „Grundakt demokratischer Legitimation“ bedarf der Freiheit von staatlicher Beeinflussung um seine legitimierende Wirkung auch entfalten zu können. Dabei sollte eine strenge, formale Betrachtung erfolgen: Die Motive und Art der Beeinflussung können diese nicht rechtfertigen. Eine solche Handhabe engt den Handlungsspielraum der Legislative auch nicht zu sehr ein, sind doch abseits dieses empfindlichsten Bereichs des gesamten Wahlprozesses zahlreiche Möglichkeiten denkbar, für eine stärkere Frauenbeteiligung in Kommunalparlamenten zu werben. Dies, so betont es auch der VerfGH Rheinland-Pfalz, ist unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze der Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften durchaus möglich und zulässig.

Der **StGH Bremen**⁸⁶ hatte sich im Rahmen einer präventiven prinzipialen Normenkontrolle nach Art. 140 Abs. 1 BremVerf mit der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzentwurfs auseinanderzusetzen, der eine Ausweitung des Wahlrechts vorsah. Unionsbürger sollten fortan das Recht haben, die Bremische Bürgerschaft zu wählen, das Wahlrecht zu den Beirätewahlen in der Stadtgemeinde Bremen sollte gar auf Einwohner erstreckt werden, die weder die deutsche Staatsangehörigkeit, noch die eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen. Die vorgeschlagenen Änderungen verstießen nach Auffassung des Gerichts allerdings gegen Art. 66 Abs. 1 BremVerf, der inhaltlich dem Art. 20 Abs. 2 GG entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Normierung des Prinzips

der Volkssouveränität. Das in Art. 28 Abs. 1 GG verankerte Homogenitätsgebot, dem die Landesverfassung unterworfen sei, gebiete eine Auslegung des Begriffs „Volk“ in Art. 66 Abs. 1 BremVerf, zumindest in der Frage wer das „Wahlvolk“ ist, die mit der des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG identisch ist. Dessen Volksbegriff beschränke sich nach der insoweit verbindlichen Rechtsprechung des BVerfG auf „Deutsche“ i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG, weswegen die Erweiterung verfassungswidrig sei. Weder die Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG noch die stärkere Öffnung Deutschlands zur Europäischen Union begründeten ein abweichendes Verständnis, einer erweiternden Verfassungsinterpretation stehe der eindeutige Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers entgegen. Die Erstreckung des Kommunalwahlrechts auf Unionsbürger zeichne allein das nach, was wegen des Vorrangs des Unionrechts ohnehin gelte und sei darauf beschränkt: Von einer Öffnung dieses Rechts für alle ausländischen Staatsangehörigen, wie auch auf eine Erstreckung auf das Wahlrecht zu den Landesparlamenten, sei gerade abgesehen worden. In einer abweichenden Meinung kritisiert Richterin Sackofsky diese Auslegung. Mit der Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG seien die Grundlagen der Entscheidung des BVerfG zum Ausländerwahlrecht von 1990 ausgehebelt worden. Es bestünden mithin keine grundgesetzlichen Vorgaben, die den Bremischen Gesetzgeber daran hinderten, das Wahlrecht in der vorgeschlagenen Form auszuweiten. Der Richtermehrheit ist in dieser verfassungsrechtliche Fundamente tangierenden Frage⁸⁷ allerdings zuzustimmen, ihnen gelingt in der essentiellen Frage, wer in der modernen (Zuwanderungs-)Gesellschaft „das Volk“ im Rechtssinne ist, eine dogmatisch überzeugende Lösung. So bemühen die Richter alle erdenklichen Begründungsansätze für die Zulässigkeit eines Ausländerwahlrechts um schließlich, richtigerweise, an der Staatsangehörigkeit als rechtlichem Ausgangspunkt festzuhalten, welche von ihnen als rein formales Kriterium verstanden wird. Die Auffassung des Sonderotums, welche mit der Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG diesbezüglich eine Art verfassungsrechtliche „Tabula rasa“ entstanden sieht, kann nicht überzeugen, scheint sie doch Entstehungsgeschichte und Telos der Norm in zu übergreifender Weise auszulegen. Die Brisanz der Idee des Ausländerwahlrechts verbleibt, birgt sie doch einen *verfassungspolitischen* Reiz, der sich auch aus gewichtigen demokratietheoretischen Überzeugungen nährt, welche heute aktueller erscheinen denn je. Gerade deswegen ist aber bei

⁸⁶ StGH Bremen, Urteil vom 31.01.2014 – St 1/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 497-504.

⁸⁷ S. dazu M. Morlok/T. Poguntke/S. Bukow (Hrsg.): Parteien, Demokratie und Staatsbürgerschaft, 2014.

der *verfassungsrechtlichen* Bewertung diese richterliche Zurückhaltung geboten, die dem Urteil inneohnt: Das Homogenitätsgebot verlangt, dass die substantielle Entscheidung über das Wahlvolk im Grundgesetz zu erfolgen hat, den Bundesländern kann diesbezüglich kein Alleingang gewährt werden. Dem Diskurs über eine mögliche Verfassungsänderung sollte nicht mit einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung zuvorgekommen werden, zumal mit den PEGIDA-Demonstrationen gesellschaftliche Kontroversen über die Frage, wer denn nun „das Volk ist“, in diesen Tagen offener zutage treten denn je.

Das **VG Ansbach**⁸⁸ gab in einem bemerkenswerten Urteil dem Antrag eines Klägers im Rahmen einer Wahlanfechtung statt und verpflichtete das Land Bayern zur Wiederholung der Gemeinderatswahl im Markt Uehlfeld. Der Klage ging ein Streit zwischen Mitgliedern der örtlichen SPD und dem Bürgermeister der Gemeinde bezüglich eines geplanten Bürgerbegehrens voraus. Das klagende Parteimitglied war einer der Initiatoren dieses auf ein Wasserschutzgebiet bezogenen Begehrens. Die Auseinandersetzung begann mit einem Flugblatt, durch das der Kläger gemeinsam mit einem weiteren SPD-Mitglied für die Initiative warb und das im Briefkopf mit dem Zug „SPD Uehlfeld“ versehen war. Dies veranlasste den Bürgermeister in einer von der „Eigentumsschutzgemeinschaft (ESG) Uehlfeld“ verteilten „Bürgerinformation“ die Inhalte des SPD-Flugblatts als „Unsinn“ zu bezeichnen und in Hinblick auf die Gemeinderatswahl von der Wahl der dahinterstehenden Mitglieder abzuraten. Die Verbreitung verunglimpfe die gesamte SPD, was diese und ihre Kandidaten nicht verdient hätten. Sodann verwies der CSU-Politiker darauf, dass es „auch viele vernünftige SPD Kandidaten“ gebe, die es verdient hätten, die Interessen ihrer Mitglieder und der Bürger zu vertreten. Der Kläger legte daraufhin eine Wahlanfechtung beim Landratsamt ein, welches diese aber mit der Begründung zurückwies, es liege keine Beeinflussung der Stimmrechtsausübung vor. Der Bürgermeister habe sich in dieser Position an die Bürger gewandt, nicht als Gemeindewahlleiter; seine Äußerung stelle eine im politischen Meinungskampf zulässige dar. Das VG folgte dieser Argumentation richtigerweise nicht und erkannte in dem Ausfall des Amtsträgers eine Verletzung von Wahlvorschriften. Der Bürgermeister sei Adressat des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots, welches eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller

am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerbern verbiete. In seiner Funktion stelle er bereits nach einfachem Landesrecht eine „mit der Wahl betraute Behörde“ i.S.v. Art. 20 Abs. 3 GLKrWG dar, der eine Beeinflussung des Inhalts der Stimmrechtsausübung untersagt sei. Die Stellungnahme in dem fraglichen Schreiben sei keine private Meinungsäußerung sondern eine solche in amtlicher Eigenschaft, was sich zwar nicht aus der Funktionsbezeichnung als Bürgermeister, aber aus den gewählten Formulierungen ergebe; ihr Inhalt sei als parteiergreifende Einflussnahme zu qualifizieren. Ein Rückgriff auf die Grundsätze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit sei in diesem Fall ebenfalls verwehrt, da es am, in dieser „heißen Phase“ des Wahlkampfes notwendigen, rein informierenden und wettbewerbsneutralen Informationsgehalt der Äußerung fehle. In den Augen des VG führte diese unzulässige Wahlbeeinflussung zu der Möglichkeit, dass es zu einem unrichtigen Wahlergebnis gekommen sein könnte. Da der Kläger bei der Gemeinderatswahl zum zweiten Listennachfolger einer SPD-Bewerberin gewählt wurde, könne zwar keine unrichtige Sitzverteilung, wohl aber eine unrichtige Listennachfolge zustande gekommen sein, was aber für eine Ungültigkeitserklärung nach Art. 50 Abs. 3 GLKrWG ausreiche. Es gelte keine Wahrscheinlichkeitserwägungen anzustellen, ob ein Verstoß gegen Wahlvorschriften zu einer Verdunkelung des Wahlergebnisses führe. Vielmehr genüge das Bestehen der Möglichkeit einer anderen Reihenfolge der Listennachfolger, was bei einer unzulässigen Wahlbeeinflussung grundsätzlich angenommen werden müsse, weswegen die Wahl für ungültig zu erklären sei. Dieses Ergebnis vermag angesichts der Geringfügigkeit der möglichen Auswirkungen überzogen erscheinen. Allerdings ist der gerichtlichen Wertung bei der Qualifikation der Aussagen des Bürgermeisters zuzustimmen. Dafür bedarf es auch keiner vertieften Auswertung der im vergangenen Jahr so zahlreichen Judikatur zu Fragen der politischen Neutralität von Amtsträgern. Der unzulässige Eingriff in die Chancengleichheit und das passive Wahlrecht des Klägers erweist sich in diesem Fall angesichts der Wortwahl und des Inhalts der Äußerung als evident. Insofern wenden die Richter die zitierten Vorschriften des bayerischen Kommunalwahlrechts nur konsequent an, die keine hohe Schwelle für die Ungültigkeitserklärung aufweisen.

Sven Jürgensen

⁸⁸ VG Ansbach, Urteil vom 11.11.2014 – AN 4 K 14.01333, online veröffentlicht bei juris.

Rezensionen

Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern, Duncker & Humblot, Berlin 2014, 119 S., ISBN 978-3428144341, 35,90 €.

Schüttemeyer, Suzanne S./Schmidt-Jortzig, Edzard: Der Wert der parlamentarischen Repräsentation – Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung, Nomos, Baden-Baden 2014, 210 S., ISBN 978-3848708857, 39 €.

Eine Folge der Verberuflichung von Politik sind regelmäßige Debatten über die Ausgestaltung der Entlohnung von Berufspolitikern. Zuletzt 2011 hatte der Ältestenrat des Bundestages die Einsetzung einer *Unabhängigen Kommission* beschlossen (BT-Drs. 17/6291; 17/6496), die „Empfehlungen für ein Verfahren für die künftige Anpassung der Abgeordnetenentschädigung und für die zukünftige Regelung der Altersversorgung von Abgeordneten nach Art. 48 Abs. 3 GG“ (BT-Drs. 17/12500: 4) erarbeiten sollte. Diese Empfehlungen legte die Kommission im März 2013 vor; in diesem Zusammenhang sind die beiden Publikationen zu sehen.

Der von Schüttemeyer und Schmidt-Jortzig – beide Mitglied der *Unabhängigen Kommission* – editierte Band dokumentiert den Kommissionsbericht, nicht jedoch die darauf basierende Gesetzgebung (BT-Drs. 18/477 und 18/2500). Die Kommissionsempfehlung (BT-Drs. 17/25000) wird im typischen Layout des Buches abgedruckt. Dies stört zunächst nicht, führt aber dazu, dass die originalen Seitenangaben fehlen – was die wissenschaftliche Nutzbarkeit des Abdrucks erheblich reduziert. Dennoch bietet das Buch durch die ergänzenden Beiträge einen Mehrwert, den es zu betrachten gilt. Noch vor dem Kommissionsbericht steht eine Einordnung und Rechtfertigung der Kommissionsarbeit durch Edzard Schmidt-Jortzig, Vorsitzender der *Unabhängigen Kommission* und zugleich Mitherausgeber des Buches. Dieser Beitrag betont das Anliegen der Kommission, ein normatives Leitbild des Abgeordneten zu entwickeln. So wird die Einführung – wie auch der Kommissionsbericht selbst – phasenweise zum Plädoyer für eine angemessene Entlohnung von Abgeordneten. Im Kern steht die im Buch mehrfach vertretene These, dass gerade die Abgeordnetentätigkeit nicht mit anderen Berufen vergleichbar sei (zur Kritik am entwickelten Leitbild von Arnim s.u.), wobei Bezüge etwa zur Professionssoziologie oder zur politikwissenschaftlichen Forschung nicht hergestellt werden. Auffällig ist, dass im gesamten Buch kommissionsinterne

Kontroversen und argumentative Widersprüche des finalen Berichts nicht detailliert diskutiert werden (obwohl bspw. die beiden Herausgeber in der Frage der steuerfreien Pauschale unterschiedlich votierten, BT-Drs. 17/12500: 32, Fn. 124). Dabei wären gerade diese Aspekte und die damit verbundenen Argumente besonders relevant. In Anschluss an den Kommissionsbericht skizziert Philipp Austermann die „Entwicklung der Abgeordnetenvergütung seit der Antike bis zur aktuellen Situation im Wesentlichen“. Er legt einen Schwerpunkt auf die Entwicklung in Deutschland nach 1815, vertieft so zentrale Aspekte und diskutiert bspw. die Wirkung eines Diätenverbots. Im Ergebnis stellt der Beitrag die Notwendigkeit einer Bezahlung von Abgeordneten heraus und bilanziert, dass eine Abgeordnetenvergütung „nicht Ausdruck einer Selbstbedienung, sondern eine unverzichtbare Voraussetzung wirklicher Demokratie“ sei (S. 145). Dies ist allerdings unstrittig. In der medialen und wissenschaftlichen Kritik steht ja nicht das Prinzip der Abgeordnetenentschädigung insgesamt, sondern spezifische Teilelemente und -regelungen. Und doch scheint der Selbstbedienungs Vorwurf eine starke argumentative Kraft zu entfalten, weshalb, so Harro Semmler in seinem Beitrag, „die Abgeordneten in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder versucht haben, solche Entscheidungen auf andere Gremien [...] zu verlagern“ (S. 148). Diese Gremien und Kommissionen in der Bundesrepublik sowie deren Vorschläge werden umfassend dargestellt. Die Tätigkeit der jüngsten Kommission – immerhin Ausgangspunkt des Buches – kommt allerdings zu kurz. Hilfreich wäre bspw. eine pointierte Darstellung der zentralen Kommissionsempfehlungen (und der parlamentarischen Umsetzung). Suzanne S. Schüttemeyer und Johannes Haas knüpfen in ihrem Beitrag an die Überlegung an, dass die finanzielle Ausstattung von Mandatsträgern als Indikator für die „Wertschätzung [...]“, die der parlamentarischen Repräsentation in einem Land zuteil wird“ (S. 173), verstanden werden kann. Ihr internationaler Vergleich zeigt bspw., dass die Besoldung im öffentlichen Dienst ein weit verbreiteter Referenzrahmen für die Abgeordnetenentlohnung ist (S. 184). Entscheidend für die Akzeptanz der Abgeordnetenentlohnung sei jedoch letztlich mehr Transparenz und Selbstbewusstsein seitens der Parlamentarier. Daher fordern sie eine „öffentliche und offensive Auseinandersetzung der Parlamente mit ihrer Stellung und dem Wert parlamentarischer Repräsentation“ (S. 196). Tatsächlich deutet jedoch der im ersten Teil des Buches dokumentierte Vorschlag der *Unabhängigen Kommission*, die Diätensteigerung nur alle vier Jahre (zu Beginn der Legisla-

tur) zu beschließen und zudem die Erhöhung an einen Index zu binden, eher auf das Gegenteil. Eine ergebnisoffene, regelmäßige und öffentliche Debatte wird so durch eine technisch begründete, quasi-deterministische Indexlösung ersetzt. Die Debatte um die Abgeordnetenentlohnung wird so künftig vermutlich vermieden.

Deutlich kontroverser sind die Beiträge in dem von Hans Herbert von Arnim editierten Buch, das die Vorträge der 15. Speyerer Demokratietagung 2013 dokumentiert.¹ Analog zu Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig eröffnet auch hier ein (partiell ähnlicher) Beitrag von Schmidt-Jortzig den Diskurs, wobei unter Bezugnahme auf den Kommissionsbericht sowohl eine Begründung der Abgeordnetenentschädigung insgesamt als auch die wesentlichen Regelungsvorschläge dargestellt werden. Doch erneut bleiben argumentative Brüche der Kommissionsempfehlungen (S. 13) ebenso unberücksichtigt wie in der Kommission streitige Punkte (S. 14). Ein vertiefender Blick in die „Black Box“ Expertenkommission, bzw. in die inhaltlichen Diskurse selbiger, bleibt aus. Von Arnim untersucht in seinem Beitrag, in welchem Verhältnis die Bezahlung bzw. Versorgung von Politikern zur Besoldung des öffentlichen Dienstes steht und wo Missstände zu beklagen sind. Zugleich geht er mit dem Kommissionsbericht und dem letztlich vom Parlament beschlossenen „Diätencoup“ (S. 33) erwartungsgemäß hart ins Gericht. Dabei spricht er sich keineswegs gegen eine angemessene Entlohnung der Abgeordneten generell aus. Er kritisiert vielmehr einzelne Argumente und Aspekte des Berichts bzw. der parlamentarischen Beschlussfassung. Exemplarisch zu nennen ist etwa die kurzzeitige Kopplung der Diäten an die Richterbesoldung, um diese dann sogleich wieder aufzuheben (bei der seiner Einschätzung nach verfassungswidrigen Index-basierten Erhöhung, S. 33).² Positiv fällt dabei auf, dass von Arnim auch Befunde der Parteienforschung berücksichtigt. Er arbeitet heraus, dass Schmidt-Jortzig (S. 14-18) und die Kommission ein Idealbild des Abgeordneten

heranziehen, das die Wirklichkeit „ignoriert“ (S. 49). Die tatsächliche Bedeutung des einzelnen Abgeordneten sei weitaus geringer als es das oft zitierte Idealbild des „freien Abgeordneten“ annehmen lasse. So sei jedoch letztlich „den Vorschlägen der [...] Kommission und dem [...] jüngsten Diätengesetz [...] die theoretisch-argumentative Grundlage entzogen“ (S. 50). Allerdings steht Schmidt-Jortzig mit seinem Plädoyer nicht allein. Auch Jörn Ipsen konstatiert in seinem Beitrag, dass „bei den Abgeordnetenbezügen und den Amtsbezügen von Ministern und Bundeskanzler [...] keine Übertreibungen zu entdecken“ (S. 64) seien. Allerdings konzentriert sich Ipsen auf einen Vergleich der direkten Diäten mit den – aus seiner Sicht ein massives „Gerechtigkeitsproblem“ (S. 64) darstellenden – Bezügen von Spitzenmanagern. Dass nicht nur die Situation von Bundestagsabgeordneten im wissenschaftlichen wie öffentlichen Interesse steht, zeigt insbesondere der Beitrag Heinrich Oberreuters, der sich mit dem finanziellen Status der bayerischen Landtagsabgeordneten befasst. Ausgangspunkt ist der „Sommer des Missvergnügens“ (S. 19), also die Debatte um die Beschäftigung von Familienangehörigen im Sommer 2013. Diese Problematik ist – neben einer systematischen Darstellung des Berufsbildes sowie der Abgeordneten-ausstattung in Bayern insgesamt – von wesentlicher Bedeutung im Beitrag, wobei Oberreuter darauf hinweist, dass alle Probleme bereits 1999/2000 dem Parlamentspräsidium bekannt waren, aber erst 2013 gelöst wurden. Ursächlich dafür ist nach seiner Einschätzung die machtvolle, aber informelle interfraktionelle Arbeitsgruppe zu Fragen des Abgeordnetenrechts, die offenbar anderen Problemen eine größere Aufmerksamkeit gewidmet hat (S. 29). Im Ergebnis nehme Bayern damit erneut eine Sonderrolle ein: Die „Peripherie der Finanzausstattung [ist nun] weitergehend und restriktiver – im Bereich der Verwandtenbeschäftigung übertrieben – geregelt als je zuvor“ (S. 20), wengleich von Arnim in seinem Beitrag in Bayern und im Bund weiterhin eine erhebliche Überversorgung (bei den Altersbezügen) kritisiert (S. 39).

Beide Bände dokumentieren – in unterschiedlicher Weise – die aktuelle Debatte im Zuge der jüngsten Expertenkommission. Sie plädieren klar für eine angemessene Bezahlung von Abgeordneten. Dieses Plädoyer ist verständlich, wenn man den in den Beiträgen erkennbaren Verweisen auf eine vermeintlich zu populistische Diätendebatte folgt. Ganz offensichtlich bestand in der Debatte, insbesondere in der *Unabhängigen Kommission*, der Wunsch, die grundsätzliche Notwendigkeit einer angemessenen Entlohnung der Abgeordneten herauszustellen. Diese Not-

¹ Nachfolgend werden nur ausgewählte, v.a. auf die Abgeordnetenentlohnung fokussierte Beiträge betrachtet.

² Im Bericht wird argumentiert: „Die Kommission hält aber den Abgeordneten in Status, Tätigkeit und Verantwortung am ehesten mit einem Richter an einem obersten Gerichtshof des Bundes (Besoldungsgruppe R 6 samt Zulagen) für vergleichbar“. (BT-Drs. 17/12500: 17). Zugleich wird für die künftige Entwicklung ausgeführt: „Die Abgeordnetenentschädigung sollte [...] der Entwicklung der Bruttomonatsverdienste der abhängig Beschäftigten im Bundesgebiet folgen“ (BT-Drs. 17/12500: 18). Sie soll damit künftig gerade nicht der zuvor noch als angemessene Bezugsgröße herangezogenen Richterbesoldung folgen.

wendigkeit steht (politik-)wissenschaftlich jedoch außer Frage, dies zeigt die bereits breite Forschungsliteratur zur Verberuflichung von Politik in etablierten Demokratien. Viel entscheidender, und hier wäre ein noch stärkerer Diskurs wünschenswert, sind jedoch die oftmals komplexen Detailfragen jenseits der eigentlichen Diäten. Vor allem diese, dies zeigt insbesondere von Arnims Beitrag, stehen aus guten Gründen weiterhin im Zentrum der Kritik. Denn diese Sonderregelungen sind dazu geeignet – viel mehr als die Höhe der direkten Diäten –, das Ansehen der Berufspolitik zu beschädigen, wiegt doch gerade bei diesen Sonderregelungen das Problem der – notwendigen – Entscheidung in eigener Sache und der mangelnden Transparenz besonders schwer. Die aktuellen, parlamentarisch nun beschlossenen Regelungen zeigen dabei, dass grundlegende Veränderungen nur bedingt möglich bzw. gewünscht sind. Die von Schüttemeyer und Haas geforderte Transparenz wird nicht erreicht, evidente Ungereimtheiten im Regelungsgeflecht bestehen weiter und die Beschlusslage zur künftigen Diätendynamik ist eher debattenverhindernd als -anregend. Die finanzielle Ausstattung von Berufspolitikern aber wird auch künftig auf der wissenschaftlichen Agenda stehen müssen. Die beiden Bücher dokumentieren dabei den (fast) aktuellen Zwischenstand des Diskurses überwiegend wohlwollend und praxisnah.

Dr. Sebastian Bukow

Biezen, Ingrid van (Hrsg.): On Parties, Party Systems and Democracy: Selected Writings of Peter Mair (Englisch), ECPR Press, 2014, 666 S., ISBN 978-1907301780, 89,95 €.

Der im August 2011 überraschend verstorbene Peter Mair ist „undoubtedly one of the most influential figures in the comparative study of parties and party systems in the past quarter century“ (David Farrell). In der Textsammlung „On Parties, Party Systems and Democracy“ werden nun ausgewählte Arbeiten Peter Mairs erstmals in gebündelter Form publiziert. Das Buch ist damit nicht nur eine leserfreundliche Textsammlung, sondern zugleich auch ein wissenschaftlicher Nachruf, der vor allem durch die Werke selbst wirkt.

Das Buch ist vor allem eine Sammlung bereits publizierter Arbeiten. Zudem bietet es aber auch einen Orientierungsrahmen für Peter Mairs Werk. Dies ist Aufgabe der beiden, den eigentlichen Artikeln vorangestellten Beiträge von Ingrid van Biezen sowie Stefano Bartolini und Hans Daalder. In der fundier-

ten, umfangreichen Einleitung stellt Ingrid van Biezen das Forschungsverständnis Mairs heraus und betont: „*Much of his empirical work ultimately served to address the big and intrinsic questions that have an obvious normative importance for scholars of political parties and democracy, thus setting it apart from much of the more narrowly focused and increasingly specialized literature that characterises the discipline of comparative politics today.*“ (S. 1) Darüber hinaus ordnet van Biezen das Werk Mairs in die vergleichende Politikwissenschaft ein, stellt wesentliche Argumente heraus und diskutiert die wissenschaftliche Kritik. So wird der Diskurs, den Mair durch seine Arbeiten vorangetrieben hat, erkennbar. Lesenswert ist auch das *Intellectual Portrait*, das Stefano Bartolini und Hans Daalder ausarbeiten. Ihnen gelingt es, biografische Details mit Mairs wissenschaftlicher Entwicklung zu verbinden. So bieten sich spannende Einblicke in Mairs Themen und Anliegen, in seine intellektuell-wissenschaftliche Entwicklung und seinen *style of research*.

Der eigentliche Textteil des Buches ist in sechs unterschiedlich umfangreiche Abschnitte unterteilt. Das Buch folgt dabei sinnvollerweise keiner chronologischen, sondern einer thematischen Auswahl und bringt so Arbeiten zu *Comparative Politics*, *National Politics*, *Party Systems*, *Political Parties*, *European Union* und *(The Future of) Party Democracy* zusammen. Die insgesamt 25 Beiträge können dabei notwendigerweise nur einen Einblick in Mairs weitaus umfangreicheres Werk bieten. (Selbsterklärtes) Ziel der Herausgeberin ist es, neben einigen vielzitierten Texten auch eher selten referenzierte Werke vorzustellen, um so über das Schrifttum einen Einblick in Mairs Denken und Arbeiten zu bieten. Dieses Ziel wird erreicht, die thematische Breite Peter Mairs, seine Relevanz für die Politikwissenschaft und sein Wissenschaftsverständnis sind gut erkennbar.

Die Entscheidung, die Breite des Werkes darzustellen, geht naturgemäß zu Lasten der Tiefe – nicht alle Beiträge Mairs zu einem Thema können aufgegriffen, nicht jeder sich daraus ergebende Diskurs in aller Tiefe nachgezeichnet werden. Dies ist bezogen auf die Intention des Buches durchaus akzeptabel, für die Nutzung der Beiträge für die eigene Forschung aber von Nachteil. Beispielhaft sei der – die Parteienforschung bis heute prägende – Beitrag zur Emergenz von Kartellparteien (mit Richard S. Katz in *Party Politics* 1995). Zwar findet sich im Buch mit dem Text *Party Organizations: From Civil Society to the State* (veröffentlicht 1994 in Katz/Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaption in*

Party Organizations in Western Democracies, London: Sage) eine frühere Arbeit zur Thematik, der leistungswerte, die Kartellparteiendebatte initiiierende Diskurs mit Ruud Koole (Koole bzw. Katz/Mair in *Party Politics* 1996) fehlt jedoch (siehe aber die Einordnung in van Biezens Einleitung). Dies ist konzeptionell bedingt und Folge der sinnvollen Buchkonzeption, weshalb dies zwar bedauerlich, aber kaum vermeidbar ist. Ärgerlich ist jedoch, dass die Beiträge neu editiert wurden und dass dabei auf die Angabe der Seiten-/umbrüche der jeweiligen Originalveröffentlichungen verzichtet wurde (bzw. vermutlich verzichtet werden musste). Um die Texte in der eigenen Forschungsarbeit zitieren bzw. präzise referenzieren zu können, sollten bzw. müssen auch weiterhin die Originalquellen herangezogen werden. Die Originalveröffentlichungen können jedoch durch die vollständigen und präzisen Quellenangaben schnell gefunden werden.

