

## Aus dem Inhalt

*Prof. Dr. Sophie Schönberger*

**Parteienadministration und Informationszugangsfreiheit – Zum Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen nach dem IFG des Bundes**

*Dipl.-Soz. Martin Althoff*

**Dealignment und Nichtwahl in Deutschland – Der Effekt einer fehlenden Partei-  
bindung auf die Nichtwahlwahrscheinlichkeit bei den Arbeitern und den anderen  
Berufsgruppen**

*Mario Datts, M.A./Dr. Martin Schultze*

**Die facebook-Aktivitäten von Parteien auf kommunaler Ebene. Empirische  
Analysen auf Basis automatisiert erhobener Daten**

*David Hug*

**Staatliche Alimentierung parteinaher Stiftungen – Eine Einordnung in das  
Regelungssystem des Art. 21 GG**

*Dr. iur. Goran Seferovic*

**Parteien als Gegner und Nutznießer von Volksinitiativen in den Gliedstaaten  
der USA**

*Dr. Hendrik Träger/Jan Pollex*

**Strukturschwäche und Personalprobleme an der „Wiege der Demokratie“:  
aktuelle Herausforderungen für die Parteien auf der kommunalen Ebene**

*Prof. Dr. Peter M. Wiedemann/Dr. Frank Claus*

**Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für  
Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen?**

*Michael Angenendt, M.A.*

**Zum Verhältnis von institutionalisiertem Misstrauen und persönlichem Vertrauen  
in der Politik – Eine Rational Choice-Perspektive**

*Michael Angenendt, M.A.*

**Politik abseits der Parteien – Wer partizipiert warum in einer kommunalen  
Wählergemeinschaft?**

*Dipl.-Pol. Sandra Brunsbach*

**Nachgeordnet und dennoch immer wichtiger – Die Altersorientierung als  
Dimension des Parteienwettbewerbs**

*Paul Höhner, M.Sc./Sven Jürgensen*

**Europäisierung des Parteiverbots? Das Merkmal der „Potentialität“ im Lichte der  
Rechtsprechung des EGMR**

*Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband*

**Die Dynamik des Pegida Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungs-  
spezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung**

MIP 2017  
23. Jahrgang  
ISSN 2192-3833

Herausgegeben vom  
Institut für Deutsches  
und Internationales  
Parteienrecht und  
Parteienforschung

**PRUF**

## ***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. 2 HG NW.*

**Zitierweise:** MIP 2017, S.

Erscheint jährlich.

Der Bezug ist kostenfrei.

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

Helaba Landesbank Hessen-Thüringen (NL Düsseldorf)  
Kontoinhaber/Empfänger: Heinrich-Heine-Universität (HHU)  
BLZ 300 500 00  
Kto.-Nr.: 1610211  
IBAN: DE79 3005 0000 0001 6102 11  
BIC: WELADEDXXX  
Verwendungszweck: **MIP 170 000 00 00**

## ***Redaktion***

Sven Jürgensen/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](mailto:institut.parteienrecht@hhu.de)  
Internet: [www.pruf.de](http://www.pruf.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b> .....	4
------------------------	---

### Aufsätze

<b>Parteienadministration und Informationszugangsfreiheit – Zum Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen nach dem IFG des Bundes</b> .....	5
--	---

Prof. Dr. Sophie Schönberger

<b>Dealignment und Nichtwahl in Deutschland – Der Effekt einer fehlenden Parteibindung auf die Nichtwahlwahrscheinlichkeit bei den Arbeitern und den anderen Berufsgruppen</b> .....	15
--	----

Dipl.-Soz. Martin Althoff

<b>Die facebook-Aktivitäten von Parteien auf kommunaler Ebene. Empirische Analysen auf Basis automatisiert erhobener Daten</b> .....	25
--	----

Mario Datts, M.A./Dr. Martin Schultze

<b>Staatliche Alimentierung parteinaher Stiftungen – Eine Einordnung in das Regulationssystem des Art. 21 GG</b> .....	37
--	----

David Hug

<b>Parteien als Gegner und Nutznießer von Volksinitiativen in den Gliedstaaten der USA</b> .....	46
--	----

Dr. iur. Goran Seferovic

<b>Strukturschwäche und Personalprobleme an der „Wiege der Demokratie“: aktuelle Herausforderungen für die Parteien auf der kommunalen Ebene</b> .....	52
--	----

Dr. Hendrik Träger/Jan Pollex

<b>Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen?</b> .....	63
--	----

Prof. Dr. Peter M. Wiedemann/Dr. Frank Claus

<b>Zum Verhältnis von institutionalisiertem Misstrauen und persönlichem Vertrauen in der Politik – Eine Rational Choice-Perspektive .....</b>	<b>72</b>
Michael Angenendt, M.A.	
<b>Politik abseits der Parteien – Wer partizipiert warum in einer kommunalen Wählergemeinschaft? .....</b>	<b>82</b>
Michael Angenendt, M.A.	
<b>Nachgeordnet und dennoch immer wichtiger – Die Altersorientierung als Dimension des Parteienwettbewerbs .....</b>	<b>93</b>
Dipl.-Pol. Sandra Brunsbach	
<b>Europäisierung des Parteiverbots? Das Merkmal der „Potentialität“ im Lichte der Rechtsprechung des EGMR.....</b>	<b>103</b>
Paul Höhner, M.Sc./Sven Jürgensen	
<b>Die Dynamik des Pegida Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungs-spezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung. ....</b>	<b>112</b>
Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband	
<b>„Aufgespießt“</b>	
<b>Schwachstellen in der Parteienfinanzierung – Was die Zeitungen uns (bisher) zu notwendigen Reformen verschweigen .....</b>	<b>131</b>
Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher	
<b>Mehr Pluralismus! Mehr Streit! Mehr Freiheit! – Plädoyer für eine neue politische Partizipations- und Repräsentationskultur .....</b>	<b>135</b>
Friederike Linke, M.A.	
<b>Die US-Medien und das Trump-Enigma – oder: Wie konnte jemand, der so ein offensichtliches Produkt medialer Vermarktung ist, sich selbst so erfolgreich als Opfer und Gegenpol eben dieser Medien inszenieren? .....</b>	<b>140</b>
Jan Philip Clooth, M.A.	

## Rechtsprechung und Literatur

<b>Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung</b> .....	143
1. Grundlagen zum Parteienrecht .....	143
Sven Jürgensen	
2. Chancengleichheit .....	152
Dr. Alexandra Bäcker	
3. Parteienfinanzierung .....	158
Dr. Heike Merten	
4. Parteien und Parlamentsrecht .....	160
Jasper Prigge	
5. Parteien und Wahlrecht .....	165
Dr. Alexandra Bäcker	
<b>Rezensionen</b> .....	175
<b>Rechtsprechungsübersicht</b> .....	184
<b>Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung</b> .....	188

## PRuF intern

<b>Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter</b> .....	<a href="http://www.pruf.de">www.pruf.de</a>
--	--

## Editorial

**Prof. Dr. Thomas Poguntke/  
Prof. Dr. Martin Morlok**

Im vergangenen Jahr hat das PRuF sein 25-jähriges Bestehen gefeiert. In seinem Jubiläumsjahr hat das PRuF entsprechend seines Selbstverständnisses und seiner Ausrichtung erneut mit seinen Veranstaltungen und Projekten ein breitgefächertes Spektrum der Parteienforschung aus interdisziplinärer und internationaler Perspektive bearbeitet und sichtbar gemacht.

Insbesondere das alljährliche parteienwissenschaftliche Symposium am 8. und 9. April 2016 hat diesem Anspruch aus Anlass des Jubiläums des PRuF in besonderer Weise Rechnung getragen. Unter der Überschrift „Parteienstaat – Parteiendemokratie“ widmeten sich zahlreiche Referenten und mehr als 140 Gäste zentralen Fragen betreffend die Rolle politischer Parteien im demokratischen Gesamtgefüge in vergleichender juristischer, politikwissenschaftlicher und internationaler Perspektive. Die Veranstaltung fand ihren krönenden Abschluss im Festvortrag des Bundestagspräsidenten Norbert Lammert, der über den Wert der politischen Parteien referierte (online verfügbar unter [www.pruf.de/servicesseiten/pruf-mediathek/vid\\_eogal.html](http://www.pruf.de/servicesseiten/pruf-mediathek/vid_eogal.html)). Die Erträge des Symposions dokumentiert ein Tagungsband, der in Kürze erscheint.