In der Summe bietet das Buch eine gelungene Zusammenstellung relevanter Werke Peter Mairs. Dass dabei einzelne, je nach Forschungsinteresse als wichtig zu erachtende Beiträge fehlen, ist unvermeidlich – dafür ist das Werk Mairs zu umfangreich (vgl. die Bibliographie im Buch). Der Band stellt einen gelungenen wissenschaftlichen Nachruf dar und bietet als Text- bzw. Lektüresammlung einen handlichen Einstieg in die Forschungsarbeit Peter Mairs.

Dr. Sebastian Bukow

Brettschneider, Jörg: Nutzen der ökonomischen Theorie der Politik für eine Konkretisierung des Gebotes innerparteilicher Demokratie. Beschreibung innerparteilicher Entscheidungsprozesse als Wettbewerb eigennütziger Akteure und daraus folgende Regulierungsanforderungen, Beiträge zur Politischen Wissenschaft Band 181, Duncker & Humblot, Berlin 2014, 171 S., ISBN 978-3428144181, 74,90 €.

Über innerparteiliche Demokratie ist viel nachgedacht und geschrieben worden, gerade auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Die Arbeit von Brettschneider verspricht eine Erweiterung des üblichen Diskussionsrahmens durch die Heranziehung der ökonomischen Theorie der Politik, einer Theorierichtung, welche der Demokratietheorie im Allgemeinen wichtige Anregungen zu geben in der Lage ist. Entsprechend gespannt ist man auf den Ertrag für das Themenfeld der innerparteilichen Demokratie. Die Arbeit gliedert sich in drei Abschnitte: eine Darstellung der rechtlichen Anforderungen an das Gebot

innerparteilicher Demokratie (S. 17-31), einen Hauptteil, in dem das Gebot innerparteilicher Demokratie aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie der Politik betrachtet wird (S. 32-108), und einem Ergebnisteil „Folgerungen“ (S. 109-148).

Die Vorstellung der rechtlichen Vorgaben für die innerparteiliche Demokratie in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und dem PartG wird sehr knapp gehalten. Im Weiteren wird detailliert auf Fragen der Personalauswahl in den Parteien eingegangen, auch unter Heranziehung von Gerichtsentscheidungen. Das Behandelte wirkt dabei etwas zufällig ausgewählt. Die inhaltliche Dimension der Politikformierung wird ganz randständig behandelt, hier findet sich lediglich die Feststellung, der Grundsatz der Willensbildung „von unten nach oben“ sei inhaltsleer – ob dem wirklich so ist, hätte man gern an Explikationen dieser Formulierung demonstriert gesehen. Einleuchtend ist aber der Hinweis auf die realen Bedingungen demokratischer Willensbildung. Wenn abschließend zu diesem ersten Teil formuliert wird, das Gebot innerparteilicher Demokratie sei durch geringere Anforderungen gekennzeichnet als das allgemeine (staatliche) Demokratiegebot, so scheint dies etwas vorschnell zu sein. Zum einen hat die innerparteiliche Demokratie andere Funktionserfordernisse zu beachten als die Demokratie im staatlichen Bereich, sie mag deswegen anders, aber nicht weniger intensiv vom Recht gefordert sein. Zum anderen haben staatliche Regulierungen und Kontrollen die Freiheit der Parteien zu achten. Diese erlaubt es den Parteien, sich zwischen unterschiedlichen Demokratiemodellen zu entscheiden, etwa stärker repräsentativ oder stärker direktdemokratisch. Eine solche Vielfalt mag der Demokratie insgesamt durchaus zuträglich sein. Diese Freiheit der Gestaltung bedeutet aber notwendigerweise einen Mangel an einheitlichen staatlichen Maßstäben.

Der eigentliche Anspruch des Buches gilt der Bereicherung des rechtswissenschaftlichen Diskurses um die Beiträge der ökonomischen Theorie der Politik. Zentral für die Abhandlung ist das Verständnis von Politik als Wettbewerb. Die Aufnahme dieses Konzeptes in Wissenschaft und Rechtsprechung wird breit und nachweislich nachgezeichnet. Dabei wird zu Recht die Bedeutung einer fairen Wettbewerbsordnung für die innerparteiliche Demokratie herausgearbeitet. Die Freiheit zur Konkurrenz und die gesicherte Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen werden als wesentlich herausgestellt. Aus der ökonomischen Theorie werden Einsichten in die Funktionen des Wettbewerbs übernommen und im Einzelnen dargestellt. Besondere Bedeutung wird der Wettbe-

werbsfunktion der Entdeckung von Wissen und der Generierung von Innovationen beigemessen.

Im Schlussteil soll der Ertrag der Betrachtung fixiert werden. Hier konzentriert sich die Arbeit zum einen auf eine Wiederholung dessen, was anfänglich als Inhalt der Forderungen des Gebots innerparteilicher Demokratie dargestellt wurde, weitgehend beschränkt auf Fragen der Blockwahl. Darüber hinaus bleibt es leider bei sehr allgemein gehaltenen Postulaten. Die dogmatische Ausbeute bleibt damit leider begrenzt.

Das Buch ist aus einem im Rahmen des Promotionsverfahrens gehaltenen Vortrag an der Bucerius Law School hervorgegangen. Es wird seinem Anspruch gerecht, auf die Bedeutung der ökonomischen Theorie der Politik auch für die rechtliche Demokratietheorie hinzuweisen, insbesondere auf die Zentralität des Wettbewerbskonzepts auch für die innerparteiliche Demokratie. Richtigerweise wird klar die Unterschiedlichkeit des ökonomischen und des politischen Wettbewerbs betont. Allerdings bleibt auch vieles an der Oberfläche. Die Vielzahl der aufgeführten Wettbewerbsfunktionen ist nicht trennscharf voneinander abgehoben, Einzelfragen der innerparteilichen Demokratie werden überwiegend nicht behandelt. Der Vorschlag, bei parteiinternen Wahlen ein geheimes Wahlvorschlagsrecht einzuführen, überzeugt wenig. Anlass für diesen Vorschlag ist die Vermutung, Gegenkandidaturen zu Vorschlägen der Parteiführung könnten zu einem Reputationsverlust führen oder gar zur Abstempelung als Querulant. Wenn dem so ist, so birgt ein anonymes Wahlvorschlagsrecht aber die Gefahr, dass man missliebige innerparteiliche Konkurrenten durch einen anonymen Vorschlag in eben diese Gefahr bringt. Auch wird ein Wahlvorschlagsrecht nicht funktionieren ohne die Bereitschaft der Nominierten, tatsächlich zu kandidieren. Schließlich muss ein anonymes Wahlvorschlagsverfahren immer dann scheitern, wenn eine Kandidatur von einer Mindestzahl von Unterstützern abhängig gemacht wird, was ja (trotz der Regelung im Bundeswahlgesetz für die Kandidatenaufstellung bei staatlichen Wahlen) ein vernünftiges Instrument der Rationalisierung des innerparteilichen demokratischen Prozesses sein kann. Überhaupt ist der Arbeit eine gewisse Wirklichkeitsferne zu konstatieren. Dies gilt vor allem für die Klage darüber, dass innerparteiliche Wahlen durch Absprachen beeinflusst seien (S. 61 ff.). Dies verkennt, dass Mehrheiten hergestellt werden müssen, nicht zuletzt durch Kompromisse. Die Perhorreszierung von „Tauschgeschäften“ wirkt merkwürdig unpolitisch für eine ökonomische Theorie der Politik.

Auch wenn die durch den Titel der Publikation geweckten großen Erwartungen an einen Erkenntnisgewinn aus der ökonomischen Theorie der Politik für die innerparteiliche demokratische Willensbildung nicht in dieser Breite erfüllt werden, so ist es doch ein Verdienst Brettschneiders, den Blick über den Tellerrand hinaus gewagt und wertvolle Denkanstöße sowie nützliche Anregungen für eine weitere vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik beigesteuert zu haben.

Prof. Dr. Martin Morlok

Dittberner, Jürgen: Die FDP: von der Regierung in die außerparlamentarische Opposition – und zurück?, Logos-Verlag, Berlin 2014, 135 S., ISBN 978-3832536466, 19,80 €.

Wuchtvoller Nachruf auf die FDP.

Jürgen Dittberner ist ein intimer Kenner der deutschen FDP. Nicht nur als Politikwissenschaftler, sondern selbst als Berliner FDP-Politiker beschäftigt er sich in seinem Leben mit ihrem Wohl und Wehe. Von ihm stammt unter anderem das Standwerk zur FDP³ sowie aus dem Jahre 2008 „Sozialer Liberalismus. Ein Plädoyer“. Letzteres ist bemerkenswert, weil es zu Zeiten Guido Westerwelles eine programmatisch breitere und andere Verankerung der FDP einforderte. Umso gespannter war der Rezensent, was Dittberner an Analyse und Zukunftsoptionen für die FDP zu präsentieren hat. Immerhin hat Oskar Niedermayer (2015: 131) konstatiert, dass 27% der Deutschen sich eine liberale Partei im deutschen Parteiensystem wünschen – nur würde sie diese Rolle nicht von der FDP verkörpert sehen.⁴ Jürgen Dittberner wäre also jemand, der intellektuell in der Lage wäre, den Weg der FDP zurück zur Verkörperung dieser notwendigen liberalen Partei im deutschen Parteiensystem aufzuzeigen. Vorgelegt hat Jürgen Dittberner hingegen einen wuchtvollen Nachruf, eine dichte Beschreibung des jahrelangen ideologischen und programmatischen Niederganges der FDP. Der Bucheinband verkörpert symbolisch die Kernthese Dittberners, indem dort die Zahl 18% mit dem Wahlergebnis 4,8% bei der Bundestagswahl 2013 in einem Zahlenwirrwarr zusammengeführt wird. Das Projekt 18% von Möllemann und Westerwelle ist es dann auch, das Dittberner als den Sargnagel der programmatischen

³ Jürgen Dittberner 2010: Die FDP. Geschichte, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS Verlag.

⁴ Siehe auch die Besprechung in diesen MIP von: Oskar Niedermayer 2015: Die Parteien zur Bundestagswahl 2013. Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Fundierung der FDP sieht, die zur realweltlichen 4,8% geführt habe (S. 73-79). Er sieht den Liberalismus als Gegenideologie zum Populismus, das Projekt 18 aber als Populismus. Gewünscht hätte sich Dittberner vielmehr eine „Verankerung des kritischen Rationalismus als Ausgangspunkt“ der FDP-Politik in den vergangenen Jahren (S. 33) – also eine Fundierung der FDP-Programmatik im Sinne der Philosophie Poppers⁵ und seiner Befürwortung der offenen Gesellschaft. Dittberner interpretiert diesen Ansatz weiter, indem er die Fokussierung auf nüchtern-emotionslose Sachpolitik als Kern liberaler Programmatik verortet. Bei Letzterem ist der Rezensent skeptisch, war und ist Politik doch immer schon „Markt der Interessen und Forum der Leidenschaften“⁶ gewesen. Popper selbst hat seine Philosophie leidenschaftlich bis hin zum Radikalismus verteidigt, und Dittberners neues kleines Büchlein lebt offenkundig auch von der Emotion. Der Beginn seines ersten Kapitels zu „2009 und 2013: Triumph und Niederlage“ ist in atemlosen Spiegelstrichen verfasst. Dittberners Empörung und das ehrliche Entsetzen über das Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag kann der Leser geradezu spüren. Ebenso spürbar ist Dittberners Abneigung gegen die Amtsführung des ehemaligen Vorsitzenden Guido Westerwelle, der die FDP zur reinen „Steuersenkungspartei“ geformt habe (S. 8). Diese Emotion macht durchaus den literarischen Reiz dieses Werkes aus. Dittberner beschreibt kurz Absturz und die unglückliche Regierungszeit, um schließlich noch im ersten Kapitel auf knapp acht Seiten die „Chancen der Freiheit“ zu diskutieren. Dittberner sieht den philosophischen Liberalismus immer noch als geeignete Grundlage für die FDP-Programmatik und fordert eine Anpassung der alten Ideen an die neuen Herausforderungen. An dieser Stelle verharrt die Argumentation. Dittberner gibt hier selbst und auch später im Buch keinen Ausblick darauf, wie diese Anpassung aussehen könnte. Er zitiert noch nicht einmal sich selbst, wo er doch mit seinem Werk „Sozialer Liberalismus. Ein Plädoyer“ hellsichtig die globale Auseinandersetzung mit dem aufkommenden Fundamentalismus als Kernaufgabe des Liberalismus identifiziert hat. Unglücklicherweise verkauft Dittberner gemäß der innerparteilichen Auseinandersetzungen seine Programmatik als „Sozialen Liberalismus“ – dabei entspringen viele seiner Argu-

mentationsfiguren schlicht dem klassischen Liberalismus und haben wenig mit dem gemein, was international unter dem Label „Sozialer Liberalismus“, wie z.B. bei der D66 in den Niederlanden oder *Radikale Venstre* in Dänemark, firmiert.⁷ Diese Zentrierung auf die rein deutsche Auseinandersetzung innerhalb des politisch organisierten Liberalismus inspiriert auch die folgenden Kapitel. Ein zunächst nicht weiter erklärter Bruch in der Argumentation erfolgt mit dem zweiten Kapitel. Hier fasst Dittberner die historischen Wurzeln der politischen Bewegung des Liberalismus in Deutschland zusammen. Das dritte Kapitel setzt diese historische Betrachtung fort. Hier identifiziert er die zentralen Wegmarken der FDP-Gründung und ihrer Bedeutung in der Bundesrepublik. Die Wurzel des Niedergangs der FDP verortet er in der sozial-liberalen Koalitionskrise Ende der 1970er Jahre. Im Grunde habe die sozial-liberale Koalition schon vor der Wahl 1980 kein gemeinsames Programm gehabt. Der damalige Wahlkampf sei ein rein strategischer Stimmenwahlkampf gewesen. Entsprechend geschwächt sei die FDP in die christlich-liberale Koalition unter Kohl gestolpert und zur Partei der „zweiten Wahl“ – nämlich für Koalitionswähler ohne liberale Grundüberzeugung – verkommen (S. 65-67). Das Schlusskapitel analysiert dann die Stellung der FDP im aktuellen Parteiensystem und stellt die Frage, ob die FDP zurückkomme. Dittberners eigene Antwort lautet: „Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist Skepsis geboten: Die These lautet, die FDP schafft es nicht...“ (S. 93). Wie schlimm muss es wirklich um die FDP stehen, wenn sogar ein Jürgen Dittberner nicht mehr die Überzeugung und Kraft aufbringt, der FDP eine Zukunft im deutschen Parteiensystem zu bescheinigen? Vielleicht ist es aber auch einfach nur ein literarischer Kunstgriff Dittberners. Jeder Satz des Büchleins atmet den Wunsch Dittberners nach einem Fortbestand der FDP aus. Das Buch schließt mit einer Frage nach einer Antithese zu seiner These – und mit der Hoffnung auf eine Synthese (S. 93). Und so gibt auch der Bruch zwischen den Kapiteln eins und zwei im Nachhinein einen Sinn: Dittberner zeigt hier die unterschiedlichen Strömungen des in Deutschland politisch organisierten Liberalismus auf – und, dass der Liberalismus dann Erfolg hatte, wenn Wirtschaftsliberale und gesellschaftlich liberale Kräfte

⁵ Karl Popper 1992: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Band 1: Der Zauber Platons. 7. Auflage. Tübingen: UTB. J. C. B. Mohr.

⁶ Guy Kirsch und Klaus Machscheidt 1998: Staatsmann, Demagoge, Amtsinhaber. Eine psychologische Ergänzung der ökonomischen Theorie der Politik. 2. Auflage. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

⁷ Fleck, Hans Georg: In Search of a Liberal Identity: Transition to Democracy, Liberal Heritage, and Liberal Parties in Eastern Europe, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung (18) 2006, S. 203-238, und Simon Tobias Franzmann: Die liberale Parteifamilie, in: Uwe Jun (Hrsg.) 2012: Parteienfamilien – Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett? Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 155-184.

vereint waren. Dittberner vermengt den politisch organisierten Liberalismus als Bewegung mit dem klassischen Liberalismus als normative politische Philosophie. Dies ist zugleich Schwäche und Stärke des kleinen Büchleins. Eine Schwäche insofern, als dass somit das Werk den Pulverdampf vergangener innerparteilicher Schlachten verbreitet. Es fehlt eine internationale Einordnung, ein Zurücktreten vom Tagesgeschäft, eine tiefere und detaillierte Begründung, warum die programmatische Verengung den endgültigen Untergang der FDP bedeuten könnte. Im Grunde beklagt Dittberner etwas, was schon Giovanni Sartori als Liberismus verspottete und keine typisch deutsche Entwicklung ist: Die Verengung liberaler Parteiprogrammatik auf Wirtschaftsliberalismus, die durch die Verengung im Kern ein Programm des Anti-Liberalismus sei.⁸ Das Problem des deutschen politisch organisierten Liberalismus stellt sich aus internationaler Perspektive dann so dar, dass in den innerparteilichen Auseinandersetzungen der FDP der Kern liberaler politischer Grundüberzeugung für Äußerungen eines Minderheitenflügels gehalten wird. Somit wurden intellektuelle Anregungen aus innerparteilichen Erwägungen in der Vergangenheit abgeblockt. Die große Stärke des Buchs ist hingegen die stellenweise brillante, gelegentlich normativ gefärbte, präzise Einordnung der historischen Entwicklung der FDP und ihrer Vorgänger. Das Buch enthält ungewöhnlicherweise ein Glossar zu wichtigen Personen und Kernbegriffen der FDP-Geschichte. Ferner findet sich hier eine vollständige Auflistung der Bundesparteitage, der Mitgliederentwicklung und der Parteivorsitzenden wie Generalsekretäre. Zusammen mit dem leicht zugänglichen Sprachstil ist das Büchlein für ein breites Publikum geeignet, informativ und spannend zu lesen. Dieses Buch sei jedem Freund und Gegner der FDP als Lektüre empfohlen.

Dr. Simon Tobias Franzmann

Helmes, Sebastian: Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Schriften zum Öffentlichen Recht Band 1265, Duncker & Humblot, Berlin 2014, 374 S., ISBN 978-3428142408, 79,90 €.

Mit dem Buch von *Sebastian Helmes* liegt nunmehr eine umfangreiche rechtswissenschaftliche Dissertation zum Problemkreis der politischen Spenden vor⁹.

⁸ Insbesondere Kapitel 13 aus: Giovanni Sartori 2006: Demokratie. 3. Auflage. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

⁹ S. auch die Rezension von F. Decker, Wo beginnt der Eigennutz? Die Spenden in der Politik, in FAZ vom 24.02.2015, S. 6.

Spenden als eine bedeutende Einnahmequelle politischer Parteien sind hinlänglich bekannt und rücken als Parteispensendenskandale regelmäßig in den Fokus der Öffentlichkeit. Der medialen Aufmerksamkeit eher entzogen und daher in der Öffentlichkeit meist unbekannt sind die Direktspenden an Politiker. Das Recht der politischen Spenden intensiv zu beleuchten und aus seinem Schattendasein heraus zu führen, ist Ziel der Dissertation von *Sebastian Helmes*.

Die Arbeit gliedert sich folgerichtig in zwei Teile. Der erste Teil widmet sich dem Recht der Parteispenden und der zweite Teil dem Recht der Abgeordnetenspenden. Im ersten Teil legt der Autor zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage für die rechtliche Beurteilung der Parteispenden. Bestimmend seien drei grundrechtliche Aspekte. Im Gegensatz zur staatlichen Parteienfinanzierung, die einer absoluten Obergrenze unterliegt, seien Spenden an politische Parteien in unbegrenzter Höhe möglich. *Helmes* spricht daher von einer Spendenannahmefreiheit als erstem Aspekt. Die Spendenannahmefreiheit sei integraler Bestandteil der Parteienfinanzierungsfreiheit, die sich aus der verfassungsrechtlichen Position der Staatsferne ergebe (S. 117). Als zwingenden Gegenpol zur Spendenannahmefreiheit identifiziert die Arbeit das Transparenzgebot nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG. Die einfachgesetzliche Umsetzung des Transparenzgebotes im Parteiengesetz genügt nach der Untersuchung von *Helmes* den verfassungsrechtlichen Vorgaben. So seien Spenden, von denen die Gefahr einer Einflussnahme ausgehe, offenzulegen. Verstöße gegen die Offenlegungspflicht oder sonstige Falschangaben im Zusammenhang mit Spenden in Rechenschaftsberichten werden mit Strafzahlungspflichten zu Lasten der Parteien sowie mit der Strafbarkeit der für die Partei handelnden Personen geahndet. Die Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige diene letztlich ebenfalls dem Transparenzgebot. Als dritten Aspekt führt *Helmes* verfassungsrechtliche Inkompatibilitäten an. Hierunter versteht er die Einschränkungen, die bei der Annahme von Spenden verfassungsrechtlich zu berücksichtigen seien (Spendenannahmeverbote). Die Spendenannahmefreiheit finde ihre Grenze mithin in den Spendenannahmeverboten, die in der Praxis jedoch teilweise schwierig anzuwenden und abzugrenzen seien. Bei der Auslegung der Spendenannahmeverbote sei zu prüfen, welcher entgegenstehende verfassungsrechtliche Belang das Verbot rechtfertigt. Ein schonender Ausgleich sei zwischen der Parteienfinanzierungsfreiheit und den entgegenstehenden Verfassungspositionen herzustellen (S. 160 f.). Im Folgenden untersucht *Helmes* die Spendenannahmeverbote des § 25 Abs. 2 PartG aus-

fürlich. Dabei fehlt es allerdings an der Darstellung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Die mit der Spendenannahmefreiheit konkret kollidierenden Verfassungsrechte bleiben im Dunkeln.

Im anschließenden zweiten Teil der Arbeit wendet sich *Helmes* dem Recht der Abgeordnetenspenden zu. Auch hier erfolgt zunächst eine verfassungsrechtliche Grundlegung anhand der Rechte und Pflichten der Abgeordneten. Sie bilden den Rahmen, innerhalb dessen die Annahme von und der Umgang mit direkten Zuwendungen an Abgeordnete geregelt werden kann. Abgeordnete sind nach einfachgesetzlicher Ausgestaltung grundsätzlich berechtigt Spenden anzunehmen. Auch wenn dies nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt sei, so werde es aus § 44 b Nr. 3 AbgG deutlich, wonach Verhaltensregeln, die der Bundestag sich zu geben hat, Bestimmungen zu Spenden enthalten müssen. Damit gehe das Abgeordnetengesetz ersichtlich von der Zulässigkeit von Abgeordnetenspenden aus (S. 269 f.). Wie aber stehen nun diese Abgeordnetenspenden zur Regelung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten? Der Verfasser hält als Grundregelung fest, dass nur gesetzlich vorgesehene Zuwendungen zulässig sind. Die Zulässigkeit von Spenden an Abgeordnete bezeichnet *Helmes* als Rückausnahme von der grundsätzlich nach § 44 Abs. 2 AbgG vorgesehenen Unzulässigkeit von Zuwendungen (S. 290 ff.). Spenden bleiben danach von dem Verbot, Zuwendungen für die Mandatsausübung anzunehmen, unberührt. Dass ein Abgeordneter Spenden annehmen darf, befreie ihn aber nicht von der Beachtung bestimmter Pflichten im Umgang mit den Spenden. Hier gelte auch das verfassungsrechtliche Transparenzgebot.

Danach wendet sich *Helmes* dem Verhältnis von Partei- und Abgeordnetenspenden zu (S. 309 ff.). Der Verfasser stellt hierzu zwei konträre Meinungen gegenüber: eine Abgeordnetenspende unterliegt als „mittelbare Parteispende“ dem Parteienrecht oder eine Abgeordnetenspende ist gänzlich eigenständig. Im Ergebnis spricht *Helmes* sich gegen die Erstreckung des Parteispendenrechts auf die Abgeordnetenspende aus. Die Abgrenzung der Abgeordneten- von der Parteispende richte sich ausschließlich nach dem Spenderwillen, im Zweifelsfall sei der konkludente Spenderwille zu ermitteln (S. 327).

Die Untersuchung von *Helmes* mündet in einer Reihe von Verbesserungsvorschlägen. Dabei macht der Verfasser bei den Abgeordnetenspenden einen größeren Handlungsbedarf aus als bei den Parteispenden, weil die Transparenzvorschriften hier nur unzureichend ausgestaltet seien. Während für die Nebeneinkünfte

und Nebentätigkeiten der Abgeordneten inzwischen weitreichende Offenlegungspflichten bestünden, gelte das nicht im gleichen Maße für die Abgeordnetenspenden, deren Herkunft erst ab einer Höhe von 5000 € pro Spender angezeigt werden müssen. Zudem bemängelt *Helmes* die fehlende Verwendungskontrolle. Da durch Direktspenden an Abgeordnete im Zweifel mehr Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden kann als durch Spenden an Parteien, mache diese Ungleichbehandlung keinen Sinn. Nur kurz angerissen wird das Thema der Abgeordnetenbestechung; deren Strafbarkeit weise in der Bundesrepublik Deutschland nach verbreiteter rechtswissenschaftlicher und politischer Auffassung einen zu engen Anwendungsbereich auf. Hier schlägt *Helmes* vor, die im Strafgesetzbuch bisher äußerst eng gefassten Tatbestandsmerkmale an die Vorgaben der UN-Konvention gegen Korruption anzupassen.

Im Hinblick auf die Parteispenden kommt *Helmes* zu dem Schluss, dass das Parteiengesetz die verfassungsrechtlichen Vorgaben überwiegend kohärent umsetzt. Zum einen sei der Spendenbegriff des Parteiengesetzes so weit gefasst, dass neben den finanziellen Zuwendungen auch andere geldwerte Leistungen darunter fallen. Zum anderen handle es sich bei Zuwendungen, die eine Gegenleistung der Partei voraussetzen, ausdrücklich nicht um Spenden. Dies gilt etwa für die Sponsoringmaßnahmen der politischen Parteien. Diese werden in der heutigen Praxis des Parteiengesetzes als Einnahmen aus Veranstaltungen behandelt und damit den strengen Vorschriften des Parteispendenrechtes entzogen. Weil sie eine versteckte Form der Parteienfinanzierung darstellen, mit denen der Sponsor genauso eigennützige Interessen verfolgen kann wie ein Parteispender, hält *Helmes* eine Angleichung der Veröffentlichungspflichten und Annahmeverbote für dringend erforderlich.

Auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen dagegen die ebenfalls regelmäßig wiederkehrenden Vorschläge, Spendenobergrenzen einzuführen und Spenden juristischer Personen generell zu verbieten. Dies würde gerade die Parteien ungerechtfertigt benachteiligen, die von solchen Spenden stark abhängen. Keine grundsätzlichen Einwände hat *Helmes* im Zusammenhang mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden. Dies begründet er damit, dass Großspenden und Spenden juristischer Personen von der steuerlichen Abzugsfähigkeit von vorneherein ausgenommen seien. Die Obergrenze von 3300 € für einkommenssteuerlich berücksichtigungsfähige Parteispenden stellt allerdings aus Sicht von *Helmes* eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung der einkommens-

schwächeren Bürger dar, die die Chancengleichheit sowohl der Parteien als auch der Bürger beeinträchtigt. *Helmes* fordert, diese durch eine progressionsunabhängige steuerrechtliche Begünstigung zu ersetzen.