Begonnen hat das Veranstaltungsjahr am PRuF jedoch bereits zuvor, mit der siebten Düsseldorfer Graduiertenkonferenz Parteienwissenschaften am 12. und 13. Februar 2016. Die interdisziplinäre Konferenz bietet Promovierenden auf dem Gebiet der Parteienwissenschaften die Gelegenheit, ihre Projekte und Ideen vorzustellen und zu diskutieren. In diesem Jahr begrüßte das PRuF 15 Vortragende, darunter auch Teilnehmer von fünf ausländischen Universitäten. Die Vorträge und Diskussionen spiegelten die thematische und disziplinäre Vielfalt der Forschung zu Parteien wider. Die Konferenz zeigte zudem erneut die Wichtigkeit des fachlichen Dialogs unter Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftlern für den Fortschritt von wissenschaftlichen Arbeiten auf.

In internationaler Kooperation richtete das PRuF gemeinsam mit dem „Institut français Düsseldorf“ am 19. April 2016 eine Vortragsveranstaltung mit dem französischen Diplomaten und Botschafter a.D. Herrn Denis Bauchard aus. In einer sich insbesondere an die Studierenden der Heinrich-Heine-Universität richtenden Hörsaal-Veranstaltung und in einer weite-

ren öffentlichen Abendveranstaltung im Haus der Universität widmete sich der Referent in französischer Sprache mit Konsektivübersetzung dem Thema „Europa im Angesicht des Chaos im Mittleren Osten“. Die Abendveranstaltung moderierte Matthias Beermann, Ressortleiter Außenpolitik der Rheinischen Post.

Das PRuF veranstaltete zusammen mit dem Zentrum des Deutschen Rechts an der Nationalen Taras-Schewtschenko-Universität Kiew vom 8. bis zum 11. Juni 2016 und vom 26. September bis zum 2. Oktober 2016 einen vom DAAD aus Mitteln des Auswärtigen Amtes finanzierten Moot-Court zum Thema „Durchsetzbarkeit von Staats- und Verfassungsrecht“. Acht ukrainische Studierende reisten, begleitet von Prof. Dr. Roman Melnyk und Prof. Dr. Elena Shabliy, nach Düsseldorf, um gemeinsam mit Studierenden der HHU in gemischten Teams einen juristischen Fall in deutscher Sprache zu bearbeiten, der ein Parteiverbotsverfahren zum Gegenstand hatte. In einem simulierten Gerichtsverfahren traten die Teams gegeneinander an. Das für die Vorbereitung erstellte Skript wurde, um die Falllösung der Studierenden erweitert, ins Ukrainische übersetzt und wird in Kürze in einem zweisprachigen Werk publiziert.

Gemeinsam mit dem Tönissteiner Kreis e.V. lud das PRuF am 17. Oktober 2016 zu einer Podiumsdiskussion im Haus der Universität ein, bei der Michael Keller, Generalkonsul der Vereinigten Staaten von Amerika in Düsseldorf, Almut Möller, Direktorin des Berlin Office des European Council on Foreign Relations, und PD Dr. Torben Lütjen, Institut für Demokratieforschung an der Georg-August-Universität Göttingen, sich – hellsichtig – der Frage widmeten: „The US Presidential Elections 2016: What lies ahead for the transatlantic relations?“

Seinem Anspruch, internationale und interdisziplinäre Parteienforschung zu betreiben und dabei stets auch den Austausch mit der Praxis und der Gesellschaft zu pflegen, bleibt das PRuF auch in 2017 treu. Die achte Düsseldorfer Graduiertenkonferenz Parteienwissenschaften fand bereits am 10. und 11. Februar 2017 statt und fand erneut großen Anklang.

Das diesjährige parteienwissenschaftliche Symposium wird sich am 28. und 29. April 2017 einem anderen Jubiläum widmen: 50 Jahre Parteiengesetz und 25 Jahre Parteienfinanzierungsurteil. Bei dieser wie bei allen weiteren Veranstaltungen, über die wir sie stets auf der Internetseite des PRuF ([www.pruf.de](http://www.pruf.de)) informieren, hoffen wir auf Ihre rege Teilnahme.

*Düsseldorf, im März 2017*

## Parteienadministration und Informationszugangsfreiheit

– Zum Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen nach dem IFG des Bundes\* –

Prof. Dr. Sophie Schönberger<sup>1</sup>

### I. Einleitung: Wie öffentlich sind die Parteien?

Seit dem Staatsrechtslehrerreferat von *Konrad Hesse* im Jahr 1958<sup>2</sup> scheint die Staatsrechtslehre relativ einmütig davon auszugehen, dass die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien maßgeblich auch von einem sogenannten Status der Öffentlichkeit bestimmt ist.<sup>3</sup> Wie genau ein solcher verfassungsrechtlicher Status konturiert ist und welche normativen Folgen er hat, darüber bleiben die Ausführungen allerdings bis heute relativ vage. Während bei *Hesse* neben der verfassungsrechtlich verankerten Pflicht zur Offenlegung der Parteifinzen vor allen Dingen eine besondere Nähe zu den „öffentlichen Angelegenheiten“ mit dem Begriff bezeichnet werden soll,<sup>4</sup> wird er an anderer Stelle durchaus weiter, wenn auch weniger spezifisch verstanden und soll auch andere Aspekte der Öffentlichkeit im Sinne von Transparenz erfassen – etwa die Öffentlichkeit bestimmter Entscheidungsvorgänge gegenüber den eigenen Parteimitgliedern.<sup>5</sup> Prominent in die öffentliche Diskussion geriet dieser Aspekt zuletzt im vergangenen Jahr, als zwei Landesverbände der AfD die Öffentlichkeit inklusive der Presse von ihren Parteitag ausschlossen und die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieses Verhaltens aufgeworfen wurde.<sup>6</sup>

Tatsächlich ist der verfassungsrechtliche Normbefund im Hinblick auf die Transparenz der Parteien beschränkt. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ordnet insofern ausdrücklich nur die öffentliche Rechenschaftslegung über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen an. Auf Transparenzpflichten, die sich darüber hinaus aus dem in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verankerten Gebot innerparteilicher Demokratie ergeben können, können sich jedenfalls nur Parteimitglieder, nicht jedoch außerhalb der Partei stehende Einzelne berufen.<sup>7</sup> Als umso relevanter stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage dar, inwiefern das einfache Recht entsprechende Regelungen über die Öffentlichkeit von Informationen über Parteien auch jenseits der öffentlichen Rechenschaftslegung trifft. In jüngerer Zeit war in dieser Hinsicht insbesondere die Bundestagsverwaltung mit der Frage konfrontiert, inwiefern die bei ihr vorhandenen Informationen über Parteien, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung anfallen, dem allgemeinen Informationszugangsanspruch des IFG des Bundes unterstehen und deshalb jedem Interessierten auf entsprechenden Antrag hin herausgegeben werden müssen.<sup>8</sup>

So verlockend ein solcher Anspruch auf Zugang zu Parteiinformationen jedoch für die politische Auseinandersetzung sein mag: Aus dem geltenden Recht ergibt sich ein solcher Anspruch nicht. Das Informationsfreiheitsgesetz ist als Instrument zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung, nicht als solches zur Kontrolle der politischen Parteien konzipiert. Soll eine größere Transparenz der Tätigkeit der Parteien für die Öffentlichkeit hergestellt werden, kann dies nur durch eine entsprechende Änderung der parteirechtlichen Vorschriften erfolgen.

### II. Der Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG

Nach § 1 Abs. 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Ausnahmen von diesem voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch sehen § 3 IFG für den Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, § 4 IFG für den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, § 5 IFG für den Schutz personenbezogener Daten und § 6 IFG für den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheim-

\* Der Aufsatz basiert auf einem Gutachten, das die Verfasserin für die Verwaltung des Deutschen Bundestages zu diesem Thema erstellt hat.

<sup>1</sup> Die Autorin ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht, Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht an der Universität Konstanz.

<sup>2</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 ff.

<sup>3</sup> Vgl. nur *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 316 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 111 ff.; *Lipphart*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 551 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 61 ff.; *Helmes*, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, 2014, S. 34 f.

<sup>4</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (39 ff.).

<sup>5</sup> In diese Richtung *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 319; deutlicher *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 112.

<sup>6</sup> *Schmelcher*, „Ausschluss rechtens?“, FAS v. 20.11.2016, S. 1.

<sup>7</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 112.

<sup>8</sup> Vgl. *Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 59.

nissen vor. Besondere Bestimmungen für politische Parteien enthält das IFG hingegen nicht.