Wer sich im Bereich der Partei- und Abgeordnetenspenden einen Überblick verschaffen will, wird mit der Arbeit von *Sebastian Helmes* gut bedient. Die mit 374 Seiten sehr umfangreiche Arbeit gibt eine umfassende Darstellung der Materie mit umfangreichen und vertiefenden Hinweisen. An der einen oder anderen Stelle hätte man sich als informierter Leser eine kritische Stellungnahme gewünscht. Auch sind die von *Helmes* gezogenen Schlussfolgerungen nicht immer widerspruchsfrei. So spricht er sich unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Transparenzgebotes für eine Absenkung der Parteispendingpublizitätspflicht auf 1000 bzw. 3300 € aus, hat aber zugleich festgestellt, dass dem Transparenzgebot eine Informationsflut nicht zuträglich ist. Gerade im Parteispendingteil arbeitet *Helmes* gut begründet kritische Punkte heraus, stellt diese in seinem Fazit aber leider nicht mehr dar, sondern vermittelt den Eindruck, die derzeitige Regelung sei in allen Punkten geglückt. Das man an der einen oder anderen Stelle durchaus auch anderer Meinung sein kann, befördert und bereichert im Ergebnis nur die parteirechtliche Diskussion. Insgesamt ein Buch, das dem Bereich der Partei- und Abgeordnetenspenden neue Aufmerksamkeit verleihen wird.

Dr. Heike Merten

Kühr, Hana: Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, Nomos, Baden-Baden 2014, 318 S., ISBN 978-3848712052, 64 €.

Die Politikfinanzierung ist noch in keiner Studie umfassend analysiert worden. Es gibt aber eine Fülle von Untersuchungen zu Einzelproblemen. Dazu gehört die Dissertation von *Kühr*. Sie beschäftigt sich mit der Legalität und Legitimität der Beiträge aller Mandatsträger. Überschneidungen gibt es mit der Arbeit von *Lontzek*, der in seiner 2012 erschienenen Dissertation die Sonderbeiträge ausschließlich von Abgeordneten an Partei und Fraktion behandelt (S. 36). Das nach wie vor in der Rechts- und Politikwissenschaft umstrittene Thema lässt genug Raum für eine weitere gut lesbare und sorgfältig redigierte Arbeit. Darum handelt es sich bei dem Werk von *Kühr*.

Die Einleitung macht Appetit auf die weitere Lektüre. Zutreffend wird dort ausgeführt, dass sich die Parteien mit ihrer Einnahmequelle „Mandatsträgerbeiträge“ in

einer rechtlichen Grauzone befinden. Ihre daraus resultierende große Entscheidungsfreiheit wollen sie auf der einen Seite dazu nutzen, möglichst hohe Beiträge zu erzielen (2011 waren es immerhin 58 Mio. Euro), andererseits dürfen sie keine unzulässigen Forderungen an die Mandatsträger stellen (S. 15 f.).

Das erste Kapitel ist den rechtlichen und satzungsmäßigen Grundlagen der Mandatsträgerbeiträge gewidmet (S. 19-70). Es ist vor allem verdienstvoll, dass die wenig transparente Gestaltung der Mandatsträgerbeiträge durch die Parteien aufbereitet wird (S. 48-70). Meines Erachtens etwas verfrüht wird bereits auf die Bewertung der Beiträge durch Wissenschaft und Rechtsprechung eingegangen (S. 36-48). Nicht ganz widerspruchsfrei schreibt *Kühr*, in der Rechtsprechung hätten „Mandatsträgerbeiträge originär keine Beachtung gefunden“ (S. 43); drei Seiten später heißt es aber, das Bundesverfassungsgericht habe mit klaren Ausführungen das Verständnis von Mandatsträgerbeiträgen als verfassungsrechtlich zulässige Einnahmeart der Parteien geprägt. Das zweite Kapitel ist der Legitimität der Mandatsträgerbeiträge gewidmet (S. 71-104). *Kühr* arbeitet heraus, dass sich Parteien aus ökonomischen Gründen um Mandatsträgerbeiträge bemühen müssen. Sie seien daher legitim (S. 104). Das trifft zu.

Es folgt das dritte Kapitel: Die Legalität der Mandatsträgerbeiträge, also der Kern der Arbeit, findet sich auf den Seiten 105-262. Im Anschluss an einen knappen Überblick über die verfassungsrechtliche Bedeutung der Mandatsträgerbeiträge (S. 105-114) geht *Kühr* ausführlich auf die Beiträge von Abgeordneten ein (S. 114-164). Nicht sehr ergiebig erscheint die Beschäftigung mit Mandatstheorien (S. 120-133); beispielsweise findet sich zum „basisimperativen Mandat“ keine Fundstelle (S. 122). Es wird sodann dargelegt, dass die selbstbestimmte Zahlung von Beiträgen verfassungsrechtlich unproblematisch sei, in der Praxis die Mandatsträger jedoch zur Zahlung verpflichtet seien (S. 133-144). Trotzdem steht Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der Zahlung nicht entgegen, wie *Kühr* zutreffend herausarbeitet (S. 144). Das Hinderungsverbot aus Art. 48 Abs. 2 GG sieht *Kühr* nicht als verletzt an, weil die Parteien nicht die Mandatsträger behindern, sondern sich selbst finanzieren wollen, wenn sie Beiträge einfordern (S. 144-146). Der zentrale verfassungsrechtliche Maßstab, um die Beiträge zu bewerten, ist das Gebot der angemessenen Abgeordnetenentschädigung gemäß Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG. *Kühr* stellt klar, dass er nicht verletzt ist (S. 147-164). Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG ist nur an den Staat adressiert. Wenn der Staat den Mandatsträgern eine

angemessene Entschädigung bezahlt hat, können sie darüber verfügen, auch indem sie Beiträge an Parteien zahlen. Die folgende Untersuchung der Beiträge der übrigen Mandatsträger hätte noch um einige Belegstellen angereichert werden können (S. 164-187). *Kühr* ordnet sodann die Mandatsträgerbeiträge in das System der staatlichen Parteienfinanzierung ein (S. 188-220). Leitgedanke dabei ist, dass die Beiträge private Leistungen seien, keine staatlichen (S. 190). Der letzte große Punkt dieses Kapitels ist den Mandatsträgerbeiträgen und dem Gebot der innerparteilichen Demokratie gewidmet (S. 220-262). *Kühr* betont, dass die Mandatsträgerbeiträge dem Gebot der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gerecht werden müssten. Daraus folge zum Beispiel, dass sie nicht individuell festgelegt werden dürfen. Außerdem ergebe sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG das Gebot der Mitgliedergleichbehandlung. Die Pflicht, Beiträge zu zahlen, dürfe daher nicht willkürlich ausgestaltet sein. *Kühr* führt zu Recht an, Mandatsträger und einfache Parteimitglieder würden durch die Zahlungsverpflichtung zwar ungleich behandelt; dies sei aber dadurch zu rechtfertigen, dass Mandatsträger regelmäßig einen Vorteil aus der Parteimitgliedschaft gezogen hätten.

Im letzten Kapitel plädiert *Kühr* für eine gesetzliche Regelung der Beiträge (S. 263-300). Sie hält diese sogar für wesentlich im Sinn der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts und sieht dadurch den Gesetzgebungsauftrag des Art. 21 Abs. 3 GG verstärkt (S. 275). Damit wird meines Erachtens ein Detail der Politikfinanzierung zu stark gewichtet. Es ist wenig überraschend, dass sich *Kühr* gegen ein Verbot der Mandatsträgerbeiträge ausspricht (S. 293-294). Vorschläge, die Beiträge zu regeln, bilden folgerichtig den Schluss der Arbeit (S. 295-300). Sie bleiben abstrakt; die Arbeit hätte an dieser Stelle durch konkrete Formulierungen oder gar durch einen Gesetzentwurf an Bedeutung für die Praxis noch mehr gewinnen können.

Kühr schließt mit einem prägnanten Fazit (S. 301-306). Das Fazit der Rezension lautet: Die Arbeit hat einen hohen Informationswert und wird deshalb in der weiteren Diskussion der Politikfinanzierung eine gewichtige Rolle spielen.

Prof. Dr. Sven Hölscheidt

Kumpf, Tobias: Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. Zur Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste und zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten des Bundestages, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2014, 380 S., ISBN 978-3830078739, 99,80 €.

Als sich am 4. November 2011 zwei Männer in einem Wohnmobil in Eisenach das Leben nahmen, lösten sie ein gesellschaftliches Erdbeben aus. Die Entdeckung des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) führte der bundesdeutschen Öffentlichkeit drastisch vor Augen, was sie zu lange nicht sehen wollte und teilweise aktiv verleugnete. Neonazis übten Morde und Sprengstoffanschläge, weitgehend unbehelligt von den Strafverfolgungsbehörden und unterstützt von der rechten Szene, während die Ermittlungen nach den Tätern sich auf die Angehörigen der Opfer und ihr Umfeld konzentrierten.

Auch wenn viele Zusammenhänge noch ungeklärt sind und auch die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Bundestages und verschiedener Landtage den Nebel nur teilweise haben lichten können, stellt sich angesichts der Verwicklungen der deutschen Geheimdienste in die Geschehnisse um den NSU die dringende Frage, welche rechtlichen Konsequenzen hieraus zu ziehen sind. *Tobias Kumpf* leistet mit dem von ihm vorgelegten Werk einen Beitrag zur Diskussion um die Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. Dabei geht er auch auf die Kontrolle der Beobachtung von Abgeordneten des Bundestages ein.

Der Autor arbeitet zunächst in der gebotenen Kürze die Aufgaben und Befugnisse der drei Nachrichtendienste des Bundes – Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), Bundesnachrichtendienst (BND) und Militärischer Abschirmdienst (MAD) – heraus, wobei er auch Bezug nimmt auf die historischen Lehren aus der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus für die geheimdienstliche Tätigkeit in einer freiheitlichen und gleichwohl wehrhaften Demokratie. Er kommt zu der Auffassung, das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten bilde das Gegengewicht zu Defiziten des Rechtsschutzes. Es folge aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Schutz der Grundrechte und genieße daher Verfassungsrang. Der Autor lehnt eine Abschaffung der Nachrichtendienste ab. Eine solche sei zwar verfassungsrechtlich zulässig, es sei allerdings zweifelhaft, ob die Mittel des Straf- und Strafprozessrechts ausreichten, um Bedrohungslagen, insbesondere im terroristischen Bereich, wirksam zu begegnen. Sodann stellt er den Begriff der Kontrolle und seine Voraussetzungen dar.

Im zweiten Teil der Arbeit geht der Autor auf die bestehenden Kontrollinstrumente ein. Er beschäftigt sich ausführlich mit dem Parlamentarischen Kontrollgremium (PKGr), das er als im „Zentrum der Kontrolle“ stehend, aber reformbedürftig bezeichnet. Die durch das Vertrauensgremium nach § 10a BHO und des Bundesrechnungshofs ausgeübte Finanzkontrolle, die die Kontrolle PKGr um haushälterisches Spezialwissen ergänzen, bewertet er als „kontrollverstärkenden Faktor“. Es folgt eine Darstellung der parlamentarischen Kontrolle durch den Deutschen Bundestag, wobei sowohl die Fragerechte der Abgeordneten als auch die Befugnisse parlamentarischer Gremien wie des Petitionsausschusses und der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und der G10-Kommission näher beleuchtet werden. Intensiv setzt sich der Autor mit der Kontrolle der Geheimdienste durch die Bürger und die Medien auseinander. Er stellt heraus, dass der einzelne Bürger zumeist nichts über ihn betreffende Maßnahmen erfahre, weil sie sich verdeckt abspielten und in der Praxis nur selten eine Mitteilung erfolge. In der Konsequenz sei der Bürger, so das Fazit, von einer Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit weitgehend ausgeschlossen. Der besondere Schutz der Medien gegenüber nachrichtendienstlichen Maßnahmen sei für die Erfüllung ihrer Kontrollfunktion konstitutiv, so dass ihm eine überragende Bedeutung zukomme. Abschließend gibt der Autor einen Überblick über die Kontrolle durch die Exekutive und die Judikative, wobei letztere nur eine geringe Kontrollwirkung entfalte, weil die fehlende Kenntnis des Bürgers von nachrichtendienstlichen Maßnahmen Rechtsschutz faktisch verhindere. Wo kein Kläger, da kein Richter.

Ausgehend von diesem Befund, identifiziert der Autor verschiedene institutionelle Kontrolldefizite und entwickelt für diese Reformvorschläge. Dabei führt er aus, das PKGr sei letztlich nur ein „blinder Wächter“, weil es im Wesentlichen auf Informationen der Regierung angewiesen sei und es an einer Kompetenz des Gremiums zur Feststellung des Ist-Zustands fehle, zumal die Regierung ihrer Unterrichtungspflicht in der Vergangenheit oftmals nur unzureichend nachgekommen sei. Die Kontrollwirksamkeit werde zudem durch die zu geringen personellen Ressourcen des Gremiums vermindert. Dadurch, dass die Ausübung der Kontrollbefugnisse des PKGr beinahe immer den Mehrheitsbeschluss seiner Mitglieder voraussetze, sei die Opposition zugunsten der Funktionsfähigkeit der Geheimdienste faktisch kaltgestellt.

Sodann erarbeitet der Autor unterschiedliche Reformvorschläge, die er mit einem konkreten Gesetze-

sentwurf abschließt. Unter anderem schlägt er vor, die Selbstinformationsrechte nach § 5 PKGrG, die bisher dem Gremium als Ganzem zukommen, als Rechte der jeweiligen Mitglieder auszugestalten. Er plädiert dafür, der Opposition die Möglichkeit zu geben, bei Streitigkeiten zwischen dem PKGr und der Regierung eine gerichtliche Entscheidung durch einen Antrag vor dem BVerfG herbeizuführen. Hierfür soll das Beschlussquorum des § 14 PKGrG, das bisher bei zwei Dritteln der Mitglieder des PKGr liegt, auf ein Drittel gesenkt werden. Gleichsam soll auch das Quorum für die Aufhebung der nach § 10 PKGrG geltenden Geheimhaltungspflicht abgesenkt werden, um der Opposition den Zugang zu einer öffentlichen Bewertung bestimmter Vorgänge zu erleichtern. Zur Verbesserung der „Whistleblower-Regelung“ des § 8 PKGrG schlägt er unter anderem vor, Mitarbeitern der Nachrichtendienste künftig auch anonyme Eingaben an das Gremium zu ermöglichen. Den Forderungen, dem PKGr ein Recht zur Umwandlung in einen Untersuchungsausschuss zu gewähren und einen Beauftragten für die Nachrichtendienste nach dem Vorbild des Wehrbeauftragten einzuführen, steht der Autor ablehnend gegenüber und begründet dies mit der Notwendigkeit einer Stärkung des Parlaments als Kontrollinstanz. Für eine Delegation des Untersuchungsausschussrechts auf das PKGr bestehe kein Bedürfnis.

Ein besonderes Augenmerk legt der Autor auf die Kontrolle der Nachrichtendienste bei der Beobachtung von Abgeordneten. Er legt dar, dass bereits die Gefahr faktischer Nachteile für die Abgeordnetentätigkeit das freie Mandat beeinträchtigt. Eine Beobachtung von Abgeordneten mit nachrichtendienstlichen Mitteln stelle eine solche Gefahr dar, wobei eine solche Maßnahme nach Auffassung des Autors nicht per se unzulässig sein soll. Erforderlich sei aber, die Abgeordnetentätigkeit einem besonderen gesetzlichen Schutz zu unterstellen. Hierzu zählt er die unverzügliche Unterrichtung des PKGr bei Maßnahmen gegen Abgeordnete und eine nachträgliche Mitteilung an den Betroffenen bei ihrer Beendigung. Gegenüber Mitgliedern des PKGr soll der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel in jedem Fall unzulässig sein.

Kumpf gibt mit seinem Werk einen umfassenden Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Nachrichtendienste des Bundes, bestehende Kontrollmechanismen und deren Defizite. Seine Vorschläge zur Reform des Rechts der Nachrichtendienste sind lesens- und bedenkenswert. Der Autor begreift die Nachrichtendienste als für die wehrhafte Demokratie notwendige Institutionen, auch wenn

seiner Auffassung nach ihre Einrichtung verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Die juristische Bewertung der Kontrolldefizite ist gut nachvollziehbar und legt besonderen Wert auf eine Balance zwischen der Effektivität der Geheimdienste und dem Schutz der freiheitlichen Demokratie. Jedem, der sich grundsätzlich mit den juristischen Aspekten der Geheimdienstkontrolle befassen will, dem sei dieses auch sprachlich gelungene Buch empfohlen.

Für den besonders interessierten Leser wäre im historischen Teil ein Hinweis auf die Nähe der Nachrichtendienste zum Nationalsozialismus in ihrer Gründungszeit hilfreich gewesen, nicht zuletzt weil der Autor selbst in der Einleitung die Vorgänge im Zusammenhang mit dem NSU anspricht. Auch wäre eine vertiefende Bewertung der aktuellen Debatte über die grundlegende rechtspolitische Bewertung der Geheimdienste in diesem Zusammenhang nutzbringend gewesen. Denn ob die Geheimdienste zum Schutz der freiheitlichen Demokratie tatsächlich notwendig sind, ist angesichts der Geschehnisse um den NSU fraglich. Die nur knapp dargelegte Auffassung des Autors, die Forderung nach einer Abschaffung der Geheimdienste sei abzulehnen, erscheint jedenfalls aus heutiger Perspektive diskussionswürdiger denn je.

Jasper Prigge

Magsaam, Niels: Mehrheit entscheidet – Ausgestaltung und Anwendung des Majoritätsprinzips im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, Duncker & Humblot, Berlin 2014, 638 S., ISBN 978-3428142071, 99,90 €.

Über das Mehrheitsprinzip ist viel und gründlich nachgedacht worden. Dabei stehen insbesondere Funktionen und Voraussetzungen dieser Entscheidungspraxis im Vordergrund. Das vorliegende Werk verzichtet ausdrücklich darauf, Grundlagen und Leistungen des Mehrheitsprinzips in den Blick zu nehmen, angesichts der bestehenden Vorarbeiten eine sinnvolle Einschränkung. Stattdessen interessiert sich *Magsaam* für die Wirklichkeit der Mehrheitsentscheidung im Verfassungsrecht Deutschlands, mit „Wirklichkeit“ ist hier gemeint die rechtlichen Ausformungen, die die Mehrheitsentscheidung in den Verfassungen von Bund und Ländern und den daran anschließenden Ausführungsgesetzen und Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane gefunden hat. Diese Art von Rechtsempirie bringt eine nützliche Grundlage für alle Auseinandersetzungen mit Mehrheitsentscheidungen.

Dem Buch liegt eine von *Horst Dreier* in Würzburg betreute Dissertation zugrunde. Es entfaltet sich in sechs Teilen: Nach einer Darstellung von Grundlagen der Mehrheitsentscheidung und begrifflichen Erklärungen geht es im zweiten Teil breit um die Erscheinungsformen der Mehrheitsentscheidung im Grundgesetz. Entsprechendes, etwas knapper, wird geleistet für die Landesverfassungen (Teil 3). Der vierte Teil stellt die Mehrheitsentscheidungen in Bund und Ländern einander vergleichend gegenüber. Ergebnisse werden in den beiden letzten Teilen festgehalten, zum einen in einer Darstellung der Variationsbreite, die es für Entscheidungen unter dem Prinzip „Mehrheit entscheidet“ geben kann, und zum anderen in einem „zusammenfassenden Überblick“, in dem abgehoben wird auf unterschiedliche Mehrheitserfordernisse, auf das Problem der maßgeblichen Bezugsgröße, auf Herabstufung von Mehrheitserfordernissen in Folgewahlgängen und Ähnliches.

Den Schwerpunkt bildet die Nachzeichnung der Mehrheitsentscheidungen, die das Grundgesetz und die weiteren einschlägigen Normen der Verfassungsorgane des Bundes kennen, also Geschäftsordnungen, oder einschlägige Gesetze wie das Gesetz über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse oder das Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Das Buch verfolgt entsprechend seiner Zielsetzung die Mehrheitsentscheidungen in aller Breite. So behandelt es vom Gesetzesbeschluss des Bundestages über die Wahl des Bundeskanzlers und die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses bis zu Entscheidungen wie die Anrufung des Vermittlungsausschusses, die Wahl und die Abwahl des Bundestagspräsidenten bis hin zur Einsetzung von Ermittlungsbeauftragten in einem Untersuchungsausschuss und der Beschlussfassung im gemeinsamen Ausschuss. Entsprechend werden minutiös die Entscheidungsvorschriften für Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesversammlung und Bundesregierung nachgezeichnet. Auch die Ministerpräsidentenkonferenz fehlt nicht, bei der allerdings überrascht, dass sie auf der Ebene des Bundes und nicht derjenigen der Länder behandelt wird. Im den Ländern gewidmeten Teil dienen die Vorschriften Bayerns als Referenzpunkt, auf welchen dann die Vorschriften in den anderen Ländern bezogen werden. Nach der Darstellung der Entscheidungsregeln wird jeweils die dazu geführte Diskussion dargestellt und mit einer eigenen Stellungnahme abgeschlossen. Das Buch gewinnt damit beinahe enzyklopädischen Charakter, man mag es fast als Handbuch der Mehrheitsentscheidung in der Bundesrepublik Deutschland bezeichnen. Das in ihm verfolgte Streben nach Vollständigkeit führt zu einer gewissen Breite, die

bei ähnlichen Punkten nicht immer frei von Wiederholungen ist. Auch finden sich schöne Zitate zur Mehrheitsentscheidung wiederholt. Unter dem Ziel der möglichen Vollständigkeit wurden auch die direktdemokratischen Verfahren nach Grundgesetz und den Landesverfassungen einbezogen, auch jeweils in allen Einzelheiten, bis hin zu den einzelnen Gestaltungsmöglichkeiten nach Art. 29 GG und Art. 118 und 118a GG. Selbst die Entscheidungsfindung über eine das Grundgesetz ablösende Verfassung nach Art. 146 GG wird in den Blick genommen, muss angesichts dafür bestehender Normen allerdings eher allgemein und spekulativ bleiben.

Der Ertrag dieser aufwendigen Beschäftigung mit dem Mehrheitsprinzip wird in den Teilen 4, 5 und 6 festgehalten. Zunächst werden die das gleiche Problem regelnden Vorschriften in Bund und Ländern einander gegenübergestellt. Das führt zu einem Blick auf die praktizierten (und damit auch die möglichen) Gestaltungsmöglichkeiten, etwa bei der Verfassungsänderung. Hier ist besonders interessant, wie Verfassungsänderungen auf dem Wege der Volksgesetzgebung modelliert sein können. Im Blick auf dafür notwendige Mindestbeteiligungsquoten teilt *Magsaam* nicht eine hierzu bestehende Skepsis gegenüber zu niedrigen Quoten. Bei Wahlen durch Verfassungsorgane ist besonders hervorzuheben die fast durchgängige Existenz von Ersatzverfahren, wenn ein Amt mit der ursprünglich vorgesehenen – regelmäßig absoluten – Mehrheit nicht besetzt werden kann. Ein allgemeines Ergebnis der Untersuchung liegt in der Erkenntnis der Ausgestaltungsfähigkeit, Ausgestaltungsbedürftigkeit und bei beiden der Variationsbreite, welche es für Entscheidungsregelungen gibt, die dem Mehrheitsprinzip verpflichtet sind. Welche genaue Regelung angezeigt ist, hänge von verschiedenen Kontextfaktoren wie auch Zielen, die mit der Entscheidung verfolgt werden, ab. Als maßgebliche Instrumente werden die für das Zustandekommen eines Beschlusses oder für eine erfolgreiche Wahl erforderlichen Mehrheitsquoten und die gewählte Bezugsgröße identifiziert. Als eine Art Gesamtergebnis wird festgehalten, dass es bei der rechtlichen Regelung von Mehrheitsentscheidungen ein diskretionäres Element von erheblichem Gewicht gebe, auch wenn man die für eine solche Regelung maßgeblichen Gesichtspunkte in den Blick nehme.

Die Studie von *Magsaam* bringt Vieles, bisweilen fragt sich der Leser, ob nicht allzu Vieles. Über die eine oder andere Wertung kann (selbstverständlich) gestritten werden. So ist zu bezweifeln, ob der Vorschlag, in einem Untersuchungsausschuss seien die

Mehrheitsverhältnisse gegenüber dem Plenum umzukehren, wirklich sinnvoll ist. Legitimatorische Fragen einmal ausgeklammert, übersieht dieser Vorschlag die Möglichkeit der Mehrheitsenquete, also den Fall, dass eine parlamentarische Mehrheit einen Untersuchungsausschuss einsetzt, der darauf zielt, einen vermuteten Missstand aufzuklären, für den die Opposition oder Teile der Opposition politisch verantwortlich sind. Die hinreichende Ausstattung der Minderheit mit wirksamen Aufklärungsrechten, eben auch als Minderheitsrechte, dürfte vorzugswürdig sein. Solche kleineren Einwände bleiben aber durchaus randständig. *Magsaam* hat eine Arbeit vorgelegt, zu der man immer dann gerne greifen wird, wenn man mit einem Problem einer bestimmten Art von Mehrheitsentscheidung konfrontiert ist.

Prof. Dr. Martin Morlok

Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2015, 258 S., ISBN 978-3658028510, 34,99 €.

Analyse und Einordnung der Bundestagswahl.

Zu jeder Bundestagswahl erscheint mittlerweile eine Fülle von Sammelbänden, so auch zur letzten Bundestagswahl 2013: im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Wahlforschung erstellte Analysen des Wählerverhaltens¹⁰; einen umfangreichen und bis hin zur Politikfeldanalyse thematisch sehr breiten Band unter Herausgeberschaft von Eckhard Jesse und Roland Sturm¹¹; einen von Karl-Rudolf Korte herausgegebenen Band, der neben Wahl- und Parteienforschung auch Aspekte der Kommunikations- und Regierungsforschung berücksichtigt¹²; ein *Special Issue* der Zeitschrift *German Politics* mit starkem Fokus auf spezifischen Politikfeldern¹³; sowie für das nicht deutschsprachige Publikum unter der Herausgeberschaft von Gabriele d'Ottavio und Thomas Saalfeld¹⁴. Je nach

¹⁰ Rüder Schmitt-Beck, Hans Rattinger, Sigrid Roßteutscher, Bernhard Weßels, Christof Wolf (Hrsg.) 2014: Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013. Baden-Baden: Nomos.

¹¹ Eckhard Jesse und Roland Sturm (Hrsg.) 2014: Bilanz der Bundestagswahl 2013: Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen. Baden-Baden: Nomos.

¹² Karl-Rudolf Korte (Hrsg.) 2015: Die Bundestagswahl 2013: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS Verlag.

¹³ Special Issue der Zeitschrift *German Politics* Vol 23 (4) 2014: The Merkel Government and the German Election of 2013.

¹⁴ Gabriele D'Ottavio und Thomas Saalfeld (Hrsg.) 2015: Germany After the 2013 Elections. Breaking the Mould of Post-Unification Politics? Farnham and Burlington: Ashgate.

Interessenschwerpunkt wird der Leser den einen oder anderen Band bevorzugen. Wer aber an Parteienforschung und allgemein an der Entwicklung deutscher Parteien interessiert ist, der wird an dem von Oskar Niedermayer herausgegebenen Band „Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013“ nicht vorbeikommen. Für die Qualität steht der Herausgeber selbst. Als langjähriger Sprecher des Arbeitskreises Parteienforschung und Herausgeber des Handbuchs zur Parteienforschung¹⁵ ist Oskar Niedermayer die Autorität auf dem Gebiet der Parteienforschung in Deutschland. Der Herausgeber selbst ordnet zu Beginn die Entwicklung des deutschen Parteiensystems ein. Niedermayer konstatiert angesichts des elektoralen Erstarkens von Union und SPD sowie der Schwäche von Grünen, LINKE und FDP eine Rückkehr zur Zweiparteiendominanz (S. 12). Das Ende der selbigen hatte Niedermayer selbst noch nach der Wahl 2009 ausgerufen. Niedermayer scheut somit die kritische Auseinandersetzung mit sich selbst nicht. Grundsätzliche Strukturveränderungen sieht Niedermayer aber bei inhaltlichen Verschiebungen im Sozialstaatskonflikt (S. 17) sowie bei der Aufweichung der bestehenden Segmentierung und Koalitionsblockbildung (S. 21). In den weiteren Kapiteln werden alle Parteien mit einem Wähleranteil von über 2% sowie in einem Zusatzkapitel von Eckhard Jesse die kleinen Parteien einzeln abgehandelt. So ergibt sich ein vollständiges Bild der Entwicklung der deutschen Parteienlandschaft von der Union bis hin zu den Piraten und Kleinstparteien. Ein bemerkenswert sachkundig und analytisch präzises Kapitel zur CDU haben Udo Zolleis und Josef Schmid vorgelegt. Sie beschreiben die Zentralisierung der Macht innerhalb der CDU unter Merkel zu einem Kanzlerwahlverein. Dessen Macht sei aber wiederum dadurch eingeschränkt, dass die Landesverbände ebenfalls eine ähnliche Funktion ausüben und zentral für die Rekrutierung der politischen Nachwuchseliten seien (S. 31). Eine Kanzlerwahlvereinsvorsitzende müsse daher vor allem eines können: Moderieren. Entsprechend füge sich Merkels Handhabung des Vorsitzendenamtes in die Tradition und Notwendigkeiten der Union seit Adenauer und Kohl (S. 32). Ferner sei vieles von dem, was häufig als vermeintliche „Sozialdemokratisierung“ diskutiert werde, keine Abkehr von, sondern eine Fortsetzung klassischer christdemokratischer Politik seit Kohl. Für die Union sei immer Themenmanagement und Agenda-Setting entscheidend gewesen als programmatische Erneuerung. Genau diese strategisch-taktischen Erwägungen beherrsche

Merkel perfekt. Der Kern der christdemokratischen Werte sei dabei keinesfalls angetastet worden und entsprechend könne auch nicht von einer Sozialdemokratisierung gesprochen werden (S. 38-39). Problematischer sei aber, dass die Union zunehmend ihre klassischen Verbindungen zu Verbänden und gesellschaftlichen Akteuren und somit ihre traditionellen Seismographen verlöre, die nicht vollständig durch Mittel der zentral durchgeführten Demoskopie zu ersetzen seien (S. 33f). Das anschließende Kapitel von Spier und von Alemann zur SPD ist weniger auf die organisatorischen Veränderungen und Rahmenbedingungen hin orientiert. Auf Basis von Umfragedaten vor allem der Forschungsgruppe Wahlen analysieren sie Kandidateneffekte und Wahlkampf. Der Mitgliederentscheid zum Koalitionsvertrag wird leider nur kurz angerissen und nicht ausführlich diskutiert. Das Kapitel zur CSU von Michael Weigl widmet sich wiederum sehr stark der innerparteilichen Re-Organisation der CSU unter Horst Seehofer. Es gibt einen fast vollständigen Überblick zu der bayrischen Befindlichkeit, verliert dabei aber gelegentlich den Bezug zur Bundesebene aus dem Auge. Als Fallstudie zur Erneuerung einer Partei ist das Kapitel aber auch für Nicht-Bayern lesenswert. Eine kritische Analyse der Partei „Die LINKE“ haben Gero Neugebauer und Richard Stöss erstellt. Sie vertreten die Auffassung, dass die LINKE ihren Zenit aus mehreren Gründen überschritten habe. Zum einen treten weniger junge Menschen ein als Alte sterben, was dazu führt, dass die organisatorische Abdeckung der Fläche in Ostdeutschland künftig nicht mehr möglich sei. Die LINKE werde also in absehbarer Zeit ihrer größten Stärke beraubt (S. 165). Zum anderen blieben programmatische und kulturelle Differenzen zwischen verschiedenen Flügeln sowie Ost und West weiterhin bestehen (S. 167-169). Schließlich sei die programmatische Lücke auf der Sozialstaatsdimension durch die Mindestlohnkampagne der SPD nicht mehr so groß wie noch unter Schröder (S. 170). Das Kapitel zu den Grünen von Lothar Probst lässt den Rezensenten etwas ratlos zurück. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Grünen Partei jenseits der Konstatierung, dass es eine Abwärtsbewegung gab, findet nicht statt. Bestehende Flügelstreitigkeiten finden überhaupt keine Erwähnung. Als gelungen können aber wiederum die unter Beteiligung von Oskar Niedermayer entstandenen Detailkapitel zu einzelnen Parteien angesehen werden. Niedermayer analysiert den Niedergang der FDP ebenso scharfsinnig wie den Aufstieg der AfD. Zur FDP trägt er eine analytisch dichte Beschreibung ihres Niedergangs bei. Mehrere zentrale Ursachen

¹⁵ Oskar Niedermayer (Hrsg.) 2013: Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden: VS Verlag.

identifiziert Niedermayer. Zum ersten seien Union und FDP programmatisch nicht mehr die Traumpartner, die sie 2009 dachten zu sein (S. 108). Die christlich-liberale Koalition sei eine verspätete gewesen: 2005 hätte sie eine klar an „marktfreiheitlichen Prinzipien“ orientierte Agenda gehabt, die es aber 2009 nicht mehr gab. Durch die Mövenpickspende sowie später durch eine Abkehr von der radikalen Ablehnung des Mindestlohns hatte die FDP ferner ihre Kompetenzwerte in den Bereichen der Wirtschafts- und Steuerpolitik eingebüßt (S. 109). Die Querelen um die wechselnden Parteivorsitzenden sowie Guido Westerwelles Entscheidung, statt des Finanzressorts das Außenministerium zu übernehmen, hätte ihr übriges getan. Ein Hoffnungsschimmer für die FDP bestünde derzeit vor allem darin, dass 27% der deutschen Bevölkerung davon überzeugt seien, dass Deutschland eine liberale Partei brauche. Nur zweifeln die meisten Befragten daran, dass die FDP diese liberale Partei sei (S. 131). Im Kapitel zur AfD macht sich bezahlt, dass Niedermayer über eine eigene und vollständige Theorie zu den Erfolgchancen neuer Parteien verfügt. So geht dieses Kapitel weit über die Deskription des „erfolgreichen Scheiterns“ (S. 181) der AfD hinaus. Als Faktoren sieht er unter anderem die vergleichsweise gute Ressourcenausstattung, die im Vergleich mit anderen neuen Parteien relative Prominenz und Erfahrung des Spitzenpersonals, das nach außen hin geschlossene Auftreten sowie das programmatische Alleinstellungsmerkmal der Eurorettungspolitik (S. 181-192). Niedermayer sieht auf Grund der definitorischen Unschärfe davon ab, die AfD derzeit als rechtspopulistisch zu charakterisieren (S. 200). Der künftige Erfolg der AfD hänge davon ab, ob es ihr gelinge, sich als national-konservative und marktliberale Partei jenseits des Rechtspopulismus zu positionieren (S. 206). Unter Federführung seines Mitarbeiters Carsten Kochschmieders trägt Niedermayer schließlich auch noch zum lesenswerten Kapitel über den Aufstieg und Fall der Piratenpartei bei. Nicht zuletzt innerparteiliche Querelen, die schwache und extrem dezentrale Parteiorganisation und Wahlkampf Führung, der Mangel an akzeptiertem Spitzenpersonal sowie das mangelnde Interesse der deutschen Bevölkerung an Fragen wie der NSA-Affäre – ein potentielles Profilierungsthema für die Piraten – hätten ihren Aufstieg gestoppt und den Niedergang beschleunigt. Der Band schließt mit einer Erörterung Eckhard Jesses zum Abschneiden der Kleinstparteien. Er nutzt dieses Kapitel zu einer Generaldebatte über die 5%-Hürde, in deren Folge bei der Bundestagswahl ein nie gesehener hoher Stimmenanteil keine parlamentarische Repräsentation

gefunden hat. Jesse schlägt die Einführung einer Nebenstimme vor bei Beibehaltung der 5%-Hürde, aber Abschaffung der Grundmandatsklausel. Er kritisiert Hans-Herbert von Arnim, der einerseits die Prozenthürde abschaffen wolle, zugleich aber de-facto höhere Hürden mit einem relativen Mehrheitswahlsystem schaffen wolle (S. 254-255). Mit der Nebenstimme könnten die Wähler ihren Erstpräferierten ihre erste Hauptstimme geben. Falls diese Partei nicht ins Parlament einzöge, würde die Nebenstimme gewertet werden. Auch wenn der Rezensent in seinen Details nicht von diesem Vorschlag vollkommen überzeugt ist, zeigt auch dieses Kapitel eine besondere Stärke dieses Bandes zur Bundestagswahl: Er bietet einen vollständigen Überblick zur Entwicklung der deutschen Parteien und er ordnet diese Befunde in größere Entwicklungszusammenhänge und Debatten ein. Auf Grund der guten Lesbarkeit vieler Kapitel sowie der Reduzierung umfangreicher Wahlstatistiken auf das allernotwendigste ist dieser Band sicherlich für ein größeres Publikum als dem engen Kreis der Parteienforschung interessant.

Dr. Simon Tobias Franzmann

Piechaczek, Oliver: Lobbyismus im Deutschen Bundestag – Lobbytätigkeiten von Bundestagsabgeordneten (Built-in-Lobbyismus) im Lichte des Verfassungs- und des Abgeordnetenrechts, Mohr Siebeck, Tübingen 2014, 279 S., ISBN 978-3161526114, 64 €.

In seiner Dissertation befasst sich *Oliver Piechaczek* mit einem ebenso brisanten wie demokratierelevanten Thema, nämlich den Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten. Wie der Titel bereits verrät, scheut der Autor nicht die Auseinandersetzung mit dem Begriff „Lobbyismus“, sondern nimmt gerade dieses, sich in rechtlicher Grauzone befindliche und auch sonst schwer fassbare Phänomen in Angriff. Bereits für die Themenauswahl gebührt dem Autor Respekt, da sie die Auseinandersetzung mit komplexen Zusammenhängen nicht nur verfassungsrechtlicher, sondern auch verfassungspolitischer Art erfordert.

Die rechtliche Problemstellung ist recht zügig erklärt: Built-in-Lobbyismus beschreibt die Doppelfunktion von Abgeordnetenmandatsträgern, die Nebentätigkeiten ausüben und damit eventuell die Interessen „ihrer“ Interessengruppen vertreten und nicht die des ganzen Volkes. Wie der Autor ausführt, liegt die Wertung dieses Umstands zwischen unspektakulä-

rem Phänomen pluralistischer Demokratie und regulierungsbedürftigem Rechtsproblem.

Piechaczek führt in einer gelungen, griffigen Einleitung in die Problemfelder ein: Der Abgeordnete sei „Vertreter des ganzen Volkes“, nicht etwa einzelner Gruppen. Darin liege zugleich der Unterschied zwischen Mandat und schlichtem „Dienstnehmer“ (S. 5). Wenn ohnehin starke Interessengruppen zudem noch über eine Lobby im Parlament – einen Lobbyabgeordneten – verfügen, entstehe ein Gefälle. Weiterhin stehe, so *Piechaczek*, die Unabhängigkeit des Abgeordneten unter einem Fragezeichen, wenn dieser einer Nebentätigkeit, etwa in einem Unternehmen, nachgeht. Schließlich bedinge dieser Umstand den sogenannten „bösen Schein“, die Abgeordneten machten ihre Mandatsausübung von Vorteilsgewährungen abhängig, was die Gefahr der Unglaubwürdigkeit der Politik mit sich bringt. Der Autor stellt sich die Frage, wie den Risiken rechtlich zu begegnen ist, nachdem er bereits erfolgte Reformen kurz anreißt. Ins Feld geführt wird etwa eine Offenlegungspflicht sämtlicher Nebeneinkünfte bis hin zu einem Verbot. Die Einleitung schließt ab mit dem Ausblick auf die schlüssige Strukturierung der Arbeit.

Nach einer kurzen Einführung in die entsprechende Literatur führt der Autor erneut in die Debatte ein und zeigt den bekannten Zwiespalt des Lobbyismus auf. Auf der einen Seite notwendiger Informationsgewinn (Informationsvermittlung, Politikberatung) für die Politik (Abgeordnete und Ministerien), auf der anderen Seite gemeinwohlabträgliche Methode der Interessenvermittlung durch eine sich bereits entwickelte „fünfte Gewalt“ (S. 13).

Im zweiten Kapitel widmet sich der Autor dem Terminus „Lobbyismus“ und definiert diesen unter Bezug auf namhafte Literatur als „systematische und kontinuierliche Einwirkung auf staatliche Repräsentanten durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Interessengruppen mit dem Ziel, staatliche Entscheidungsprozesse im eigenen partikularen Interesse zu beeinflussen“ (S. 15). Dem Autor ist durchaus klar, dass diese weite Definition für seine Bestrebungen zu unspezifisch ist, sodass er eine detailliertere Betrachtung unternimmt. Hierzu werden Akteure, Adressaten und Techniken von Lobbyismus untersucht. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang ein umfangreicherer Blick in andere Länder.

Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels wird der anfangs aufgezeigte Zwiespalt aufgegriffen. Der Autor erkennt die Steigerung der Legitimität und Qualität des politischen Willensbildungs- und Entscheidungs-

prozesses als Argument für Lobbyismus an (S. 22), geht aber auch der These nach, Built-in-Lobbyismus führe zu einer asymmetrischen Interessenvertretung, was eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Interessengruppen zur Folge habe.

Piechaczek spricht die von *von Arnim*¹⁶ gewählte Formulierung der „Vermarktung“ des Mandats als Gefahr für das Amt des Abgeordneten aber auch demokratische Werte an. Der Einsatz des Abgeordneten für eine bestimmte Interessengruppe neben seiner Mandatsausübung könne erfolgen, um unmittelbar entgeltliche Vorteile aus der Nebentätigkeit zu schöpfen oder erst den sogenannten Drehtüreffekt (S. 24) zu nutzen, um nahtlos nach Beendigung der Abgeordnetentätigkeit in die Privatwirtschaft wechseln zu können. Dies berge das Risiko, dass nicht mehr Gemeinwohl im Vordergrund der Abgeordnetentätigkeit stünde, sondern Partikularwohl. Der Grad der Durchsetzungsfähigkeit allgemeiner Interessen, so *Piechaczek*, stehe hinter demjenigen spezieller Interessen und insbesondere wirtschaftlicher Interessen zurück (S. 27). Ein Kräftegleichgewicht durch automatische Etablierung von Interessengruppen ließe sich also nicht beobachten.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die mit Bezug auf eine wirtschaftswissenschaftliche Studie geäußerte Anmerkung des Autors, dass Unternehmen, welche etwa durch Nebentätigkeiten der Abgeordneten Verbindungen zur Politik haben, auf der Börse besser bewertet würden, als solche, die ähnliche Kontakte nicht pflegen (S. 27). Insgesamt falle es größeren Interessengruppen schwerer, sich wirksam zu organisieren, zu artikulieren und Interessen durchzusetzen. Zumeist fehlt solchen Gruppen auch die Möglichkeit wirtschaftlich relevanter Drohungen oder, anders betrachtet, die Möglichkeit des Inanspruchstellens wirtschaftlicher Vorteile. Der Autor resümiert, Built-in-Lobbyismus bewege sich in einer Grauzone zwischen Interessenkollision und Mandatsmissbrauch des Abgeordneten. Ausgehend von der Prämisse, das Ansehen des Parlaments hänge von dem Ansehen seiner Mitglieder ab (S. 33), stelle dies ein verfassungsrechtliches Problem dar.

Im dritten Kapitel nimmt *Piechaczek* eine historische Betrachtung des Lobbyismus im deutschen Staatsrecht vor. Im ersten Abschnitt widmet er sich der Zeit der Weimarer Republik, um anschließend in der notwendigen Ausführlichkeit den Zeitraum von 1950-2002 zu behandeln. Die wichtigsten Affären und Debatten werden mit den wichtigsten Autoren und Werken der Zeit aufgearbeitet. Anschließend wird kurz

¹⁶ DÖV 2007, S. 898 (906).

– mit der Hunzinger-Affäre als Aufhänger – auf die Reform des Abgeordnetenrechts in 2002 eingegangen, die aber laut Autor in ihrem Umfang hinter dem zurückblieb, was die sie anstrebenden Parteien vorgeschlagen hatten. Erst die Reformen von 2005 brachten mit dem 26. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetenrechts eine, so der Autor, umfangreiche Erweiterung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten. Hierzu stellt der Autor die Hintergründe dar und analysiert sodann den § 44a AbgG in seiner Fassung von 2005 mit den erfolgten Änderungen sowie die Neuregelungen zu den Anzeigepflichten in den Verhaltensregeln der Abgeordneten. Dabei wird etwa die Neuerung gewürdigt, dass eine Unterscheidung zwischen Beruf und Nebentätigkeit nicht mehr getroffen wird, was zu einer erweiterten Anzeigepflicht führe. Besonders zu erwähnen ist aber auch die Pflicht zur Angabe der exakten Höhe der anzeigepflichtigen Einkünfte aus § 1 Abs. 3 VR. Zuletzt wird das „Herzstück“ (S. 79) der Neuerungen, nämlich die Erweiterung der Veröffentlichungspflichten, diskutiert.

Abschließend wird der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB recht ausführlich, im Stile eines Rechtskommentars, dargestellt. Der Autor arbeitet dabei hervorragend heraus, dass die „offene Interessenvertretung eines Abgeordneten zugunsten einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe nicht allein deswegen als strafwürdig angesehen werden kann, weil der betreffende Abgeordnete der jeweiligen Interessengruppe durch eine Nebentätigkeit verbunden ist“ (S. 88). Voraussetzung des § 108e StGB sei eine Kommerzialisierung der Abgeordnetenstimme im Einzelfall verbunden mit einer entsprechenden Zuwendung. Daran fehlt es regelmäßig bei dauerhaft angelegten Beziehungen. Zudem stimme das persönliche Eigeninteresse des Abgeordneten mit der politischen Überzeugung überein. Wovon der Abgeordnete sich hat leiten lassen, ist dem Beweis kaum zugänglich. Ein weiteres Problem sei die Tatsache, dass nur der Verkauf der *Stimme*, nicht aber sonstigen Verhaltens erfasst sei.

Im vierten Kapitel widmet sich der Autor der Analyse des Lobbyismus im Lichte der Verfassung. Hierbei untersucht er zunächst insbesondere den Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Die Spannung zwischen der Freiheit des Mandats und der Verpflichtung auf die Vertretung des ganzen Volkes sowie die Gemeinwohlverpflichtung bilden dabei den Rahmen. Systematisch gelingt es dem Autor, unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte sowie der Heranziehung grundlegender Werke aus der Literatur,

die Auslegung der Verfassungsvorschrift vorzunehmen. Um dem Unabhängigkeitspostulat des Art. 48 Abs. 3 GG seine Bedeutung zu entnehmen, versucht sich der Autor im nächsten Schritt an einem Vergleich der Begriffe „Unabhängigkeit“ und „Unbefangenheit“. Hierzu erfolgt eine Betrachtung verschiedener Befangenheitsvorschriften, so etwa prozessrechtlicher oder verwaltungs- und kommunalrechtlicher. Am Ende steht die Erkenntnis, dass sich kein Argument für die These gewinnen lässt, der Unbefangenheitsgrundsatz sei ein allgemeines Rechtsprinzip und der Ausschluss persönlicher Interessen damit Funktionsvoraussetzung „gelungener“ Repräsentation (S. 142, Hervorhebung im Original).

In der Gesamtschau der verschiedenen Ausprägungen des Built-in-Lobbyismus und der verfassungsrechtlichen Einordnung ergibt sich, dass lediglich Konstellationen, die mit dem Begriff „unechte Beraterverträge“ beschrieben werden, eine Verletzung der Gemeinwohlverpflichtung darstellen. Es geht also um Vereinbarungen, die auf konkrete parlamentarische Handlungen wie Stimmabgaben oder Reden im Parlament abzielen. „Einem derart gebundenen Abgeordneten fehlt von vorneherein die für die parlamentarische Arbeit notwendige Kompromissbereitschaft“ (S. 152). Die übrigen Konstellationen scheitern zumeist an der mangelnden Beweiszugänglichkeit oder schlichtweg daran, dass nicht mehr als ein Generalverdacht konstatiert werden kann.

Der Autor fragt weiter danach, ob sich der Verfassung eine Offenlegungspflicht der Abgeordneten entnehmen lässt und kommt entgegen wichtiger Stimmen in der Literatur zu dem Schluss, dass sich nur punktuelle Verpflichtungen zur Öffentlichkeit finden. Ein allgemeines Gebot enthalte die Verfassung nicht. Auf der Suche nach anderen Begründungsansätzen für eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, Transparenzregeln zu schaffen, widmet sich das Werk der Untersuchung des verfassungsrechtlichen Kontrollgrundsatzes, dem Charakter der parlamentarischen Entscheidung über die Regelungsinstrumente als „Entscheidung in eigener Sache“ sowie der Bedeutung des sogenannten „bösen Scheins“. Aus Sicht von *Piechaczek* fruchten schlussendlich der Kontrollgrundsatz und das Prinzip zur Vermeidung des „bösen Scheins“. Die sich daraus ergebenden Verpflichtungen beschränkten sich aber auf einen Kernbereich, in dem der Gesetzgeber tätig werden muss. Darüber hinaus gelte die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

Im vorletzten Kapitel erfolgt dann eine verfassungsrechtliche Bewertung der bestehenden Regelungsin-

strumente. Hier wird insbesondere die Norm des § 44a AbgG aufgegriffen und auf ihre Konformität mit der Verfassung überprüft und im Ergebnis hinsichtlich des § 44a Abs. 1 S. 1 relativ zügig attestiert. Tiefgreifender untersucht der Autor die Regelungen der §§ 44a Abs. 4, 44b AbgG und §§ 1 ff VR. Nach kurzer Diskussion, ob Offenlegungspflichten die Freiheit des Mandats einschränken, gelangt der Autor zu dem Schluss, dass es sich eher um faktische Beeinträchtigungen handeln wird, die abhängig von der Person des Abgeordneten Wirkungen für die Mandatsausübung entfalten. Eine rechtliche Wirkung der Offenlegungspflichten wird im Endeffekt verneint. Auch eine Verletzung des Behinderungsverbots aus Art. 48 Abs. 2 GG wird verneint. Gleiches gilt für die Repräsentationsfähigkeit des Deutschen Bundestages sowie das passive Wahlrecht. In einem letzten Schritt wird die Verletzung von Grundrechten der Abgeordneten untersucht, namentlich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts, der Berufsfreiheit und der Eigentumsfreiheit. Der Autor sieht in den Offenlegungspflichten gegenüber dem Bundestagspräsidenten und teilweise der Öffentlichkeit wohl richtigerweise eine Beschränkung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung, welches vom Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff.) eingeführt wurde. Er stellt weiter eine faktische Beeinträchtigung der Berufsfreiheit fest, soweit es um die Veröffentlichungspflicht für Einkünfte geht. Insbesondere Mandatsträger, die eine selbständige Nebentätigkeit ausüben, seien davon betroffen. Eine Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 GG wird abgelehnt. Im darauf folgenden Abschnitt wird die Rechtfertigung der festgestellten Grundrechtseingriffe vorgenommen – mit dem Ergebnis, dass Offenlegungspflichten im Einklang mit den Grundrechten der Abgeordneten stehen.

Im letzten Kapitel erörtert *Piechaczek* in einem Ausblick alternative Regelungsinstrumente aus verfassungsrechtlicher und -politischer Perspektive. Es werden Vorschläge für Reformen des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung sowie zur Verbesserung des Kontrollniveaus durch Änderung der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages unterbreitet. Hierbei geht der Autor auf verschiedene Lösungsansätze ein, so etwa die Einführung von Gremien, die Schaffung zusätzlicher Inkompatibilitäten, Mitwirkungsverbote wegen Befangenheit und den Parlamentsausschluss. In etwas größerem Umfang wird eine Reform des § 108e StGB diskutiert.

Mit diesem Werk hat *Piechaczek*, nach der Dissertation von Anne Käbner¹⁷, einen wichtigen Beitrag geleistet und hoffentlich Anreize für Nachahmer gesetzt. Mit der peniblen Herangehensweise an einzelne Normen sowie die wichtigsten verfassungsrechtlichen Zusammenhänge, aber auch die nicht zu vernachlässigenden verfassungspolitischen Aspekte, sind einige Fragen beantwortet, mindestens aber ebenso viele aufgeworfen worden. Insbesondere den Ausblick *Piechaczeks* dürften sich andere Autoren zum Anlass nehmen, dem Phänomen des Lobbyismus – mit ähnlicher Schärfe und mit nicht mehr als notwendiger Ehrfurcht vor dem Bundesverfassungsgericht – einen rechtlichen Rahmen beizumessen. Auch, dass *Piechaczek* nicht nur in Theorie verharret, sondern stets Bezüge zur Praxis herstellt, sei positiv erwähnt. Eine rechtsvergleichende Analyse konnte in diesem Werk nicht in gebotener Maß vorgenommen werden. Auch dieses Feld sollte in Angriff genommen werden. Allein auf europäischer Ebene, aber auch weit darüber hinaus, finden sich ganz verschiedene, interessante Lösungsansätze.

Ewgenij Sokolov

Plehwe, Dieter/Maththias, Schlögl: Europäische und zivilgesellschaftliche Hintergründe der euro(pa)-skeptischen Partei Alternative für Deutschland (AfD), Discussion Paper SP III 2014-501, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2014, <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2014/iii14-501r.pdf>.

Ergänzende Hintergründe zur AfD

Wenn ungewöhnlicherweise ein Diskussionspapier rezensiert wird, so muss es hierfür einen besonderen Anlass geben. Einer der Anlässe ist die Aktualität des Themas, nämlich Analysen zu Aufstieg und Hintergrund der Alternative für Deutschland (AfD). Ein anderer Anlass ist, dass Plehwe und Schlögl einen Teilaspekt der zivilgesellschaftlichen Akteure hinter der AfD-Gründung aufdecken. Das Diskussionspapier liefert somit vertiefende und ergänzende Einblicke zur bisher in der Parteien- und Wählerforschung geführten Debatte zur AfD, die zumindest eine kurze Notiz wert sind. Einen besonderen Fokus legt das Diskussionspapier auf die Gründung der europäischen Partei AECR sowie der Europaparlamentsfraktion ECR (European Conservatives and Reformists). Beide wurden unter Beteiligung der britischen Tories ins Leben gerufen. Die AfD ist mittlerweile Mitglied

¹⁷ Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Berlin 2010.

der ECR-Fraktion. Im Prager Manifest, im Wesentlichen von britischen Tories und der tschechischen ODS gestaltet, entwirft die AEER einen Programmmix aus Marktwirtschaft, individueller Freiheit, Familienwerten und Bürokratieabbau, für den Europa als „negative Referenzfolie“ (S. 7) diene. Begleitet werden die AEER und die ECR durch eine europäische politische Stiftung, der *Foundation for European Reform*, die bis zu ihrem Tode Margaret Thatcher als Schirmherrin hatte und eine entsprechende Politik proklamiert (S. 8-9). Die Verbindung zur AfD sehen die Autoren nun in der Person des Ökonomieprofessors Charles Blankart. Blankart sei Vorstandsmitglied des Instituts für Unternehmerische Freiheit in Berlin und zugleich an der Gründungsplattform der AfD beteiligt gewesen (S. 9-10). Das ist allerdings in den Augen des Rezensenten eine sehr lose Verbindung. Interessant sind die Netzwerkanalysen der beiden Autoren, die in das Wirken einer europäischen Parteistiftung Einblick geben. Auch wird anhand der dargestellten stark ökonomisch geprägten Ausrichtung der ACER und ECR verständlich, warum die AfD mit ihren Ökonomieprofessoren Lucke und Starbatty relativ problemlos an die ECR andocken konnten. Ebenfalls finden die Autoren relativ viele personelle Überschneidungen zwischen der AfD und der von Friedrich August von Hayek gegründeten Mont-Pèlerin-Gesellschaft. Natürlich kann an ein Diskussionspapier nicht der Qualitätsmaßstab einer fertigen wissenschaftlichen Publikation angelegt werden. Und tatsächlich weist insbesondere der Schlussteil zur Entwicklung der AfD bis zum Frühjahr 2014 einige Lücken auf. Zudem geht das Diskussionspapier eher unzureichend auf parallele gesellschaftliche Entwicklung sowie Konstellationen im deutschen Parteiensystem ein, die das Erstarken der AfD erklären können. Schließlich versäumen die Autoren eine strikte Trennung von Analyse und normativen Urteilen. Zudem erscheint bei der Aufzählung zahlreicher Personen, die in den entsprechenden Think Tanks mal aufgetreten sind, der eigentliche Bezug zur erfolgreichen AfD-Gründung und späteren Etablierung als Teil der ECR Fraktion aus dem Blick zu geraten. Ihren besonderen Wert haben die Recherchen von Plehwe und Schlögl für das Verständnis, warum und wie die AfD von wem gegründet wurde, warum die AfD in der ECR-Fraktion des Europäischen Parlamentes landen konnte und wie grundsätzlich international vernetzte Think Tanks zunehmend Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Parteidemokratie nehmen können. Die Autoren werfen die interessante These auf, dass die Programmatik der AEER, der ECR und somit der AfD nicht mehr mit

der Unterscheidung von hartem und weichem Eurosektizismus analysiert werden kann (S. 7-8).

Dr. Simon Tobias Franzmann

Prommer, Jennifer: Novellierungsbedarf im Parteienrecht. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Privilegien politischer Parteien anhand ausgewählter Problemstellungen, Nomos, Baden-Baden 2014, 485 S., ISBN 978-3848714643, 119 €.

Jennifer Prommer untersucht, ob die den Parteien zustehenden rechtlichen Privilegien angesichts der Herausforderungen vor denen sie stehen noch zeitgemäß sind. Ob nicht ein Novellierungsbedarf im Parteienrecht dergestalt besteht, dass neue Privilegien geschaffen oder bestehende abgeschafft oder modifiziert werden müssten. Dieser Forschungsfrage geht sie in einer vierteiligen Untersuchung nach, um im Anschluss Novellierungsvorschläge zu machen. Ihre Arbeit soll dazu dienen, einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Parteienrechts zu leisten.

Im ersten Teil der Arbeit untersucht *Prommer* zunächst durch wen eventuelle Novellierungen im Parteienrecht vorgenommen werden müssten. Wegen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 21 Absatz 2 Grundgesetz (GG) sei für die inhaltliche Arbeit im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene der Bundestag zuständig. Interessanterweise führe dies laut *Prommer* zu dem Problem, dass die politischen Parteien, denen die Abgeordneten im Parlament angehören, im Rechtsetzungsverfahren in eigener Sache für die Novellierung des Parteienrechts zuständig seien. Die ex-post Kontrolle eines solchen Gesetzgebungsvorhabens durch Richter des Bundesverfassungsgerichts sei ebenfalls nicht frei von parteipolitischen Motiven, da die Wahl der Verfassungsrichter ebenfalls parteipolitisch geprägt sei. Der Leser findet sich in diesem Teil sodann unerwarteter Weise in einer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Diskussion über eine Reformierung des Verfahrens über die Wahl der Richter zum Bundesverfassungsgericht und die Einführung von Elementen der direkten Demokratie im Gesetzgebungsverfahren wieder. Beides soll dazu dienen, den Entscheidungen der Parteien in eigener Sache durch Beteiligung der Öffentlichkeit Grenzen zu ziehen.

In einem weiteren Schritt untersucht *Prommer* möglichen Novellierungsbedarf im Parteienrecht anhand von konkreten parteirechtlichen Normen. Hierbei

geht sie zunächst auf den Novellierungsbedarf des Parteienbegriffs ein. Sie vertritt die Auffassung, dass der Parteienbegriff nach § 2 Parteiengesetz auch kommunale Wählervereinigungen umfassen müsse. Die bisherige Ungleichbehandlung sei ungerechtfertigt. Auch Parteien, die ausschließlich an Europawahlen teilnehmen, müssten vom Parteienbegriff umfasst sein, denn auf europäischer Ebene finde eine politische Willensbildung statt, die über Artikel 23 GG eine Willensbildung des deutschen Volkes im Sinne von Artikel 20 Absatz 2, Artikel 21 GG darstelle. Der Parteienbegriff müsse wegen des Diskriminierungsverbotes nach Artikel 18 AEUV auch politische Vereinigungen erfassen, die mehrheitlich oder ausschließlich aus „EU-Ausländern“ bestehen oder ihren Sitz im EU-Ausland haben. Ein interessanter Ansatz in diesem Kapitel ist, dass *Prommer* politische Stiftungen aufgrund ihrer engen Verflechtung mit der ihr nahe stehenden Partei unter Artikel 21 GG fassen und dem Parteienrecht unterwerfen will. Die enge Verflechtung komme z.B. bei den Globalzuschüssen zum Tragen, die die Stiftungen vorwiegend an die entsprechende Partei weiterleiten würden. Eine rein formale Betrachtungsweise sei hier verfehlt. Damit treffen die Stiftungen ähnliche rechtliche Pflichten wie die Mutterparteien, insbesondere Rechenschaftspflichten über Einkünfte. Eine Novellierung des Parteiengesetzes sei laut *Prommer* hier nicht angezeigt, sie plädiert vielmehr für ein Parteistiftungsgesetz.

Interessant sind auch *Prommers* Überlegungen zur Einführung eines Parteienregisters, das beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden soll. Die freiwillige, lediglich deklaratorisch wirkende Eintragung ins Parteienregister sei als eine erweiterte Gründungsanzeige zu konzipieren. Durch die Eintragung werde eine widerlegbare Vermutung zugunsten der Parteieigenschaft aufgestellt. Die Feststellung der Parteieigenschaft soll erleichtert werden, ohne dass damit eine inhaltliche Prüfung z.B. der Parteiziele verbunden sei. Für die Prüfung der Verfassungswidrigkeit soll weiterhin das Bundesverfassungsgericht zuständig sein.

Novellierungsbedürftig sei auch das Sponsoring von Parteien durch Private. Wegen der Schwierigkeiten bei der Einordnung des Sponsorings in bestehende Einnahmekategorien sei es sinnvoll, eine neue Einnahmekategorie mit entsprechenden Begrenzungen im Parteiengesetz zu schaffen.

Ein deutlicher Schwachpunkt in diesem Teil des Buches sind *Prommers* Ausführungen zum Prinzip der Chancengleichheit der Parteien bei Europawahlen. Sie erwähnt zwar die neueste Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit der 5 % Sperrklausel bei den Europawahlen und die Herabstufung der Sperrklausel auf 3 %. Die Darstellung und Erörterung ist aber weniger gut gelungen. Unklar bleibt insbesondere, welches Ergebnis *Prommer* selbst hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Sperrklausel bei Europawahlen zieht.

Überholt sind auch die Ausführungen *Prommers* zu dem Parteiverbotsverfahren gegen die NPD. *Prommer* schreibt, der Bundesrat habe beschlossen, ein Verbotsverfahren gegen die Partei einzuleiten, während die übrigen Verfassungsorgane noch unentschieden seien. Laut Einleitung hat das Buch einen Bearbeitungsstand von Juni 2013. Zu diesem Zeitpunkt stand jedoch bereits fest, dass sich weder der Bundestag noch die Bundesregierung an dem Verbotsverfahren beteiligen werden.

Leider sind auch die Erörterungen der Auswirkungen der Entscheidungen des EGMR auf nationale Parteiverbote nicht erkenntnisreich. Sie sind zum Teil oberflächlich, wenn z.B. bei den legitimen Zielen für ein Parteiverbot nach Artikel 11 Absatz 2 EMRK die Rechte anderer keine Erwähnung finden und nur einige wenige, ältere, Urteile des EGMR zu nationalen Parteiverboten zitiert werden. Gerade hier hat sich in den vergangenen 17 Jahren eine gefestigte Rechtsprechung des EGMR herausgebildet.¹⁸ Diese wird von *Prommer* unberücksichtigt gelassen. Dies gilt umso mehr, da ihr Fazit in diesem Abschnitt lautet, die Entscheidungen des EGMR seien „überwiegend zu Parteien in der Türkei ergangen, wo kein vergleichbar parteischützendes Verbotsverfahren wie in Deutschland etabliert sei“. Daher seien seitens des EGMR dort „strengere Voraussetzungen aufgestellt worden.“ Dieses Ergebnis ergeht unter völliger Verkennung dessen, dass sich der EGMR im Laufe der Jahre auch zu Parteiverboten in osteuropäischen Staaten wie der Republik Moldau oder in Russland und – weitaus bemerkenswerter – bereits dreimal zu Parteiverboten in EU-Mitgliedstaaten wie Bulgarien oder Spanien geäußert hat. Hinzukommt, dass die türkische Verfassung genauso wie das deutsche Grundgesetz ein spezielles Parteiverbotsverfahren vor dem Verfassungsgericht vorsieht und die Normierungen im Parteienrecht weitgehend dem deutschen Recht entsprechen. Hier hätte die Autorin zumindest darlegen müssen, was sie mit fehlendem vergleichbaren parteischützendem Verbotsverfahren meint, wenn ihr Fazit nicht als Pauschalurteil ergehen soll. Auch *Prommers* Argument, der Parteistatus in Deutschland sei mit

¹⁸ Vgl. Emek/Meier, Über die Zukunft des Parteiverbots, RuP 2/2013, S. 74 ff.

der staatlichen Pflicht zur Finanzierung verbunden und der Staat wäre beim Abwarten des Vorliegens einer konkreten Gefahr gezwungen, verfassungswidrige Parteien zu finanzieren bis sie kurz vor ihrem Ziel stehen, überzeugt nicht. Denn auch im türkischen Recht ist die staatliche Parteienfinanzierung vorgesehen. Die türkische Verfassung regelt seit 2001, dass nach der verfassungsgerichtlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei statt eines Parteiverbots als mildere Maßnahme die teilweise oder vollständige Kürzung der staatlichen Finanzierung erfolgen kann.¹⁹

Dabei ist die Erörterung von neuen, sich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierenden abgestuften Rechtsfolgen der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei statt eines Totalverbots eigentlich ein Verdienst von *Prommers* Buch an anderer Stelle (S. 257 ff.). Dieses Modell, das auch in anderen Staaten wie z.B. in Spanien oder Bulgarien in Form von zeitlichen Betätigungsverboten bzw. des Ausschlusses von Wahlen (Suspension) oder der Kürzung von staatlicher Finanzierung nach verfassungsgerichtlicher Feststellung der Verfassungswidrigkeit existiert, wird in Deutschland kaum diskutiert.²⁰ Dabei wird es sowohl von der „Venedig-Kommission“ des Europarates als auch der OECD als weniger einschneidende Maßnahme zum Demokratieschutz empfohlen.²¹ *Prommer* weist zurecht darauf hin, dass mit dem Modell der abgestuften Rechtsfolge nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das Verfassungsgericht das verfassungsrechtliche Parteienprivileg gewahrt wird. Die Kürzung oder vollständige Verweigerung der Parteienfinanzierung erfolgt nicht durch den Parlamentspräsidenten oder sonst durch die Exekutive, sondern durch das Verfassungsgericht und stellt eine mildere Maßnahme zum Totalverbot dar.

Ein weiteres, ernsthaftes Problem des Buches ist, dass es bezüglich der Rechtsfolge des automatischen Mandatsverlustes nach Parteiverboten die Kammerentscheidung des EGMR in der Rechtssache „Selima Sadak u.a. gegen die Türkei“²² erörtert. Diese ist be-

reits 2006 durch die Entscheidung der großen Kammer in „Ždanoka gegen Lettland“²³ relativiert worden.

Insgesamt lässt sich daher resümieren, dass das Buch einen guten Überblick über den aktuellen Stand der deutschsprachigen Diskussion im Parteienrecht bietet. Die wenigen behandelten europarechtlichen Aspekte sind dagegen von deutlichen Schwächen geprägt.

Dr. Şeyda Emek,
Oberregierungsrätin im
Bundesministerium des Innern²⁴

Roßner, Sebastian: Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, Nomos, Baden-Baden 2014, 224 S., ISBN 978-3848705269, 39 €.

Über lange Jahre hinweg war das Parteienrecht eines der wenigen Rechtsgebiete, das nur unter außerordentlich geringem Aktualitätsdruck stand. Sowohl auf der normativen als auch auf der empirischen Ebene waren die Bedingungen so stabil, dass die entsprechenden parteirechtlichen Forschungsergebnisse zwar nicht ganz zeitlos, aber doch von einer gewissen Beständigkeit geprägt waren. Umso ärgerlicher muss es daher sein, wenn in den Zeitraum zwischen Fertigstellung und Veröffentlichung einer Qualifikationschrift nicht unerhebliche Veränderungen der tatsächlichen Parteienlandschaft in Deutschland fallen, wie dies bei der Dissertation von *Sebastian Roßner* der Fall ist. Die aktuellen politischen Veränderungen durch Gründung und Wahlerfolge von Piratenpartei und AfD hat die im Jahr 2010 fertiggestellte, aber erst 2014 veröffentlichte Arbeit daher verständlicherweise nicht berücksichtigen können. Auch wenn es spannend gewesen wäre, diese neuen Entwicklungen unter dem Aspekt der Parteiordnungsmaßnahmen reflektiert zu sehen, tut dies insgesamt der Qualität der Grundlagen durch diese Arbeit doch keinen Abbruch.

Die Arbeit gliedert sich in vier Abschnitte. Im ersten Teil legt der Autor die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die rechtliche Beurteilung von Parteiordnungsmaßnahmen dar und arbeitet dabei das Spannungsfeld zwischen der Freiheit des Einzelnen auf politische Teilhabe durch Mitwirkung in einer Partei und der Freiheit der Partei als Organisation heraus. Hervorhebenswert ist, dass der Verfasser bereits an dieser Stelle der Arbeit – ganz in der Tradition

¹⁹ Vgl. Emek, *Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention*, München 2007, S. 301 ff.

²⁰ Vgl. z.B. Epping, *Eine Alternative zum Parteiverbot. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung*, Baden-Baden 2013; Morlok, *Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat – Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien*, Berlin 2009.

²¹ OSCE/ODIHR/Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD (2010)024, S. 45 (Punkt VII 5), vgl. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e).

²² EGMR, *Selim Sadak u.a. /.* Türkei, Urteil v. 11. Juni 2002, RJD 2002-IV, S. 304, §§ 37 ff.

²³ EGMR, *Ždanoka /.* Lettland, Urteil der Großen Kammer vom 16. März 2006, Beschwerde 58278/00.

²⁴ Der Text gibt die Auffassung der Verfasserin wieder.

des Institutes, an dem das Werk entstanden ist – immer wieder die empirische Seite des Parteienlebens in den Blick nimmt und sauber von der normativen Ebene trennt. Nach dieser – in juristischen Arbeiten keinesfalls selbstverständlichen – Trennung gelingt es dem Verfasser aber nicht immer, beide Ebenen auch wieder zusammenzuführen und die Wechselbeziehungen zwischen normativer und empirischer Ebene voll zu entfalten. Ebenso beachtlich ist die sorgfältige und kenntnisreiche Aufarbeitung der juristischen, vor allem aber auch der politikwissenschaftlichen Literatur zu den Grundbedingungen der modernen Parteiendemokratie. Mitunter hätte hier eine stärkere Fokussierung auf die für die Parteiordnungsmaßnahmen relevanten Aspekte der pointierten Darstellung jedoch gut getan. Inhaltlich legt der Verfasser einen Schwerpunkt auf die besondere Konfliktlage, die durch das verfassungsrechtliche Gebot der „innerparteilichen Demokratie“ einerseits und der Notwendigkeit programmatischer Homogenität andererseits entsteht. Diese besondere Homogenität, die er mit dem Begriff der „Tendenzfreiheit“ im Sinne einer „Tendenzreinheit“ beschreibt, stellt tatsächlich einen maßgeblichen Schlüssel für Analyse und Verständnis von Parteiordnungsmaßnahmen dar. Der Verfasser legt hier somit einen wesentlichen, dem Binnenrecht der Parteien grundsätzlich zugrunde liegenden verfassungsrechtlichen Problembereich frei und macht ihn zutreffend und überzeugend zur Grundlage seiner weiteren Ausführungen. Die Assoziation zu der im Betriebsverfassungsrecht entwickelten – und auch für Parteien geltenden – Figur des Tendenzbetriebs wirft allerdings die Frage auf, wie die durch eine gewisse Rigidität gekennzeichnete inhaltliche „Tendenz“ ohne ein gewisses Maß autoritärer Strukturen (die etwa das Arbeitsrecht kennzeichnen) konstruiert werden kann. Auch aus diesem Grund wäre es erhellend gewesen, gerade mit der auch empirischen Perspektive der Arbeit die tatsächliche Rolle der Parteiführungsgremien näher zu beleuchten.

Im anschließenden zweiten Teil legt der Verfasser eine Art allgemeinen Teil der Parteiordnungsmaßnahmen vor, in dem er Funktion und grundlegende Begriffe klärt. Für das Verständnis von Parteiordnungsmaßnahmen besonders erhellend sind dabei die Annäherungen an den überaus schwierigen Begriff der „Grundsätze“ der Partei. Der Verfasser konstruiert diese als Handlungspflichten der Mitglieder, die aus allgemeinen Programmsätzen im Wege der Auslegung abzuleiten sind, und erläutert dies anhand von Beispielen aus der parteischiedsgerichtlichen Praxis. Dabei werden insbesondere die Schwierigkeiten der

Legitimationserfordernisse bei der Konkretisierung der Grundsätze überzeugend und intensiv erörtert. Die exemplarische Arbeit mit dem Fallmaterial der Parteischiedsgerichte macht die Ausführungen nicht nur aussagekräftig und anschaulich, sondern lässt auch die Praxistauglichkeit der rechtlichen Einordnung erkennen. Allerdings fällt auf, dass sich die angeführten Beispiele ausschließlich auf negative inhaltliche Positionen beziehen, d.h. auf die Abgrenzung insbesondere zu anderen Gruppierungen. Inwiefern solche Abgrenzungen tatsächlich als negative Handlungsanforderungen auch aktive Verhaltenspflichten auslösen können, hätte noch intensiver diskutiert werden können.

Im dritten Teil untersucht *Sebastian Roßner* in Anknüpfung an diese Grundlegungen den Parteiausschluss als schärfste Parteiordnungsmaßnahme, die durch das Parteiengesetz zugelassen wird, und wendet sich damit dem zentralen, auch für die Praxis äußerst wichtigen Feld zu. Die wesentlichen Fragen der tatbestandlichen Voraussetzungen eines solchen Ausschlusses nach dem Parteiengesetz werden hier umfassend und gewinnbringend erläutert. Zu Recht betont der Verfasser dabei auch die besondere Bedeutung, die der Meinungsäußerung von Mitgliedern als Ausschlussgrund vor allem auch in der Praxis zukommt. Etwas knapp ist daher der schlichte Verweis auf die „Soldaten sind Mörder“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994, der eine intensive Auseinandersetzung mit der Frage, ob diese für das grundrechtliche Staat-Bürger-Verhältnis entwickelten Maßstäbe auf das innerparteiliche Verhältnis vollständig übertragbar sind, vermissen lässt. Zudem überrascht es, dass in die Betrachtung die aus dem Jahr 2005 stammende, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich modifizierende „Stolpe-Entscheidung“ (BVerfGE 114, 339) zur Auslegung mehrdeutiger Äußerungen keine Berücksichtigung in der Arbeit gefunden hat. Hier hätten sich auch für die Praxis wesentliche Fragen nach der Übertragbarkeit der dort formulierten Rechtsgedanken gestellt. Auch das Problem, inwiefern privates, nicht parteibezogenes Verhalten eines Mitglieds zulässigerweise Anknüpfungspunkt für einen Parteiausschluss sein kann, wird nur kurz angesprochen, jedoch nicht tiefgehender erörtert. Gerade aktuell zeigt sich jedoch am Beispiel des Parteiausschlussverfahrens gegen Sebastian Edathy, welche schwierigen Rechtsfragen sich in diesen Konstellationen stellen können. Ausführlich und sehr interessant sind wiederum die Ausführungen zum schwierigen Problem der tatsächlichen Ermittlung eines für die Partei entstandenen immateriellen Schadens. Hier ent-

wickelt die Arbeit mit Innovationskraft eine eigene, überzeugende Ansicht, die gerade für die Praxis gut handhabbar ist und damit einen echten praktischen Mehrwert generiert. Die darüber hinaus in Hinblick auf die innerparteiliche prozessrechtliche Seite vertretene Ansicht, den Parteischiedsgerichten stehe bei der Entscheidung über den Parteiausschluss ein Ermessen zu, erscheint hingegen in dieser Form als jedenfalls näher begründungsbedürftig, da sie den Schiedsgerichten einen erheblichen auch politischen Entscheidungsspielraum zubilligt. Auch hier vermisst man insofern eine Erörterung der Rolle der Parteiführungsgremien gerade in Hinblick auf politische Opportunitätsabwägungen. Wenn zur Begründung eines gerichtlichen Ermessens zum Teil auf die Möglichkeit der Verhängung milderer Parteiordnungsmaßnahmen unterhalb des Ausschlusses durch das Gericht verwiesen wird, so sind die diesbezüglichen Argumente überlegenswert, wären aber dogmatisch vielleicht besser bei der Frage nach der eigenständigen Verhängung von Minusmaßnahmen gegenüber dem Ausschluss aufgehängt gewesen als bei einem gerichtlichen Ermessen, das auch das „Ob“ der Parteiordnungsmaßnahme erfassen soll.

Im vierten Teil werden schließlich Aspekte des Prozessrechts behandelt und damit insbesondere durch die Ausführungen zu den Kontrollmöglichkeiten staatlicher Gerichte wesentliche praxisrelevante Fragestellungen kenntnisreich und mit eigenem juristischem Lösungsansatz erörtert. Auch hier finden sich für die Praxis wichtige Erläuterungen und Grundlegungen.

Wer sich über den genauso praxisrelevanten wie schwierigen Bereich der Parteiausschlussverfahren einen Überblick verschaffen will, ist bei der Arbeit von *Sebastian Roßner* gut aufgehoben und wird insbesondere auch in die rechts- wie politikwissenschaftlichen Grundlagen eingeführt, die diesem konfliktgeladenen Bereich zugrunde liegen. Dass man an der einen oder anderen Stelle auch anderer Auffassung sein kann, ändert insofern nichts an der Qualität der aufschlussreichen Darstellung. Insgesamt ein Werk, das die parteirechtliche Diskussion nur bereichern und beleben kann.

Prof. Dr. Sophie Lenski

Schweitzer, Tobias: Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union, Schriften zum Europäischen Recht Band 166, Duncker & Humblot 2014, 348 S., ISBN 978-3-428-14439-6, 69,90 €.

Das Recht der europäischen politischen Parteien entwickelt sich seit Jahrzehnten relativ schwerfällig und steht daher i.d.R. auch nicht unter großem Aktualitätsdruck. Die entsprechenden parteirechtlichen Forschungsergebnisse sind somit von einer gewissen Beständigkeit geprägt. Auffallend ist allerdings, dass kurz vor oder nach Abschluss von Qualifikationsschriften das europäische Parteienrecht erheblich an Dynamik gewinnt. Nahezu zeitgleich mit der Veröffentlichung der Arbeit von Stefanie Armbrrecht²⁵ trat Ende 2007 eine umfangreiche Änderung der Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung in Kraft. Ein ähnliches Schicksal teilt nunmehr das Werk von *Tobias Schweitzer*. Kurz nach Veröffentlichung seiner Qualifikationsschrift ist am 22. Oktober 2014 eine grundlegend überarbeitete Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen veröffentlicht worden.²⁶ Damit haben sich auch im Falle der Dissertation von *Tobias Schweitzer* nach der Fertigstellung und Veröffentlichung der Arbeit nicht unerhebliche Veränderungen im europäischen Parteienrecht ergeben. Das mag ärgerlich sein, führt aber keinesfalls dazu, dass die gefundenen Forschungsergebnisse hinfällig wären. Grundlegende Prinzipien des europäischen Parteienrechts verändern sich nicht durch neuerliche Konkretisierungen im Sekundärrecht.

Die Arbeit gliedert sich in sechs Abschnitte. Im ersten eher darstellenden Teil (§ 2) zeigt *Schweitzer* auf, wie sich die europäischen politischen Parteien und das europäische Parteiensystem bis zum heutigen Tage entwickelt haben. Dargestellt werden die historische Entwicklung der europäischen Parteien, ihre Organisationsstruktur und ihre Einnahmen sowie die Entwicklung der Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene. Eine notwendige Grundlegung für die folgende Untersuchung.

²⁵ S. Armbrrecht, politische Parteien im europäischen Verfassungsbund – neue Impulse durch die VO (EG) Nr. 2004/2003, Baden-Baden 2008.

²⁶ Verordnung Nummer 1141/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. L 317/1 vom 4. November 2014.

Im Anschluss daran (§ 3) wendet sich die Arbeit den Grundproblemen einer öffentlichen Finanzierung politischer Parteien auf europäischer Ebene zu. Zunächst betrachtet *Schweitzer* die Parteifunktionen auf europäischer Ebene und gleicht diese mit den „klassischen“ Parteifunktionen ab. Nachdem er einen Mangel bei der Ausfüllung der Parteifunktionen diagnostiziert hat, wendet er sich dem Kernproblem zu, nämlich der Frage nach der Zulässigkeit öffentlicher Finanzhilfen an europäische Parteien. Weder verbiete das Unionsrecht eine öffentliche Finanzierung europäischer Parteien, noch gebiete es, eine solche zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten. Der europäische Gesetzgeber könne frei darüber entscheiden, ob er eine öffentliche Finanzierung vorsehe.

Der dritte inhaltliche Teil der Arbeit (§ 4) widmet sich den parteirechtlichen Grundprinzipien im Europarecht. Hier setzt sich *Schweitzer* sehr intensiv mit dem Grundsatz der Parteienfreiheit, dem Prinzip der Chancengleichheit, dem Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung sowie dem Grundsatz der Öffentlichkeit auseinander. Dabei untersucht er zunächst immer die Bedeutung der Grundsätze in der Bundesrepublik Deutschland, danach in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und abschließend auf europäischer Ebene. Insbesondere in diesem Abschnitt ist beachtlich, wie sorgfältig und kenntnisreich die Aufarbeitung der insbesondere deutschen juristischen parteirechtlichen Literatur gelungen ist. Die Darstellung der parteirechtlichen Prinzipien ist klar strukturiert, sehr zielführend und bereitet die bestehenden unterschiedlichen juristischen Ansichten sehr gut auf. Allerdings unterscheidet *Schweitzer* in diesem Teil der Arbeit nicht zwischen der Begrifflichkeit „Prinzip“ und „Grundsatz“. So überschreibt er den Abschnitt § 4 B mit „Prinzip der Chancengleichheit“ und spricht zugleich im ersten Absatz vom Grundsatz der Chancengleichheit. Damit lässt er den Leser im Unklaren darüber, ob er mit der Wahl der Abschnittsüberschrift bei der Chancengleichheit, im Unterschied zu den übrigen untersuchten Grundsätzen, eine andere und damit besondere Wertigkeit sieht.

Den vierten inhaltlichen Teil der Arbeit (§ 5) widmet *Schweitzer* dem europarechtlichen Parteibegriff. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die in der Verordnung zu findende Definition der europäischen politischen Parteien keine Legaldefinition darstellen kann. Eine sekundärrechtliche Definition könne von vornherein nicht das primärrechtliche Verständnis eines Begriffes konstituieren. Das Primärrecht genieße in der Nor-

menhierarchie Vorrang gegenüber dem Sekundärrecht und sei Maßstab für dessen Rechtmäßigkeit. Bei der Definition der politischen Parteien auf europäischer Ebene innerhalb der Verordnung handele es sich in Wirklichkeit nur um die Voraussetzungen ihrer Subventionierung. In der Arbeit wird klar unterschieden zwischen einem sekundärrechtlichen und einem primärrechtlichen Parteibegriff.

Im fünften (§ 6) und sechsten (§ 7) inhaltlichen Teil der Arbeit setzt sich *Schweitzer* vertieft mit den Vorschriften der Verordnung aus dem Jahre 2007 auseinander. Zunächst werden die Grenzen der Finanzierung und die Verteilungskriterien für die öffentlichen Mittel dargestellt und kritisch beleuchtet. Im Anschluss daran setzt er sich mit dem Verfahren zur Festsetzung der öffentlichen Mittel vertieft auseinander. Auch die Kontrolle und Rechnungsprüfung erhält hier gebührenden Raum, bevor die Arbeit mit einer Zusammenfassung schließt.

Wer sich über den Bereich des europäischen Parteienrechts einen Überblick verschaffen will, ist bei der Arbeit von *Tobias Schweitzer*, trotz des ärgerlichen Aktualitätsverlustes, gut aufgehoben. Man wird sehr gut in die rechtswissenschaftlichen Grundlagen eingeführt, die dem europäischen Parteienrecht zugrunde liegen. Da die deutsche Parteienrechtsentwicklung auch eine prägende Rolle auf der europäischen Ebene spielt, ist die Lektüre dieses Buches ebenso im Hinblick auf die Entwicklungen im deutschen Parteienrecht zu empfehlen. Insgesamt ein Werk, dass die parteirechtliche Diskussion nicht nur im Hinblick auf die europäischen politischen Parteien bereichert.

Dr. Heike Merten

Treibel, Jan: Die FDP: Prozesse innerparteilicher Führung 2000-2012, Nomos, Baden-Baden 2014, 283 S., ISBN 978-3832953867, 22,90 €.

Forschungslücke FDP

Zur FDP, aber auch zu liberalen Parteien insgesamt, liegen derzeit nur wenige Studien vor. Im deutschsprachigen Raum haben sich vor allem Hans Vorländer und Jürgen Dittberner mit Einzelfallstudien zur FDP verdient gemacht²⁷. Übergreifende Einordnungen in den deutschen Parteienwettbewerb stammen von Franz

²⁷ Siehe auch die Besprechung von Jürgen Dittberner: Die FDP. Von der Regierung in die außerparlamentarische Opposition. Und zurück? Berlin: Logos Verlag, 135 Seiten, 2014, in diesen MIP; Hans Vorländer 2013: Freie Demokratische Partei (FDP), in: Frank Decker und Viola Neu (Hrsg.) Handbuch der deutschen Parteien, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 270-281.

Walter und insbesondere Oskar Niedermayer²⁸. Auf internationaler Ebene sieht es bei aktuellen Untersuchungen liberaler Parteien eher noch knapper aus. Ein zuletzt bemerkenswerter Band zu liberalen Parteien ist ein englischsprachiger Herausgeberband von Emil Kirchner aus dem Jahr 1988. Insofern ist Jan Treibels Studie zu den innerparteilichen Entscheidungsprozessen der FDP auf jeden Fall eine Erwähnung wert. Die Arbeit entstand als Dissertation an der Universität Duisburg-Essen unter Erstbetreuung von Karl-Rudolf Korte. Korte kommt der Verdienst zu, beim Nomos-Verlag eine Schriftenreihe zu den politischen Parteien in Deutschland platziert zu haben. Diese Reihe bedient zugleich das öffentliche wie wissenschaftliche Interesse an den deutschen Parteien. Treibels Arbeit basiert auf 27 Interviews mit FDP-Entscheidungssträgern sowie zehn Beobachtungsprotokollen bei Parteitag, Delegiertenkonferenzen und weiteren Versammlungen innerparteilicher Organisationen im Zeitraum von 2009 bis 2012 (S. 251f). Stärken hat die Dissertation überall dort, wo auf dieses eigenständig erhobene Untersuchungsmaterial zurückgegriffen wird. Dies ist vor allem bei den zwölf Einzelfallstudien zu wichtigen Entscheidungsprozessen innerhalb der FDP der Fall. Theoretisch wird ein „mikropolitische“ Zugang (S. 30ff) gewählt, der Praktiken des Führens und Folgens im Sinne von Rüb²⁹ in den Vordergrund stellt. Die dichten Einzelfallbeschreibungen nehmen Bezug zu diesen Praktiken. Zentraler Befund der Studie ist, dass die Parteiführung sich der Praktiken Drohung, Belohnung, Weisung, Delegation exklusiv bedient, während die Praktiken Konfrontation und Abstimmung von den Führungsadressaten verwendet werden (S. 232). Gemeinsam sind beiden Verhandlung, Moderation, Vereinbarung und Information. Drei Entscheidungsmodi dominierten im Untersuchungszeitraum bei der FDP: (1) hierarchisch-führungszentrierte Entscheidungen u.a. auf der Ebene des Parteipräsidiums, die meist informell erfolgen; (2) dialogische Konsensentscheidungen, die in der Programmkommission ebenfalls meist informell erfolgen; (3) konfliktorientierte Mehrheitsentscheidungen, die auf Parteitag ausgefochten werden und institutionell formellen Regeln folgen (S. 233f). Außer bei dem Mitgliede-

rentscheid zum ESM und der Ausarbeitung des neuen Grundsatzprogramms war die Parteibasis bei den wichtigen Entscheidungen nicht direkt beteiligt (S. 234). Allerdings hat z.B. der Wechsel an der Parteit Spitze durchaus einen nicht unerheblichen Einfluss insbesondere auf die Entwicklung des Grundsatzprogramms gehabt. So kam der Begriff „Wachstum“ in dem ursprünglichen, vom damaligen Generalsekretär Lindner entwickelten Programmmentwurf nur ganz am Rande vor. Der neue Vorsitzende Philip Rösler wollte aber „Wachstum“ als neuen Leitbegriff. Entsprechend wurde das Programm umgeschrieben (S. 190f). Die zentrale Rolle des Parteivorsitzenden wird auch beim einstimmigen Beschluss der Kabinettsliste 2009 unter Guido Westerwelle deutlich. Westerwelle schaffte es durch geschicktes Einbinden seiner Gegner sowie Belohnung seiner langjährigen Unterstützer mögliche Kampfkandidaturen zu verhindern und seine eigene Position vordergründig zu festigen (S. 178). Auch bei der später berühmt gewordenen Mehrwertsteuersatzreduzierung für Hoteliers wird der Einfluss des Parteivorsitzenden Westerwelle deutlich. Mit der Praktik der innerparteilichen Weisung sorgte er gegen innerparteiliche Bedenken für die Beibehaltung dieses Punktes im Wahlprogramm. Auch innerhalb der Koalitionsrunde setzt er sie durch (S. 218). Treibel kommt zu dem Schluss, dass die langjährige Oppositionsrolle die starke Fokussierung auf den Parteivorsitzenden unterstützte, während unter den Rahmenbedingungen des Regierens eine solche individuelle Parteiführung erschwert werde (S. 244-247). Westerwelle agierte aber auch als Moderator, wie Treibel anhand der Debatte zum Steuerkonzept zeigt. Hier gab es trotz geringer inhaltlicher Differenzen eine stark personalisierte Auseinandersetzung zwischen dem NRW-Landesverband mit dem Pinkwartkonzept und dem Vorschlag von Solms. Solms hatte von der Parteiführung den Auftrag erhalten, das Steuerkonzept zu entwickeln. Das Solms-Papier fand die Zustimmung der Delegierten (S. 212-214). An dieser Stelle geht Treibel nicht darauf ein, dass Solms prominent das Papier ausarbeitete, dann aber nicht ins Kabinett einzog. Hier zeigt sich eine Unzulänglichkeit der Analyse: Die Fallstudien bleiben unverbunden nebeneinander stehen. Beziehungen zwischen den verschiedenen wegweisenden Entscheidungen werden nicht hergestellt. Die Fallauswahl für die Einzelfallstudien wurde „induktiv“ über „exemplarische Schlüsselentscheidungen“ getroffen, welche wiederum von den interviewten Experten aus der FDP genannt wurden (S. 42). Leider fehlt es an Hinweisen, wie diese Experten für die Interviews identifiziert und ausgewählt wurden.

²⁸ Siehe auch die Besprechung von Oskar Niedermayer: Die Parteien zur Bundestagswahl 2013. Springer VS Verlag, Wiesbaden. 2015, 258 Seiten, in diesen MIP; Franz Walter 2010: Gelb oder Grün? Kleine Parteiengeschichte der besser verdienenden Mitte in Deutschland, Bielefeld: transcript Verlag.

²⁹ Zitiert nach Jan Treibel: Friedbert W. Rüb (2009): Über das Organisieren der Regierungsorganisation und über Regierungsstile. Eine praxeologische Perspektive, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 38 (1), S. 43-60.

Auch bleibt im Dunkeln, wie Interviews und Beobachtungsbögen ausgewertet wurden. Hier wäre ein Muster eines Beobachtungsbogens und eines Interviewleitfadens hilfreich gewesen. Was Treibel selbst kritisch diskutiert, ist, dass er aufgrund seines Materials nur die subjektive Binnenperspektive einiger FDP-Akteure aufnimmt (S. 44). Eine kritische Einordnung oder Reflexion der FDP-Entscheidungsprozesse bleibt so fast vorsätzlich im weiteren Verlauf der Arbeit aus. Die Arbeit liefert eine knappe historische Einführung zur Programmatik der Liberalen und insbesondere einen spannend zu lesenden Abschnitt zur Entwicklung der FDP in der Bundesrepublik Deutschland. Der innerparteiliche Aufbau der FDP wird ausführlich geschildert. Somit bietet diese Dissertation neben den Fallstudien zum Führungsstil der FDP in den Jahren 2000 bis 2012 umfangreiche Informationen zum selten erforschten Phänomen FDP. Das Buch ist hervorragend von Niko Switek redigiert und lässt sich sprachlich flüssig lesen. Der vollständige Verzicht auf den internationalen Vergleich erschwert allerdings eine kritische Einordnung des Geschehens. Der Epilog zu den strategischen Chancen der FDP nach der Bundestagswahl 2013 fällt entsprechend knapp aus. Nichtsdestoweniger hat Treibel ein informatives und lesenswertes aktuelles Werk zur FDP vorgelegt.

Dr. Simon Tobias Franzmann

Voss, Kathrin (Hrsg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet, Springer VS, Wiesbaden 2014, 348 S., ISBN 978-3658010287, 49,99 €.

Es besteht ein gesellschaftliches Bedürfnis nach einem Mehr an politischer Beteiligung. Große Hoffnungen werden dabei in elektronische Kommunikationsmittel und die interaktiven Beteiligungsmöglichkeiten gesetzt, die das Internet bietet. Zu dieser jüngst wieder aufgelebten Diskussion fand im Dezember 2012 die Tagung „Internet & Partizipation – Bottom-up oder Top-down?“ statt, gefördert von der Akademie der Wissenschaften Hamburg. Frucht dieser Tagung ist der nun von *Kathrin Voss* herausgegebene, gleichnamige Sammelband. Der – nicht immer unberechtigten – Kritik an Tagungsbänden wollte die Verfasserin wohl entgegenwirken, indem sie im Vorwort betont, es handele sich hierbei explizit nicht um einen solchen. Gleichwohl ist zu beachten, dass eine sinnvoll und klug zusammengestellte Tagung auch zu profunden Veröffentlichungen führen kann; dies ist hier der Fall. Hervorzuheben ist die Bandbreite

unterschiedlichster Methoden und Perspektiven, mit denen die verschiedenen Ebenen, Akteure, Formen, Einflussfaktoren und Auswirkungen politischer Teilhabe analysiert werden. Charakteristisch für diesen Sammelband ist das ihm zugrundeliegende weite Partizipationskonzept. Wissenschaftliche Aufsätze wechseln sich ab mit Fallstudien und Beiträgen von Praktikern, etwa aus Parteien und der Wirtschaft.

Der sehr strukturierte Band umfasst etwas mehr als 350 Seiten und insgesamt 19 Beiträge, wobei er sich in vier Abschnitte gliedert. Auf einen einleitenden Teil folgen drei Kapitel, in denen der Schwerpunkt der Betrachtung von der Gesellschaft über die Parteien zum Staat hin wandert. Diese drei Kapitel unterteilen sich jeweils in Einführung, Praxisbeispiele und wissenschaftliche Untersuchungen bzw. Fallstudien. Die Übersichtlichkeit des Bandes erleichtert vor allem dem interessierten Laien den Einstieg in die Materie, wie es auch der mit rund 70 Seiten sehr umfangreiche einleitende Teil verdeutlicht. Hier stellt die Herausgeberin zunächst ausführlich Zielsetzung und Aufbau vor, anschließend folgen zwei übergreifende Einführungen in die Thematik. Zuerst beleuchtet *Gerhard Vowe* die Zusammenhänge aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, danach schildert *Norbert Kersting* die Perspektiven der Politik. In beiden Beiträgen finden sich zahlreiche Begriffsbestimmungen und es werden akribisch die bisherigen Entwicklungen unter Bezugnahme auf aktuelle Studien und Erhebungen dargestellt.

Das erste der drei weiterführenden Kapitel bietet einen Überblick über zivilgesellschaftliche Partizipation im Netz. Es beginnt mit dem Beitrag von *Sigrid Baringhorst*, die den Strukturwandel in der Arbeit von NGOs und von politisch aktiven Menschen untersucht. Danach beschreibt *Dieter Rucht* die Potentiale des Internet für Offline-Proteste. Als Schwachstellen benennt er unter anderem den wachsenden Wettbewerb um Aufmerksamkeit, die Inflation frischer Informationen und die häufig fehlende Risikobereitschaft der User. *Kathrin Voss* betont in ihrem Aufsatz zu Grassrootkampagnen, dass politische Ideen innerhalb des richtigen Zeitfensters platziert werden müssen. Alle Beiträge relativieren den Stellenwert des Internet für Protestaktionen, der in der klassischen westlichen Berichterstattung – beispielsweise nach den Ereignissen in Ägypten 2011 – häufig überzeichnet werde. Übereinstimmend wird festgestellt, dass für eine wirkungsvolle gesellschaftliche Mobilisierung die Nutzung von Online-Instrumenten alleine meist nicht ausreicht. Diese Einschätzung wird durch die Fallstudien am Ende des Kapitels gestützt.

Das zweite Kapitel beleuchtet E-Partizipationsangebote innerhalb von Parteien und in der Kommunikation mit den Bürgern, besonders im Wahlkampf. *Christoph Bieber*, der stichhaltig und umfassend in das Kapitel einleitet, unterscheidet zutreffend zwischen digitaler „Parteienkommunikation“ und „Parteiorganisation“. Ein weiterer Beitrag ist den Erfahrungen der Piratenpartei gewidmet, die hier als Vorreiter fungiert und sich selbst als „Partei des Informationszeitalters“ versteht. Die Autorin *Anne Alter*, aktives Spitzenmitglied der Piraten Hamburg, scheut jedoch nicht davor zurück, auch die Herausforderungen zu schildern, denen die junge Partei gegenübersteht. So erschwere das rasche Wachstum die Durchführung von Präsenzveranstaltungen, Parteitage würden zu groß, zu teuer und nur von wenigen Mitgliedern der Parteibasis besucht. Naheliegender sei daher virtuelle Parteigliederungen, deren Durchführung jedoch durch technische und rechtliche Unsicherheiten erschwert werde. Hinzu komme die nachlassende Akzeptanz der zunehmend unübersichtlichen Infrastrukturen, insbesondere der Plattform Liquid Feedback, innerhalb der Partei. Diskutiert würden deshalb virtuelle ständige Mitgliederversammlungen, auf denen – ggf. verbindliche – Entscheidungen außerhalb von Parteitagen getroffen werden könnten. Die Befunde der Fallstudie zum Verfahren „online-antrag.spd.de“, die der Beitrag von *Katharina Hanel* und *Stefan Marschall* präsentiert, zeigt für die etablierten Parteien dagegen eher eine „symbolische Öffnung“. Als maßgebliche Hemmfaktoren einer stärkeren Inklusion der Parteibasis identifizieren die Verfasser mangelnde Habitualisierung und fehlende Rechtsverbindlichkeit sowie machtgesteuerte Kalküle der Partieliten und die Robustheit der althergebrachten Strukturen. Für den Wahlkampf führen *Robert Heinrich* und *Malte Spitz* Praxisbeispiele der Partei die Grünen an, anhand derer sie Erfolgsfaktoren für Online-Kampagnen erläutern.

Das dritte Kapitel schließlich widmet sich staatlich organisierter Partizipation. Hier stehen Konzepte wie Liquid Democracy und Open Gouvernement im Mittelpunkt. In dem einleitenden Beitrag von *Herbert Kubicek* sind vor allem seine Ausführungen zur Evaluation von webbasierten Bürgerbeteiligungsangeboten herauszuheben. Er stellt die These auf, Konsultationsprojekte müssten umso aufwendiger gestaltet und betreut werden, je größer der Bedarf ist, Konsens oder Kompromisse zu erreichen. In diese Richtung geht auch der Schlussbeitrag von *Matthias Trénel* und *Katja Fitschen*, in dem Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsunsicherheiten thematisiert werden. Außerordentlich ist außerdem die Perspektive von

Thorben Mämecke und *Josef Wehner*, die E-Partizipation als statistisches Ereignis begreifen und die Wechselwirkungen von Erfassung/Darstellung der Ergebnisse mit dem eigentlichen Meinungsbildungs-/Beteiligungsprozess herausarbeiten.

Zusammenfassend: Dieser Sammelband stellt ein informatives und abwechslungsreiches Grundlagenbuch zum aktuellen Stand der Diskussion dar. Dass die Bundestagswahlen 2013 nicht Teil der Analysen sind, schmälert dies nicht. Es wird ein fundierter Überblick über theoretische Konzepte, neue Entwicklungen, bestehende Organisationen und Initiativen geboten. Zwar vermittelt der Band keine revolutionären Erkenntnisse, diesen Anspruch will er aber auch nicht erfüllen. Vielmehr eignet er sich besonders gut für den disziplinübergreifenden Quereinstieg und ermöglicht dem Leser einen differenzierten Einblick in das weite Feld der Online-Partizipation.

Theresa Witt

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 4/13, in: NVwZ 2014, S. 1156-1159 (Chancengleichheit politischer Parteien im Wahlkampf und Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten).

BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, online veröffentlicht bei juris (Zur Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung im Hinblick auf die Gewährleistung der Chancengleichheit politischer Parteien).

BVerfG, Beschluss vom 15.07.2014 – 2 BvE 2/14, in: BayVBl 2014, S. 754 (Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren: Chancengleichheit der politischen Parteien und Äußerungsbefugnis von Regierungsmitgliedern).

BVerfG, Urteil vom 25.03.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, in: JZ 2014, S. 560-572 (Ausgestaltung der ZDF-Aufsichtsgremien mit Vorgaben der Rundfunkfreiheit teilweise unvereinbar – Anforderungen an Vielfaltsicherung, Staatsferne und Transparenz; abweichende Meinung: weitergehende Entstaatlichung bzw. Staatsfreiheit des ZDF geboten).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21.05.2014 – VGH A 39/14, in: NVwZ-RR 2014, S. 665-668 (Amtlichen Äußerungen eines Amtsträgers und Gebot parteipolitischer Neutralität).

VerfGH Saarland, Urteil vom 08.07.2014 – Lv 5/14, online veröffentlicht in BeckRS 2014, 53505 (Bezeichnung von NPD-Anhängern als „braune Brut“, als „Mob, der aus den Köpfen kriecht“ und als „Nazis von heute“ durch Bildungsminister erlaubt).

VerfGH Thüringen, Beschluss vom 14.03.2014 – 3/14, in: ThürVBl 2014, S. 191-192 (Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung: Politische Partei sieht den Grundsatz der Neutralität von Amtsträgern durch Äußerungen einer Ministerin verletzt).

VerfGH Thüringen, Urteil vom 03.12.2014 - 2/14, online veröffentlicht bei juris (Grundsatz der Neutralität von Amtsträgern durch Aufruf einer Ministerin zum Protest gegen Landesparteitag der NPD verletzt).

BVerwG, Urteil vom 26.02.2014 – 6 C 1/13, in: NVwZ 2014, S. 883-886 (Untersagung einer NPD-Versammlung in Trier am Holocaust-Gedenktag 2012).

VerwGH Hessen, Beschluss vom 24.11.2014 – 8 A 1605/14, online veröffentlicht bei juris (Politische Partei wehrt sich gegen die Verbreitung einer Rede eines Oberbürgermeisters).

OVG des Saarlandes, Beschluss vom 21.02.2014 – 2 B 24/14, in: KommJur 2014, S. 173-175 (Öffentliche Forderung eines Parteiverbots durch Kommune).

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.12.2012 – 7 A 10821/12, in: DVBl 2013, S. 390-394 (Untersagung einer NPD-Versammlung in Trier am Holocaust-Gedenktag 2012).

OLG Karlsruhe, Urteil vom 18.12.2013 – 13 U 162/12, in: NJW 2014, S. 706-708 (Zulässige Verwendung des Wortes „grün“ im Namen einer Wählervereinigung)

LG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 11.07.2012 – 1 O 250/11, nicht veröffentlicht (Zulässige Verwendung des Wortes „grün“ im Namen einer Wählervereinigung).

VG Bremen, Urteil vom 08.08.2014 – 2 K 1002/13, online veröffentlicht bei juris (NPD-Mitgliedschaft führt zu Widerruf der Waffenbesitzkarte, Waffenverbot und Sicherstellung und Einziehung von Waffen und Munition).

VG Bayreuth, Beschluss vom 11.07.2014 – B 3 S 14.443, online veröffentlicht bei juris (Altersgrenzen bei Teilnahmeverboten und Begleitungserfordernissen für einen gaststättenrechtlich erlaubten Festbetrieb einer politischen Partei).

VG Frankfurt, Beschluss vom 02.07.2014 – 7 K 4006/13.F, nicht veröffentlicht (Politische Partei wehrt sich gegen die Verbreitung einer Rede eines Oberbürgermeisters).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 24.04.2014 – 14 L 641/14, online veröffentlicht bei juris (Einstweiliger Rechtsschutz gegen Versammlungsverbot – unzulässige Fortführung oder Förderung einer verbotenen Vereinigung durch eine Versammlung).

AG Königswinter, Urteil vom 04.04.2014 – 3 C 40/14, online veröffentlicht bei juris (Überprüfung parteiinterner Wahlen und Vorrang der Parteischiedsgerichtsbarkeit).

VG des Saarlandes, Beschluss vom 27.01.2014 – 3 L 40/14, in: LKRZ 2014, S. 164-165 (Öffentlich geäußerte Forderung einer Oberbürgermeisterin nach einem NPD-Verbot).

VG Trier, Urteil vom 31.07.2012 – 1 K 180/12.TR, nicht veröffentlicht (Untersagung einer NPD-Versammlung in Trier am Holocaust-Gedenktag 2012).

2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 15.05.2014 – 2 BvR 1006/14, in: WM 2014, S. 1172-1173 (Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung: Anspruch einer politischen Partei bzw ihrer Untergliederungen auf Führung eines Girokontos - hier: unzureichende Darlegung eines schweren Nachteils für Kreisverband einer Partei durch Versagung der Einrichtung eines Girokontos).

VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.10.2014 – 1 S 1855/14, online veröffentlicht bei juris (Politische Partei begehrt Zugang zu einer Stadthalle zur Durchführung eines Bundesparteitages).

Sächsisches OVG, Urteil vom 19.08.2014 – 4 A 810/13, online veröffentlicht bei juris (Kreisverband einer politischen Partei begehrt Eröffnung eines Girokontos bei der Sparkasse).

OVG des Saarlandes, Beschluss vom 14.05.2014 – 1 D 272/14, in: NVwZ-RR 2014, S. 671-672 (Zur Verpflichtung zum ordnungsbehördlichen Einschreiten gegen Wahlplakate).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.05.2014 – OVG 3 S 25.14, online veröffentlicht bei juris (Geschäftsgirokonto bei der Sparkasse für Kreisverband der NPD).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.02.2014 – OVG 3 N 109.12, online veröffentlicht bei juris (Girokonto für Landesverband einer politischen Partei).

OLG Frankfurt, Beschluss vom 24.10.2014 – 14 W 52/14, online veröffentlicht bei juris (Leistungsverfügung auf Zurverfügungstellung von angemieteten Räumlichkeiten für die Durchführung eines Parteitages).

LG Dresden, Beschluss vom 22.08.2014 – 3 O 2040/14 EV, nicht veröffentlicht (Ablehnung einer einstweiligen Verfügung gegenüber einer politischen Partei wegen fehlender Wiederholungsgefahr: Eigenmächtiges Abhängen von Plakaten einer anderen Partei).

LG Fulda, Beschluss vom 25.06.2014 – 4 O 474/14, nicht veröffentlicht (Leistungsverfügung auf Zurverfügungstellung von angemieteten Räumlichkeiten für die Durchführung eines politischen Parteitages).

VG Karlsruhe, Beschluss vom 10.09.2014 – 6 K 1670/14, online veröffentlicht bei juris (Politische Partei begehrt Zugang zu einer Stadthalle zur Durchführung eines Bundesparteitages).

VG München, Beschluss vom 22.07.2014 – M 22 E 14.3151, online veröffentlicht bei juris (Veranstaltung „StopWatchingUs – Demonstration - NSA Abhöraffaire“; Veranstaltungsort in benachbarter Stadt; Bündnis aus politischen Parteien und verschiedenen Organisationen als Veranstalter; Versagung einer Ausnahmegegenehmigung für das Aufstellen von 20 Plakaten im Bereich der Stadt).

VG Düsseldorf, Urteil vom 26.05.2014 – 35 K (Leistungsverfügung auf Zurverfügungstellung von angemieteten Räumlichkeiten für die Durchführung eines politischen Parteitages).

VG Würzburg, Beschluss vom 26.05.2014 – W 2 E 14.398, online veröffentlicht bei juris (Zulassung einer politischen Partei zu einer Stadthalle).

VG des Saarlandes, Beschluss vom 08.05.2014 – 6 L 753/14, nicht veröffentlicht (Zur Verpflichtung zum ordnungsbehördlichen Einschreiten gegen Wahlplakate).

VG Berlin, Beschluss vom 28.04.2014 – 2 L 59.14, online veröffentlicht bei juris (Sendung von eingereichten Wahlwerbespots für die Europawahl 2014).

VG Berlin, Beschluss vom 17.04.2014 – 2 L 49.14, online veröffentlicht bei juris (Geschäftsgirokonto bei der Sparkasse für Kreisverband der NPD).

VG Dresden, Urteil vom 29.01.2013 – 7 K 142/11, nicht veröffentlicht (Kreisverband einer politischen Partei begehrt Eröffnung eines Girokontos bei der Sparkasse).

VG Berlin, Urteil vom 30.03.2012 – 2 K 118.11, online veröffentlicht bei juris (Girokonto für Landesverband einer politischen Partei).

3. Parteienfinanzierung

BVerfG, Beschluss vom 28.01.2014 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung des Erlasses einer einstweiligen Anordnung im Parteiverbotsverfahren sowie Ablehnung der Verfahrensaussetzung – Verrechnung von Abschlagszahlungen gem. § 20 PartG mit Rückforderungsanspruch gem. § 31b PartG bedarf vorrangig fachgerichtlicher Klärung).

VG Hannover, Urteil vom 19.03.2014 – 11 A 3631/10, in: NdsVBl 2014, S. 229-232 (Politischer Jugendverband begehrt Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn für die Durchführung von politischen Bildungsmaßnahmen und eine vorläufige Zahlung von Fördermitteln für das Jahr 2010).

4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Beschluss vom 06.05.2014 – 2 BvE 3/12, in: NVwZ 2014, S. 1159-1160 (Mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässiges Organstreitverfahren gegen die zwischenzeitlich aus dem Bundestag ausgeschiedene FDP-Bundestagsfraktion wegen deren Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten).

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.08.2014 – 2 BvR 969/14, in: NJW 2014, S. 3085-3089 (Durchsuchung bei ehemaligem Bundestagsabgeordneten sowie Beschlagnahme von E-Mails und weiteren Daten verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden).

Hamburgisches VerfG, Beschluss vom 11.12.2014 – HVerfG 3/14, online veröffentlicht bei juris (Keine Verletzung der Rechte politischer Parteien bei fehlendem Stimmrecht für fraktionslose Mitglieder der Bezirksversammlung im Hauptausschuss).

Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 11.09.2014 – Vf. 67-IVa-13, online veröffentlicht bei juris (Beantwortung parlamentarischer Anfragen durch die Staatsregierung).

Thüringer VerfGH, Beschluss vom 09.07.2014 – 17/13, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsbeschwerde einer Abgeordneten gegen gerichtliche Entscheidungen, die in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ergangen sind).

Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 22.05.2014 – Vf. 53-IVa-13, online veröffentlicht bei juris (Beantwortung parlamentarischer Anfragen durch die Staatsregierung).

VerfGH Sachsen, Beschluss vom 22.05.2014 – Vf. 58-I-13, online veröffentlicht bei juris (Abgeordneter wendet sich gegen Beantwortung einer von ihm gestellten Kleinen Anfrage).

Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 20.03.2014 – Vf. 72-Iva-12, in: BayVBl 2014, S. 464-468 (Verfassungsstreitigkeit: Umfang und Grenzen der Antwortpflicht auf parlamentarische Anfragen).

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 03.07.2014 – 10 ME 38/14, in: NdsVBl 2014, S. 285-286 (Anfechtung der Amtszeitverlängerung eines Landrates durch Minderheitsfraktion/-gruppe oder Kreistagsmitglied).

OLG Dresden, Beschluss vom 14.03.2014 – 2 Ws 81/14, in: Rpfleger 2014, S. 335-336 (Strafvollzug in Sachsen: Kontrolle des Schriftwechsels eines Strafgefangenen mit einer parlamentarischen Fraktion).

LG Dresden, Beschluss vom 16.01.2014 – 6 II StVK 528/13, nicht veröffentlicht (Strafvollzug in Sachsen: Kontrolle des Schriftwechsels eines Strafgefangenen mit einer parlamentarischen Fraktion).

VG Regensburg, Urteil vom 24.09.2014 – 3 K 14.1010, online verfügbar bei juris (Verlust der Privilegierung eines „alten“ Wahlvorschlagsträgers, wenn sich deren einziges Gemeinderatsmitglied von der ursprünglichen Partei abwendet und einer anderen Fraktion hinwendet)

VG Köln, Urteil vom 27.03.2014 – 20 K 6717/12, online veröffentlicht bei juris (Informationsrecht einer Abgeordneten gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz).

5. Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 01.04.2014 – 2 BvC 1/14, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde „Die Parteifreien Wähler (DPFW)“ anlässlich der Europawahl 2014 – Unzulässigkeit der Beschwerde bei Zurückweisung eines Wahlvorschlags wegen fehlender Unterstützungsunterschriften).

BVerfG, Beschluss vom 01.04.2014 – 2 BvC 2/14, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde „Kreusel-Partei Hude-Wüsting (Kreusel)“ anlässlich der Europawahl 2014 – Unzulässigkeit der Beschwerde: Rechtsschutz lediglich eröffnet, wenn Wahlvorschlag nicht nach § 8 Abs. 1 EuWG zurückgewiesen wird).

BVerfG, Beschluss vom 01.04.2014 – 2 BvC 3/14, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde „Rentner Partei Deutschland“ anlässlich der Europawahl 2014 – Unzulässigkeit der Beschwerde gegen Zurückweisung eines Wahlvorschlags wegen fehlender Unterstützungsunterschriften – zudem Versäumung der Beschwerdefrist).

BVerfG, Beschluss vom 12.03.2014 – 2 BvE 1/14, online veröffentlicht bei juris (Zurückweisung eines Antrags im Organstreitverfahren: Fristen für Einreichung von Wahlvorschlägen für die Europawahl sowie Zeitpunkt für Entscheidung über Zulässigkeit der Wahlvorschläge verfassungsrechtlich unbedenklich – keine Verletzung der Chancengleichheit).

BVerfG, Urteil vom 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 6/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, in: NVwZ 2014, S. 439-450 (Drei-Prozent-Sperrklausel für Wahl zum Europäischen Parlament gegenwärtig verfassungswidrig und nichtig. Abweichende Meinung: Sperrklausel sowohl geeignet als auch erforderlich).

Bayerischer VerFGH, Entscheidung vom 23.10.2014 – Vf. 20-II-14, online veröffentlicht bei juris (Kandidatenaufstellung für Landtagswahl).

Bayerischer VerFGH, Beschluss vom 10.10.2014 – Vf. 25-III-14, online veröffentlicht bei juris (Nichtberücksichtigung von Stimmen für an der Fünfprozenthürde gescheiterte Parteien bei der Sitzverteilung).

VerFGH Saarland, Beschluss vom 07.04.2014 – Lv 19/13, in: LKRZ 2014, S. 255 (Verfassungsmäßigkeit des Sitzverteilungsverfahrens im saarländischen Landes- und Kommunalrecht).

VerFGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04.04.2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14, in: NVwZ 2014, S. 1089-1097 (Verfassungswidrigkeit der Neugestaltung von amtlichen Stimmzetteln als Maßnahme zur Gleichstellung von Frauen und Männern).

VerFGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.06.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14, online veröffentlicht bei juris (Verfassungswidrigkeit der Neugestaltung von amtlichen Stimmzetteln als Maßnahme zur Gleichstellung von Frauen und Männern).

StGH Bremen, Urteil vom 31.01.2014 – St 1/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 497-504 (Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs zur Ausweitung des Wahlrechts).

VG Ansbach, Urteil vom 11.11.2014 – AN 4 K 14.01333, online veröffentlicht bei juris (Gemeindewahlrecht, Neutralitätsgebot für öffentliche Organe; Anfechtung einer Gemeinderatswahl; Äußerungen des Bürgermeisters der Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft in der Woche vor Gemeinderatswahl zu Lasten namentlich genannter Bewerber).

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 20 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“, S. 223 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 2014 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Altenburg, Jens: Der „dritte Anlauf“ – zur Vereinbarkeit des Bundeswahlgesetzes 2013 mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Teil 1), in: UBWV 2014, S. 97-105.

Altenburg, Jens: Der „dritte Anlauf“ – zur Vereinbarkeit des Bundeswahlgesetzes 2013 mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Teil 2), in: UBWV 2014, S. 135-143.

Altenburg, Jens: Der „dritte Anlauf“ – zur Vereinbarkeit des Bundeswahlgesetzes 2013 mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Teil 3), in: UBWV 2014, S. 176-187.

Alvarez, R. Michael/Levin, Ines/Mair, Peter/Trechsel, Alexander: The impact of voting advice applications, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 227-236.

Andersen, Asger Lau/Jensen, Thomas: Exit polls and voter turnout, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 26 (2014), Issue 1, pp. 117-134.

Andrews, Josephine T./Bairrett Jr., Richard L.: Institutions and the stabilization of party systems in the new democracies of Central and Eastern Europe, in: Electoral Studies, Vol. 33 (2014), Issue 1, pp. 307-321.

Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern, Duncker & Humblot, Berlin 2014.

Arnim, Hans Herbert von (Hrsg.): Volkssouveränität, Wahlrecht und direkte Demokratie: Beiträge auf der 14. Speyerer Demokratietagung vom 6. bis 7. Dezember 2012 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Duncker & Humblot, Berlin 2014.

Arnim, Hans Herbert von: Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle: Zur Diätennovelle der großen Koalition, in: DVBl. 2014, S. 605-615.

Arnim, Hans Herbert von: Die Bezahlung von Politikern: Art, Höhe und Verfahren, in: RuP 2014, S. 138-152.

Arnim, Hans Herbert von: Die EU-Politikfinanzierung ignoriert europarechtliche Grundsätze, in: NJW 2014, S. 2250-2256.

Arnim, Hans-Herbert von: Kritisches zur Kritik der Sperrklausel-Rechtsprechung des BVerfG, in: DVBl 2014, S. 1489-1500.

Austermann, Philipp: Die Entwicklung der Entschädigung und der reisebezogenen Ansprüche im deutschen Abgeordnetenrecht, in: ZParl 2014, S. 270-282.

Badenhausen, Elisabeth/Löbel, Janek: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 10.06.2014 – 2 BvE 4/13 (Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien), in: VR 2014, S. 357-359.

Bamberger, Matthias: Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, Duncker & Humblot, Berlin 2014.

Bardi, Luciano/Bartolini, Stefano/Trechsel, Alexander: Party adaption and change and the crisis of democracy, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 151-159.

Bardi, Luciano/Bartolini, Stefano/Trechsel, Alexander H.: Responsive and Responsible? The Role of Parties in the Twenty-First Century Politics, in: West European Politics, Vol. 37 (2014), Issue 2, pp. 235-252.

Bauer, Hartmut: Partizipation durch Petition. Zu Renaissance und Aufstieg des Petitionsrechts in Deutschland und Europa, in: DÖV 2014, S. 453-464.

- Beckermann, Benedikt/Weidemann, Daniel*: Unkontrollierbare Regierung – Rechte der Opposition, in: ZRP 2014, S. 90.
- Behl, Wilfried*: Sächsisches Wahlgesetz und Landeswahlordnung: Handbuch für Landtagswahlen in Sachsen mit Kommentar zum Wahlgesetz, SV Saxiona, Dresden 2014.
- Behnke, Joachim*: Das neue Wahlgesetz im Test der Bundestagswahl 2014, in: ZParl 2014, S. 17-37.
- Behnke, Joachim*: The New Electoral Law – or: Good Things Don't Always Come to Those Who Wait, in: German Politics, Vol. 23 (2014), Issue 4, pp. 268-283.
- Beischl, Martin*: Die Europapolitik kroatischer Parteien: Leitbilder, Prioritäten, Entwicklungsperspektiven, Harrassowitz, Wiesbaden 2014.
- Bértoa, Fernando Casal*: Party systems and cleavage structures revisited: A sociological explanation of party system institutionalization in East Central Europe, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 1, pp. 16-36.
- Biezen, Ingrid van* (Hrsg.): On Parties, Party Systems and Democracy: Selected Writings of Peter Mair, Ecpr Press, 2014.
- Biezen, Ingrid van/Poguntke, Thomas*: The decline of membership-based politics, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 205-216.
- Biezen, Ingrid van/Rashkova, Ekaterina R.*: Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 6, pp. 890-903.
- Blumenberg, Manuela Susanne*: Ausgabestrukturen demokratischer Parteien im internationalen Vergleich, Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2013.
- Bolleyer, Nicole/Bytzek, Evelyn*: Beyond Duverger: party ideology, party-state relations and informal finance strategies in advanced democracies, in: European Political Science Review, Vol. 6 (2014), Issue 4, pp. 503-524.
- Bolleyer, Nicole/Trumm, Siim*: From parliamentary pay to party funding: The acceptability of informal institutions in advanced democracies, in: European Journal of Political Research, Vol. 53 (2014), Issue 4, pp. 784-802.
- Brandt, Peter/Lehnert, Detlef*: Ferdinand Lassalle und das Staatsverständnis der Sozialdemokratie, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Braun Binder, Nadja/Heußner, Hermann K./Schiller, Theo*: Offenlegungsbestimmungen, Spenden- und Ausgabenbegrenzungen in der Direkten Demokratie: Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.
- Brettschneider, Jörg*: Nutzen der ökonomischen Theorie der Politik für eine Konkretisierung des Gebotes innerparteilicher Demokratie: Beschreibung innerparteilicher Entscheidungsprozesse als Wettbewerb eigenütziger Akteure und daraus folgende Regulierungsanforderungen, Duncker & Humblot, Berlin 2014.
- Bröchler, Stephan/Grunden, Timo* (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Brocker, Lars*: Die „Splitterenquête“: Rechte der nicht qualifizierten („einfachen“) Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, in: DÖV 2014, S. 475-479.
- Brosig, Bernhard*: Wahllautomaten, Internetwahl etc. aus Sicht der Praxis! Das Für und Wider der elektronischen Wahl in Deutschland, in: KommP Wahlen 2014, S. 14-15.
- Brück, Peter*: Wahlwerbung im Radio, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Bull, Hans Peter*: Anmerkung zu KG, U. v. 10.09.2013 – 7 U 131/12 (Ausschluss aus einer politischen Partei wegen Verstoßes gegen die Grundsätze und die Ordnung der Partei), in: DVBl. 2014, S. 262-264.
- Bull, Hans Peter*: Erfolgswertgleichheit: eine Fehlkonstruktion im Deutschen Wahlrecht, in: DVBl. 2014, S. 1213-1217.
- Buus, Marcel*: Frauenförderung auf dem Stimmzettel?, in: LKRZ 2014, S. 102-106.

- Cancik, Pascale*: Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition. Anforderungen des Grundgesetzes, in: NVwZ 2014, S. 18-24.
- Ceffinato, Tobias*: Das Institut der Wahlfeststellung und seine verfassungsmäßige Zulässigkeit, in: Jura 2014, S. 655-665.
- Ceron, Andrea*: Gamson rule not for all: Patterns of portfolio allocation among Italian party factions, in: European Journal of Political Research, Vol. 53 (2014), Issue 1, pp. 180-199.
- Clark, Michael*: Does Public Opinion Respond to Shifts in Party Valence? A Cross-National Analysis of Western Europe, 1976-2002, in: West European Politics, Vol. 37 (2014), Issue 1, pp. 91-112.
- Clark, Michael*: Understanding Parties' Policy Shifts in Western Europe: The Role of Valence, 1976-2003, in: British Journal of Political Science, Vol. 44 (2014), Issue 2, pp. 261-286.
- Clark, Michael/Leiter, Debra*: Does the Ideological Dispersion of Parties Mediate the Electoral Impact of Valence? A Cross-National Study of Party Support in Nine Western European Democracies, in: Comparative Political Studies, Vol. 47 (2014), Issue 2, pp. 171-202.
- Cooper, Alice*: Difficult Decisions: The GAL and „Schwarz-Grün“ in Hamburg, in: German Politics and Society, Vol. 32 (2014), Issue 4, pp. 1-20.
- Cowell-Meyers, Kimberly B.*: The Social Movement as Political Party: The Northern Ireland Women's Coalition and the Campaign for Inclusion, in: Perspectives on Politics, Vol. 12 (2014), Issue 1, pp. 45-60.
- Cutts, David/Goodwin, Matthew J.*: Getting out the right-wing extremist vote: extreme right party support and campaign effects at a recent British general election, in: European Political Science Review, Vol. 6 (2014), Issue 1, pp. 93-114.
- Danz, Stefan*: Zulässigkeit von Online-Wahlen im Hochschulbereich (Anmerkung zu OVG Thüringen, U. v. 30.05.2013 – 1 N 240/12), in: JM 2014, S. 385-387.
- Danzer, Stephan*: Aufstellung und Führung des Wählerverzeichnisses, in: KommP Wahlen 2014, S. 16-21.
- De Neve, Jan-Emmanuel*: Ideological change and the economics of voting behavior in the US, 1920-2008, in: Electoral Studies, Vol. 34 (2014), pp. 27-38.
- Decker, Frank*: Follow-up to the Grand Coalition: The German Party System Before and after the 2013 Federal Election, in: German Politics and Society, Vol. 31 (2014), Issue 2, pp. 19-40.
- Demker, Marie*: Sailing Along New Cleavages: Understanding the Electoral Success of the Swedish Pirate Party in the European Parliament Election 2009, in: Government and Opposition, Vol. 49 (2014), Issue 2, pp. 188-206.
- Di Fabio, Udo*: Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament, in: ZSE 2014, S. 9-17.
- Ding, Hui*: Die Demokratisierung der Parteiführerauswahl: Parteien in Deutschland und Großbritannien im Vergleich, Springer, Wiesbaden 2014.
- Dittberner, Jürgen*: Die FDP: von der Regierung in die außerparlamentarische Opposition – und zurück?, Logos-Verlag, Berlin 2014.
- Dolezal, Martin/Ennser-Jedenastik, Laurenz/Müller, Wolfgang C./Winkler, Anna Katharina*: How parties compete for votes: A test of saliency theory, in: European Journal of Political Research, Vol. 53 (2014), Issue 1, pp. 57-76.
- Drescher, Sebastian*: Instrumente politischer Partizipation: Über den Stellenwert von Bürgerbefragungen, in: Die Verwaltung 2014, S. 263-270.
- Edinger, Florian*: Verfassungsmäßigkeit der Befreiung des Südschleswigschen Wählerverbands (SSW) von der Fünf-Prozent-Klausel. Anmerkung zu LVerfG Schleswig Holstein, U. v. 13.09.2013 – LVerfG 9/12, in: ZParl 2014, S. 460-464.

- Endersby, James W./Towle, Michael J.*: Making wasted votes count: Turnout, transfers, and preferential voting in practice, in: *Electoral Studies*, Vol. 33 (2014), Issue 1, pp. 144-152.
- Engelbrecht, Knut*: Neuerungen im Europawahlgesetz zur Europawahl 2014, in: *KommP Wahlen 2014*, S. 2-8.
- Fatke, Matthias*: Allure or alternative? Direct democracy and party identification, in: *Party Politics*, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 248-260.
- Felten, Thomas*: Durfte das Bundesverfassungsgericht die Drei-Prozent-Hürde bei der Europawahl überprüfen? Eine Bestimmung des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof in Bezug auf die Überprüfung von Sperrklauseln bei der Europawahl, in: *EuR 2014*, S. 298-320.
- Fowler, Anthony/Margolis, Michele*: The political consequences of uninformed voters, in: *Electoral Studies*, Vol. 34 (2014), pp. 100-110.
- Frau, Robert*: Effektiver Rechtsschutz für Kleinstparteien? Nichtanerkennungsbeschwerden bei der Bundestagswahl 2013, in: *DÖV 2014*, S. 421-429.
- Frenz, Walter*: 3 %-Klausel als europäischer Mindeststandard beim Wahlrecht (zugleich Anmerkung zu BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvR 2220/13), in: *DÖV 2014*, S. 960-965.
- Frenz, Walter*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvR 2220/13 (Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht ist verfassungswidrig), in: *DVBl. 2014*, S. 512-514.
- Friedrichsen, Mike/Kohn, Roland A.* (Hrsg.): *Digitale Politikvermittlung: Chancen und Risiken interaktiver Medien*, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Frommel, Monika*: Pädosexualität und Sexualpolitik der Parteien. Eine Debatte, bei der fast alle im Glashaus sitzen, sich aber dennoch gern mit Steinen bewerfen, in: *KJ 2014*, S. 46-56.
- Fuchs, Michael*: Zur Verfassungsmäßigkeit des Hauptausschusses des Deutschen Bundestages, in: *DVBl. 2014*, S. 886-894.
- Galka, Sebastian*: *Parlamentarismuskritik und Grundgesetz, Nomos, Baden-Baden 2014.*
- Garmann, Sebastian*: A note on electoral competition and turnout in run-off electoral systems: Taking into account both endogeneity and attention bias, in: *Electoral Studies*, Vol. 34 (2014), pp. 261-265.
- Garry, John*: Holding parties responsible at election time: Multi-level, multi-party government and electoral accountability, in: *Electoral Studies*, Vol. 34 (2014), pp. 78-88.
- Gast, Henrik/Grottke, Markus/Kittl, Maximilian*: Politische Kontrolle in der Gesetzgebung: zu Rolle und Einfluss von Medien, Interessengruppen und Oppositionsparteien bei Anpassungsentscheidungen, eine Fallstudie, in: *ZG 2014*, S. 43-66.
- Geismann, Georg*: Regierungs- oder Bekenntniswahlsystem? Ein Plädoyer für das relative Mehrheitswahlrecht, in: *APuZ 38-39/2014*, S. 25-29.
- Germelmann, Claas Friedrich*: Das Wahlrecht von Auslandsdeutschen im Lichte globaler Kommunikations- und Aufenthaltsgewohnheiten. Zugleich Anmerkung zu BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, in: *Jura 2014*, S. 310-322.
- Giebler, Heiko*: *Partizipation und Parteiwahl bei der Europawahl 2009 in Deutschland: Nebenwahl oder einfach anders?, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.*
- Glauben, Paul J.*: Parlamentarische Aufarbeitung mutmaßlichen politischen und rechtlichen Fehlverhaltens von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern, in: *DVBl. 2014*, S. 894-901.
- Golosov, Grigorii V.*: Towards a classification of the world's democratic party systems, step 2: Placing the units into categories, in: *Party Politics*, Vol. 20 (2014), Issue 1, pp. 3-15.
- Grzeszick, Bernd*: Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts, in: *Jura 2014*, S. 1110-1123.

- Grzeszick, Bernd*: Wahlrecht: Ist nach der Reform vor der Reform? Eine Bewertung des Bundestags- und Europawahlrechts nach den letzten Wahlen, in: ZG 2014, S. 239-260.
- Grzeszick, Bernd*: Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Aufhebung der 3 %- Sperrklausel im Europawahlrecht durch das BVerfG und dessen Sicht auf das Europäische Parlament (zugleich Anmerkung zu BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13), in: NVwZ 2014, S. 537-541.
- Gundel, Jörg*: Das Europäische Parlament als Volksvertretung zweiter Klasse? Die Entscheidung des BVerfG zur 3 %-Klausel des Europawahlgesetzes, in: BayVBl. 2014, S. 586-589.
- Haibl, Fabian/Hötzel, Gerrit*: Verfassungskonformer Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte, Kassel university press, Kassel 2014.
- Hajnal, Zoltan L./Horowitz, Jeremy D.*: Racial Winners and Losers in American Party Politics, in: Perspectives on Politics, Vol. 12 (2014), Issue 1, pp. 81-99.
- Harks, Thomas*: Das Fragerecht der Abgeordneten, in: JuS 2014, S. 979-982.
- Haug, Volker M./Schmid, Susanne*: Der Ausbau der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg: eine Zwischenbilanz zur „Politik des Gehörtwerdens“, in: VBIBW 2014, S. 281-286.
- Haug, Volker M.*: Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament? Kritische Anmerkungen zur Sperrklausel-Rechtsprechung aus Karlsruhe, in: ZParl 2014, S. 467-487.
- Hebeler, Timo*: Anmerkung zu BVerwG, U. v. 26.02.2014 – 6 C 1.13 (Verbot einer Versammlung am Holocaust-Gedenktag wegen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung), in: JA 2014, S. 878-879.
- Heisterkamp, Ulrich*: Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Heller, William B./VanDusky-Allen, Julie*: Bicameralism and the Logic of Party Organization, in: Comparative Political Studies, Vol. 47 (2014), Issue 5, pp. 715-742.
- Helmes, Sebastian*: Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Duncker & Humblot, Berlin 2014.
- Helms, Ludger*: From Party Government to Party Governance, in: Government and Opposition, Vol. 49 (2014), Issue 1, pp. 120-138.
- Henning, Maria/Richter, Philipp*: Der gefilmte Stimmzettel: Smartphones und Smartglasses in der Wahlkabine?, in: KommP Wahlen 2014, S. 9-13.
- Hennl, Annika*: Intra-party dynamics in mixed-member electoral systems: How strategies of candidate selection impact parliamentary behavior, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 26 (2014), Issue 1, pp. 93-116.
- Hermannseder, Eveline*: Europas letzte große Volksparteien: die Christlich-Soziale Union und die Südtiroler Volkspartei im Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Heußner, Hermann K.*: Die 5 %-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme! Zur Evaluation des Wahlrechts im Saarland und darüber hinaus. Teil 1: Wirkung, Prüfungsmaßstab, Hilfsstimme, Einwände, in: LKRZ 2014, S. 7-12.
- Heußner, Hermann K.*: Die 5 %-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme! Zur Evaluation des Wahlrechts im Saarland und darüber hinaus. Teil 2: Einwände (Fortsetzung), Ergebnis (zugleich Anmerkung zu VerfG Schleswig-Holstein, U. v. 13.09.2013 – LVerfG 9/12), in: LKRZ 2014, S. 52-57.
- Hillgruber, Christian*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 10.06.2014 – 2 BvE 2/29, 2 BvE 2/10 (Begrenzte Rechte der Mitglieder der Bundesversammlung bei der Wahl des Bundespräsidenten), in: JA 2014, S. 951-953.
- Hillgruber, Christian*: Europawahlrecht reloaded: Bundesverfassungsgericht hält auch die Drei-Prozent-Sperrklausel für verfassungswidrig, in: JA 2014, S. 556.
- Hobolt, Sara B./Tilley, James*: Who's in Charge? How Voters Attribute Responsibility in the European Union, in: Comparative Political Studies, Vol. 47 (2014), Issue 6, pp. 765-819.

- Hoffmann, Jan/Tappert, Alexander*: Ohne Hürden? Europawahlen 2014, in: NVwZ 2014, S. 630-633.
- Hoffmann, Thorsten*: Der organisationale Wandel von Parteien, Trauner Verlag, Linz 2014.
- Hrbek, Rudolf*: Deutsche Europawahlen künftig ohne Sperrklausel? Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2011 und seine Folgen, in: Integration 36 (2013), S. 259-278.
- Huber, Markus Johannes*: Zwischenprüfungsklausur. Der enttäuschte Parteispender, in: Jura 2014, S. 1282-1291.
- Hülser, Nadja*: Die Bundestagswahl 2013 aus Sicht der Wahlhelferinnen und Wahlhelfer in Köln. Ergebnisse einer Umfrage, in: KommP Wahlen 2014, S. 22-24.
- Hurrelmann, Klaus/Schultz, Tanjev* (Hrsg.): Wahlrecht für Kinder?: Politische Bildung und die Mobilisierung der Jugend, Beltz Verlag, Weinsteinstadt 2014.
- Ignazi, Piero*: Power and the (il)legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy?, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 160-169.
- Ionescu, Dana/Salzborn, Samuel* (Hrsg.): Antisemitismus in deutschen Parteien, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Isensee, Josef*: Gemeinwohl und öffentliches Amt. Vordemokratische Fundamente des Verfassungsstaates, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Ismayr, Wolfgang*: Untersuchungsausschüsse – Aufklärungsinstrument oder Mittel des politischen Kampfs?, in: Der Bürger im Staat 2014, S. 36-47.
- Jäckle, Wolfgang*: Sturzgeburt – „Hauruck“-Gesetzgebung bei der Mandatsträgerbestechung, in: ZRP 2014, S. 121-123.
- Jentzsch, Ekkehard*: Wie man den Wähler beeinflusst... Kein Vorbild: Das neue Kommunalwahlrecht Rheinland-Pfalz, in: PUBLICUS 2014, S. 9-10.
- Jesse, Eckhard*: Die Bundestagswahl 2013 im Spiegel der repräsentativen Wahlstatistik, in: ZParl 2014, S. 113-127.
- Jesse, Eckhard/Sturm, Roland* (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2013: Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Jessen, Anne*: Perspektiven der politischen Meinungsforschung: demoskopische Ergebnisse im Spannungsfeld von Theorie, Praxis und Öffentlichkeit, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Johns, Robert/Brandenburg, Heinz*: Giving voters what they want? Party orientation perceptions and preferences in the British electorate, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 1, pp. 89-104.
- Jutzi, Siegfried*: Funktionszulagen für Parlamentarische Geschäftsführer (Anmerkung zu LVerfG Schleswig-Holstein, U. v. 30.09.2013 – LVerfG 13/12), in: ZParl 2014, S. 307-314.
- Kahl, Wolfgang/Bews, James*: Die Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen. Überlegungen zur Zeitabhängigkeit der (Wahl-) Gesetzgebung aus Anlass des Urteils des BVerfG v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, in: DVBl. 2014, S. 737-746.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Deutschland auf dem Weg zur „Lame Duck Democracy“? Eine kleine Systemkritik, in: NVwZ 2014, S. 29-32.
- Katz, Richard S.*: No man can serve two masters: Party politicians, party members, citizens and principal-agent models of democracy, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 183-193.
- Kersten, Jens*: Schwarmdemokratie. Veränderungen des Demokratieverständnisses durch Soziale Medien, in: JuS 2014, S. 673-681.
- Kirchberg, Christian*: Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 25.03.2014 (1 BvF 1/11, 1 BvF4/11) – Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des ZDF-Staatsvertrages, in: DVBl. 2014, S. 1137-1139.
- Kleerbaum, Klaus-Viktor*: Grundsätze der Wahlprüfung, in: KOPO 66 (2014), Nr. B6, S. 1-2.

- Klein, Markus/Ballowitz, Jan/Holderberg, Per*: Die gesellschaftliche Akzeptanz einer gesetzlichen Wahlpflicht in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: ZParl 2014, S. 812-824.
- Koschmieder, Norman*: Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einsetzung eines „Hauptausschusses“ im Bundestag, in: NVWZ 2014, S. 852-856.
- Krüper, Julian/Kühr, Hana*: Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 1/6, in: ZJS 2014, S. 16-22.
- Krüper, Julian/Kühr, Hana*: Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 2/6, in: ZJS 2014, S. 143-153.
- Krüper, Julian/Kühr, Hana*: Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 3/6, in: ZJS 2014, S. 241-253.
- Kühr, Hana*: Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Kumpf, Tobias*: Die Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes. Zur Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste und zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Abgeordneten des Bundestages, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2014.
- Küpper, Moritz*: Schattenkabinette in Deutschland. Entwicklungen und Strategien bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 3/2014, S. 281-313.
- Lang, Heinrich*: Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht. Eine Skizze aktueller wahlrechtlicher Entscheidungen und Probleme, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Lau, Richard R./Patel, Parina/Fahmy, Dalia F./Kaufman, Robert R.*: Correct Voting Across Thirty-Three Democracies: A Preliminary Analysis, in: British Journal of Political Science, Vol. 44 (2014), Issue 2, pp. 239-259.
- Laubinger, Hans-Werner*: Frauenförderung und Freiheit der Wahl bei Kommunalwahlen. Rheinland-pfälzisches Kommunalwahlrecht auf Abwegen, in: NVwZ 2014. S. 121-125.
- Lees, Charles*: Chancellor Hegemony: Party Politics and the Bundestag Party System after the 2013 Federal Election, in: German Politics and Society, Vol. 31 (2014), Issue 2, pp. 41-53.
- Lefkofridi, Zoe/Wagner, Markus/Willmann, Johanna E.*: Left-Authoritarians and Policy Representation in Western Europe: Electoral Choice across Ideological Dimensions, in: West European Politics, Vol. 37 (2014), Issue 1, pp. 65-90.
- Leinen, Jo/Pescher, Fabian*: Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘ auf europäischer Ebene? Hintergrund, Gegenstand und Folgen der neuen Regeln für Europäische Parteien, in: Integration 2014, S. 228-245.
- Leisner, Walter*: Opposition in der „Großen Koalition“. Grundsatzfragen zum Begriff der Opposition, in: DÖV 2014, S. 880-888.
- Lenski, Sophie-Charlotte*: Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit. Skizze einer Kontrolltrias, in: DÖV 2014, S. 585-594.
- Liedhegener, Antonius*: „Religionspolitik“ in Deutschland im europäischen Kontext, in: ZfP 2014, S. 123-135.
- Liedhegener, Antonius*: Das Feld der „Religionspolitik“ – ein explorativer Vergleich der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz seit 1990, in: ZfP 2014, S. 192-208.
- Linden, Markus/Thaa, Winfried*: Ungleichheit und politische Repräsentation, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Lindstädt, Rene/Vander Wielen, Ryan J.*: Dynamic Elite Partnership: Party Loyalty and Agenda Setting in the US House, in: British Journal of Political Science, Vol. 44 (2014), Issue 4, pp. 741-772.
- Löffelmann, Markus*: Das Urteil des Amerikanischen Gerichtshofs für die Rechte der Menschen und der Völker zum Wahlrecht, in: EuGRZ 2013, S. 577-584.

- Lohmann, Michael*: Medienorientierung und innerparteiliche Machtkämpfe: Gründe und Verläufe innerparteilicher Machtkämpfe am Beispiel der unerwarteten Kampfkandidatur um den Parteivorsitz auf dem Mannheimer SPD-Parteitag 1995, Online-Ressource veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2014/7124/>, Potsdam 2014.
- Magsaam, Niels*: Mehrheit entscheidet – Ausgestaltung und Anwendung des Majoritätsprinzips im Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, Duncker & Humblot, Berlin 2014.
- McGhee, Eric*: Measuring Partisan Bias in Single-Member District Electoral Systems, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 39 (2014), Issue 1, pp. 55–85.
- Medeiros, Mike/ Noël, Alain*: The Forgotten Side of Partisanship: Negative Party Identification in Four Anglo-American Democracies, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 47 (2014), Issue 7, pp. 1022-1046.
- Meier, Annette*: Die Wiederholungswahl in Dortmund. Ein Erfahrungsbericht mit erster kommunalrechtlicher Einschätzung, in: *NWVBI* 2014, S. 56-60.
- Mensing, Michael*: Die Einteilung der rheinland-pfälzischen Landtagswahlkreise. Verfassungsrechtliche Direktiven an den rheinland-pfälzischen Gesetzgeber im Vorfeld der Landtagswahl 2016, in: *LKRZ* 2014, S. 314-319.
- Mershon, Carol/Shvetsova, Olga*: Change in parliamentary party systems and policy outcomes: Hunting the core, in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 26 (2014), Issue 2, pp. 331-351.
- Mesner, Maria/Kriechbaumer, Robert/Maier, Michaela/Wohnout, Helmut* (Hrsg.): Parteien und Gesellschaft im Ersten Weltkrieg. Das Beispiel Österreich-Ungarn, Böhlau Verlag, Wien 2014.
- Morlok, Martin/Sokolov, Ewgenij*: Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz. Eine Forderung nach strengen formalen Voraussetzungen. Zugleich Anmerkung zu BVerfG, B. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, in: *DÖV* 2014, S. 405-413.
- Morlok, Martin*: Parteienartikel der Verfassungen im Lichte der Textstufenanalyse, in: Blankenagel, Andreas (Hrsg.), *Den Verfassungsstaat nachdenken*, Berlin 2014, S. 135-170.
- Mudde, Cas*: Fighting the system? Populist radical right parties and party system change, in: *Party Politics*, Vol. 20 (2014), Issue 2, pp. 217-226.
- Münch, Ursula/Kranenpohl, Uwe/Gast, Henrik* (Hrsg.): Parteien und Demokratie: innerparteiliche Demokratie im Wandel, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Mundil, Daniel*: Die Opposition. Eine Funktion des Verfassungsrechts, Duncker & Humblot, Berlin 2014.
- Nestler, Christian*: Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: zahlreich, aber chancenlos, in: *ZParl* 2014, S. 796-811.
- Nestler, Christian/Rohgalf, Jan*: Eine deutsche Angst – Erfolgreiche Parteien rechts von der Union, in: *Zeitschrift für Politik*, H. 4/2014, S. 389-413.
- Neumann, Manuel*: Facebook und Politik: So nutzen Spitzenpolitiker das Online-Netzwerk, Diplomica Verlag, Hamburg 2014.
- Neusser, Christian*: Pluralisierte Partnerschaften: Über den Wandel der Parteien-Gewerkschafts-Beziehungen, edition sigma, Berlin 2013.
- Niedermayer, Oskar*: Aufsteiger, Absteiger und ewig „Sonstige“: Klein- und Kleinstparteien bei der Bundestagswahl 2013, in: *ZParl* 2014, S. 73-93
- Niedermayer, Oskar*: Immer noch eine „nationale Nebenwahl“? Die Wahl zum europäischen Parlament vom 25. Mai 2014, in: *ZParl* 2014, S. 523-546.
- Niedermayer, Oskar* (Hrsg): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2015.
- Nielsen, Sigge Winther/Larsen, Martin Vinæs*: Party brands and voting, in: *Comparative Politics*, Vol. 46 (2014), Issue 3, pp. 153-156.

- Nohlen, Dieter*: Wahlrecht und Parteiensystem: zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 7., überarb. und aktualisierte Aufl., Budrich, Opladen u.a. 2014.
- Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus* (Hrsg.), unter Mitarbeit von *Jan Müller*: Internationale Parteienverbände und parteinahe Stiftungen in Lateinamerika, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Oberreuter, Heinrich*: Von der Affäre zur Reform. Wandlungen des Abgeordnetenrechts in Bayern, in: ZParl 2014, S. 314-326.
- Oehmer, Franziska* (Hrsg.): Politische Interessenvermittlung und Medien: Funktionen, Formen und Folgen medialer Kommunikation von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Olsen, Jonathan*: Past Imperfect, Future Tense: The SPD before and after the 2013 Federal Election, in: German Politics and Society, Vol. 32 (2014), Issue 3, pp. 46-58.
- Önnudóttir, Eva H.*: Policy Congurrence and Style of Representation: Party Voters and Political Parties, in: West European Politics, Vol. 37 (2014), Issue 3, pp. 538-563.
- Oppelland, Torsten/Träger, Hendrik*: Die Linke. Willensbildung in einer ideologisch zerstrittenen Partei, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Pahlke, Michael*: Zur Frage der Zulässigkeit von En-bloc-Abstimmungen im Gemeinderat, in: KommP BY, S. 366-369.
- Palanza, Valeria/Sin, Gisela*: Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems, in: Comparative Political Studies, Vol. 47 (2014), Issue 5, pp. 766-792.
- Panagopoulos, Costas/Abrajano, Marisa A.*: Life-cycle effects on social pressure to vote, in: Electoral Studies, Vol. 33 (2014), Issue 1, pp. 115-122.
- Pappi, Franz Urban/Bräuninger, Thomas*: Direktkandidaten und die Wahlerfolge ihrer Partei im deutschen Zweistimmensystem. Das Beispiel der Bundestagswahl 2013 in Stuttgart, in: ZParl 2014, S. 775-795.
- Patton, David F.*: Small Parties and the 2013 Bundestag Election: End of the Upward Trend? In: German Politics and Society, Vol. 32 (2014), Issue 3, pp. 26-45.
- Patzelt, Werner J.*: Abgeordnete und ihr Beruf. Von wahren Vorurteilen und falschen Vorverurteilungen, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Pernice-Warnke, Silvia*: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht. Bundesverfassungsrechtliche und europarechtliche Fragestellungen mit Prüfungsrelevanz, (Anmerkung zu BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, 2 BvR 2220/13, in: Jura 2014, S. 1143-1152.
- Pfahl-Traughber, Armin*: Linksextremismus in Deutschland. Eine kritische Bestandsaufnahme, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Picot, Georg*: Party Systems and Social Policy: A Historical Comparison of Italy and Germany, in: West European Politics, Vol. 37 (2014), Issue 1, pp. 138-158.
- Piechaczek, Oliver*: Lobbyismus im Deutschen Bundestag – Lobbytätigkeiten von Bundestagsabgeordneten (Built-in-Lobbyismus) im Lichte des Verfassungs- und des Abgeordnetenrechts, Mohr Siebeck, Tübingen 2014.
- Plehwe, Dieter/Mathhias, Schlögl*: Europäische und zivilgesellschaftliche Hintergründe der euro(pa)skeptischen Partei Alternative für Deutschland (AfD), Discussion Paper Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2014.
- Plischke, Thomas*: Fällt die Wahlentscheidung immer später? Die Entwicklung des Zeitpunkts der Wahlentscheidung bei den Bundestagswahlen 1969-2009, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 1/2014, S. 118-144.
- Plischke, Thomas*: Wann Wähler entscheiden. Abläufe von Entscheidungsprozessen und der Zeitpunkt der Wahlentscheidung, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Poguntke, Thomas*: Towards a new party system: The vanishing hold of the catch-all parties in Germany, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 6, pp. 950-963.

- Pohl, Kerstin/Massing, Peter* (Hrsg.): Mehr Partizipation – mehr Demokratie?, Wochenschau-Verlag, Schwalbach 2014.
- Pohl, Stefan*: Umgang mit politischen Informationsständen vor Wahlen, in: Die Polizei 2014, S. 267-268.
- Postert, André*: Von der Kritik der Parteien zur außerparlamentarischen Opposition: die jungkonservative Klub-Bewegung in der Weimarer Republik und ihre Auflösung im Nationalsozialismus, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Potter, Joshua D.*: Demographic Diversity and District-Level Party Systems, in: Comparative Political Studies, Vol. 47 (2014), Issue 13, pp. 1801-1829.
- Powell, Eleanor Neff/Tucker, Joshua A.*: Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches, in: British Journal of Political Science, Vol. 44 (2014), Issue 1, pp. 123-147.
- Prager, Eugen*: Geschichte der USPD: Die Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Nachdruck der Originalausgabe von 1921, Vero Verlag, Norderstedt 2014.
- Prommer, Jennifer*: Novellierungsbedarf im Parteienrecht, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Rattinger, Hans/Roßteutscher, Sigrid/Schmitt-Beck, Rüdiger/Weßels, Bernhard/Wolf, Christof*: Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Rauber, Jochen*: Das Ende der Höchstzahlen? Zuteilungsmethodik für Parlaments- und Ausschusssitze auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, in: NVwZ 2014, S. 626-630.
- Reichel, Susanne*: Gültigkeit eines rückseitig beschrifteten Stimmzettels bei Wahlen nach der Gemeindeordnung, in: KommP BY 2014, S. 242-243.
- Reinhardt, Max*: Gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen der SPD-Flügel seit 1945. Zwischen sozialistischer Transformation, linkem Reformismus und Marktliberalismus, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Rensmann, Lars*: The Reluctant Cosmopolitization of European Party Politics: The Case of Germany, in: German Politics and Society, Vol. 32 (2014), Issue 3, pp. 59-85.
- Reuther, Florian*: Die Partei DIE LINKE in Nordrhein-Westfalen: „Radikale Spinner“ auf dem Weg zur geordneten Interessenpartei?, Diplomica Verlag, Hamburg 2014.
- Rosbach, Matthias*: Der Auslandszeuge im parlamentarischen Untersuchungsausschuss, in: JZ 2014, S. 975-981.
- Roßner, Sebastian*: Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Rüb, Friedbert W.* (Hrsg.): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 06.12.2013 – 2 BvQ 55/13 (zur Abstimmung von Parteimitgliedern über einen Koalitionsvertrag), in: Jus 2014, S. 382-383.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 11.11.2013 – 2 BvR 547/13 (Fehlende Ausschöpfung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Hinblick auf die Stundung einer der NPD auferlegten Zahlungspflicht), in: Jus 2014, S. 190.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 (Beobachtung von Bundestagsabgeordneten durch Verfassungsschutz), in: Jus 2014, S. 285-287.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 10.06.2014 – 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10 (Rechte der Mitglieder der Bundesversammlung bei der Wahl des Bundespräsidenten), in: JuS 2014, S. 860-862.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 10.06.2014 – 2 BvE 4/13 (Redefreiheit des Bundespräsidenten), in: JuS 2014, S. 956-958.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, U. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 (3 %-Sperrklausel im Europawahlrecht), in: JuS 2014, S. 572-574.

- Sachs, Michael*: Anmerkung zu VerfGH Rheinland-Pfalz, B. v. 04.04.2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 (Einwirkung auf Wahlentscheidung zwecks Frauenförderung durch Gestaltung des Stimmzettels), in: Jus 2014, S. 1144-1146.
- Sachs, Michael*: Staatsferne Vielfaltssicherung in den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten (zugleich Anmerkung zu BVerfG, U. v. 25.03.2014 – 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11), in: ZG 2014, S. 275-295.
- Schäfer, Raphael*: Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht. Anmerkung zu BVerfG v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, in: JM 2014, S. 271-287.
- Schellenberger, Jens*: Zur Zulässigkeit von konsultativen Bürgerbefragungen, in: VBIBW S. 46-52.
- Schenker, Frank*: Laizismus- und Säkularismusdebatten in bundesdeutschen Parteien, in: ZfP 2014, S. 209-231.
- Schmahl, Stefanie*: Singuläre Integrationsverantwortung des Parlaments, oder kumulative Integrationsverantwortung der Parlamente? Ein Plädoyer für die Neujustierung der europäischen parlamentarischen Demokratie, in: DÖV 2014, S. 501-509.
- Schmidt-Jortzig, Edzard*: Materielle Grundlagen für die parlamentarische Mandatsarbeit. Zu den Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Frage des Abgeordnetenrechts, in: ZParl 2014, S. 247-257.
- Schmitt-Beck, Rüdiger*: Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungskepsis: Hintergründe des Beinah-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: ZParl 2014, S. 94-112.
- Schmitt-Gaedke, Gernot, Arz, Matthias*: Anmerkung zu: OLG Karlsruhe, U. v. 18.12.2013 – 13 U 162/12 (Zulässige Verwendung des Wortes „grün“ im Namen einer Wählervereinigung), in: NJW 2014, S. 707-708.
- Schoen, Harald/Greszki, Robert*: A third term for a popular Chancellor: An Analysis of Voting Behavior in the 2013 German Federal Election, in: German Politics, Vol. 23 (2014), Issue 4, pp. 251-267.
- Scholten, Heike/Kamps, Klaus* (Hrsg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Schröder, Valentin*: Parteienproporz, Länderproporz und Bundestagsgröße im neuen Bundestagswahlrecht, in: ZParl 2014, S. 838-858.
- Schulte, Ulrich*: Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode. Erläuterungen zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 03.04.2014, in: APuZ 38-39/2014, S. 14-15.
- Schuster, Simon*: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition, in: DÖV 2014, S. 516-526.
- Schütte, Jürgen*: Inhalt und Reichweite der Freistellungsregelungen für kommunale Mandatsträger nach den kommunalverfassungsrechtlichen Neuregelungen in NRW, in: NWVBl. 2014, S. 245-251.
- Schüttemayer, Suzanne S./Schmidt-Jortzig, Edzard*: Der Wert der parlamentarischen Repräsentation – Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Schweitzer, Tobias*: Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union, Duncker & Humblot, Berlin 2014.
- Sebastian Unger*: Sicherung kommunaler Bürgerbegehren. Verwaltungsprozessuale Strategien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf kommunaler Ebene, in: AöR 139 (2014), S. 80-124.
- Seckelmann, Margrit*: Wohin schwimmt die Demokratie? „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, in: DÖV 2014, S. 1-10.
- Shirvani, Foroud*: Parteiverbot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: JZ 2014, S. 1074-1083.
- Siems, Thomas*: Der Umgang mit Extremismus im Öffentlichen Dienst, in: DÖV 2014, S. 338-343.

- Singh, Shane*: Linear and quadratic utility loss functions in voting behavior research, in: *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 26 (2014), Issue 1, pp. 35-58.
- Somer-Topcu, Zeynep/Zar, Michelle E.*: European Parliamentary and National Party Policy Change, in: *Comparative European Politics*, Vol. 12 (2014), Issue 2, pp. 878-902.
- Spoon, Jae-Jae/Klüver, Heike*: Do parties respond? How electoral context influences party responsiveness, in: *Electoral Studies*, Vol. 35 (2014), S. 48-60.
- Spreen, Holger*: Möglichkeiten externer Beratung in Politik und Verwaltung, in: *DVBl.* 2014, S. 356-360.
- Starck, Christian*: Das ZDF-Gremien-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine gesetzliche und staatsvertragliche Umsetzung (Anmerkung zu BVerfG, U. v. 25.03.2014 – 1 BvF 1/11, 4/11), in: *JZ* 2014, S. 552-557.
- Steinberg, Rudolf*: Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederentscheids der SPD, in: *ZParl* 2014, S. 402-415.
- Stöckle, Claudia*: Frauen in der Kommunalpolitik – Zahlen und Fakten zur Frage: Wie repräsentativ ist unsere Demokratie?, in: *PUBLICUS* 2014, S. 7-8.
- Stroh, Alexander*: Erfolgsbedingungen politischer Parteien im frankophonen Afrika: Benin und Burkina Faso seit der Rückkehr zum Mehrparteiensystem, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2014.
- Stumpf, Gerrit Hellmuth*: Aktuelle Rechtsfragen zum Berlin/Bonn-Gesetz. Wie änderungsfest ist der „doppelte Regierungssitz“, in: *NWVBl.* 2014, S. 166-174.
- Tenscher, Jens*: A Matter of Timing? A Study of Regional Election Campaigns in Germany, in: *German Politics*, Vol. 23 (2014), Issue 1-2, pp. 26-42.
- Thrasher, Michael/Borisyuk, Galina/Rallings, Colin/Sloan, Luke*: Voting systems in parallel and the benefits for small parties: An examination of Green Party candidates in London elections, in: *Party Politics*, Vol. 20 (2014), Issue 1, pp. 134-142.
- Thum, Cornelius*: Hinweise zur Ermittlung und Prüfung der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *KommP BY* 2014, S. 162-165.
- Tomczak, Kristian*: A Never-Ending Story: Wahlrechtliche Sperrklauseln in der Mehrebenenendemokratie, in: *BRJ* 2014, S. 30-35.
- Treibel, Jan*: Die FDP: Prozesse innerparteilicher Führung 2000-2012, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Ullrich, Norbert*: Der Vereins- und Parteiausschluss aus politisch-inhaltlichen Gründen, in: *JZ* 2014, S. 1084-1091.
- Van de Wardt, Marc*: Putting the damper on: Do parties de-emphasize issues in response to internal divisions among their supporters?, in: *Party Politics*, Vol. 20 (2014), Issue 3, pp. 330-340.
- Van Kessel, Stijn*: A victory for Geert Wilders in the Netherlands' European Parliament elections would not put Dutch EU membership at risk, in: *EUROPP* (academic blog run by the London School of Economics and Political Science), online: <http://bit.ly/1lq4kSV>.
- Van Kessel, Stijn*: The populist cat-dog: applying the concept of populism to contemporary European party systems, in: *Journal of Political Ideologies*, Vol. 19 (2014), Issue 1, pp. 99-118.
- Van Kessel, Stijn/Pirro, Andrea L. P.*: Discontent on the Move: Prospects for Populist Radical Right Parties in 2014 European Parliament Elections, in: *Intereconomics*, Vol. 49 (2014), Issue 1, pp. 14-18.
- Vierling, Birgit*: Kommunikation als Mittel politischer Mobilisierung. Die Sudetendeutsche Partei (SdP) auf ihrem Weg zur Einheitsbewegung in der Ersten Tschechoslowakischen Republik (1933-1938), Herder-Institut Verlag, Marburg 2014.
- Voss, Kathrin* (Hrsg.): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet, Springer VS, Wiesbaden 2014.

- Vössing, Konstantin*: Parteien und Bürger – Wer folgt wem?, in: Das Parlament 2014, Nr. 22-23, S. 40-45.
- Wagner, Aiko*: Vor der Europawahl: die Wähler in der Bundesrepublik, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2014.
- Wagner, Andreas*: Wandel und Fortschritt in den Christdemokratien Europas: Christdemokratische Elegien angesichts fragiler volksparteilicher Symmetrien, Springer, Wiesbaden 2014.
- Wagschal, Uwe/Eith, Ulrich/Wehner, Michael* (Hrsg.): Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Wagschal, Uwe/König, Pascal*: Alle gleich? Analyse der programmatischen Parteienunterschiede bei Bundestagswahlen auf der Basis des Wahl-O-Mats, in: ZParl 2014, S. 865-883.
- Waldhoff, Christian*: Anmerkung zu VG Gelsenkirchen, B. v. 09.09.2013 – 14 L 1127/13 (Wahlwerbung politischer Parteien im öffentlichen Straßenraum), in: JuS 2014, S. 766-768.
- Walter, Annemarie S.*: Choosing the enemy: Attack behavior in a multiparty system, in: Party Politics, Vol. 20 (2014), Issue 3, pp. 311-321.
- Walter, Annemarie S./van der Brug, Walter/van Praag, Philip*: When the Stakes Are High: Party Competition and Negative Campaigning, in: Comparative Political Studies, Vol. 47 (2014), Issue 4, pp. 550-573.
- Walter, Franz/Werwath, Christian/D'Antonio, Oliver*: Die CDU. Entstehung und Verfall christdemokratischer Geschlossenheit, 2. überarbeitete Aufl., Nomos, Baden-Baden 2014.
- Warg, Gunter*: Man muss Extremist sein wollen. Das BVerfG und die Abgeordnetenbeobachtung. Anmerkung zu BVerfG, U. v. 17.09.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08, in: NVwZ 2014, S. S. 36-39.
- Weldon, Steven/Schmitt, Hermann*: European Integration and Party Competition in German Federal Elections, in: German Politics and Society, Vol. 31 (2014), Issue 2, pp. 54-69.
- Welti, Felix*: Die Alterssicherung der Bundestagsabgeordneten. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts und die Reform 2014, in: ZParl 2014, S. 258-269.
- Wernsmann, Rainer*: Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, in: JZ 2014, S. 23-28.
- Weschle, Simon*: Two types of economic voting: How economic conditions jointly affect vote choice and turnout, in: Electoral Studies, Vol 34 (2014), pp. 39-53
- Will, Martin*: Wichtigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen (Anmerkung zu: BVerfG, B. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13 u.a.), in: NJW 2014, S. 1421-1424.
- Williams-Wyche, Shaun N.*: An empirical test of presidentialism's effect on party competition, in: Comparative Politics, Vol. 46 (2014), Issue 3, pp. 166-174.
- Winter, Michael*: Medienbeteiligungen politischer Parteien, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main u.a. 2014.
- Winterhoff, Christian*: Anmerkung zu OVG Hamburg, B. v. 23.04.2014 – 3 Bs 75/14 (Rechtsschutz gegen Abschlussberichte Parlamentarischer Untersuchungsausschüsse), in: JM 2014, S. 287-288.
- Wollenschläger, Ferdinand/Faber, Julia*: Vorgaben des Demokratieprinzips für die Wahltagbestimmung vor dem Hintergrund der Novelle des Sächsischen Wahlgesetzes, in: LKV 2014, S. 298-305.
- Wünsch, Thomas/Harks, Thomas*: Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Landesregierung in Sachsen-Anhalt, in: LKV 2014, S. 438-446.
- Zettl, Christian*: Die Wähler der Linkspartei, PDS von 1994 bis 2009, Springer VS, Wiesbaden 2014.

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).