Klar ist, dass Parteien selbst nicht tauglicher Anspruchsgegner eines Informationsbegehrens nach dem IFG sein können. Als privatrechtliche Vereinigungen unterfallen sie dem Begriff der „Behörden des Bundes“ naturgemäß nicht.<sup>9</sup> Informationen über ihre Tätigkeit fallen jedoch nicht allein innerhalb ihres internen Bereiches an. Im Rahmen ihrer Rechenschaftslegung gegenüber dem Bundestagspräsidenten sowie in allen Dingen der Administration der Parteienfinanzierung sind sie Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens, innerhalb dessen sie dem Bundestagspräsidenten als Verwaltungsbehörde Informationen über ihren Binnenbereich preisgeben müssen. Ihre Stellung unterscheidet sich an diesem Punkt also nicht von anderen natürlichen oder juristischen Personen, über welche die öffentliche Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigerweise Informationen abfragt und erhält. Anders als für diese privaten oder wirtschaftlichen Akteure, deren Daten im Rahmen des Informationsfreiheitsrechts durch die besonderen Ausnahmeregelungen der §§ 5 und 6 IFG geschützt sind, existiert eine entsprechende Regelung für die Parteien als politische Akteure jedoch nicht. Maßgeblich für die Frage, inwiefern Informationen über Parteien nach dem IFG von der Bundestagsverwaltung herausgegeben werden müssen und dürfen, ist also das Verhältnis des IFG zum Parteiengesetz, auf dessen Grundlage die Informationen überhaupt erst erhoben und gesammelt werden.

Für das Verhältnis zu solchen anderen Rechtsvorschriften enthält § 1 Abs. 3 IFG ganz allgemein die ausdrückliche Regelung, dass dem Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Vorschriften vorgehen.<sup>10</sup> Damit erklärt die Vorschrift den Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG für grundsätzlich subsidiär gegenüber speziellen gesetzlichen Regelungen über den Informationszugang. Tatbestandlich setzt die Norm daher voraus, dass die entsprechende Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift getroffen wurde, den Zugang zu amtlichen Informationen gewährt und sich gegenüber dem IFG als Spezialregelung erweist.<sup>11</sup> Insbesondere bei der Beurteilung der Frage, ob die Regeln des Parteiengesetzes Spezial-

vorschriften gegenüber den Bestimmungen des IFG sind, ist dabei die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Parteien aus Art. 21 GG zu beachten. Sie verhindert im Ergebnis jedenfalls, dass ohne spezifische Regelung, die dem Schutz der Parteiinteressen bei der Informationsweitergabe Rechnung trägt, Informationen über Parteien dem allgemeinen Informationszugangsanspruch nach dem IFG des Bundes unterfallen.

### III. §§ 23 ff. PartG als Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen

Die §§ 23 ff. PartG treffen umfassende Regeln, in welcher Form die von den Parteien eingereichten Rechenschaftsberichte sowie die ad-hoc-Meldungen von Spenden nach § 25 Abs. 3 PartG der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Dabei ist diese Form der Veröffentlichung auf vielfältige Weise mit den anderen vom Bundestagspräsidenten im Rahmen des Parteiengesetzes vorzunehmenden Verwaltungstätigkeiten, insbesondere der Prüfung der Rechenschaftsberichte, der Sanktionierung etwaiger Verstöße gegen das Parteienfinanzierungsrecht sowie der Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung, verknüpft. Damit diese Bestimmungen jedoch auch dem allgemeinen Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vorgehen, müsste es sich dabei zunächst um Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen handeln.<sup>12</sup> Dieses Merkmal ist grundsätzlich weit zu verstehen und erfasst alle Regelungen, mit denen einem bestimmten oder aber einem unbestimmten Kreis von Personen die Möglichkeit der Kenntnisnahme von amtlichen Informationen gewährt wird.<sup>13</sup> Nicht erfasst sind hingegen etwa Vorschriften des Datenschutzrechts, die gerade nicht den Zugang zu Informationen gewähren, sondern umgekehrt die Weitergabe von Daten durch öffentliche Stellen beschränken,<sup>14</sup> oder Vorschriften über den Zugang zu Informationen, die nicht Stellen der Verwaltung des Bundes adressieren, sondern etwa Private oder aber Akteure aus dem rein parlamentarischen Bereich.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 108; *Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 100.

<sup>10</sup> Ausgenommen von dieser Regelung sind lediglich die Ansprüche nach § 29 VwVfG sowie § 25 SGB X.

<sup>11</sup> Vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 295.

<sup>12</sup> VG Berlin, Urteil vom 06. November 2014 – 2 K 201.13, juris Rn. 21.

<sup>13</sup> In diesem Sinne verstehen etwa auch Martini/Damm, DVBl. 2013, 1 (3), *dies.*, NJW 2014, 130 (135), das Geodatenzugangsgesetz als Spezialregelung zum IFG.

<sup>14</sup> VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013 – 2 K 145.11, juris Rn. 75; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

<sup>15</sup> BVerwG, NVwZ 2011, 235 (236); NVwZ 2012, 251 (251).



## 1. Keine Unterscheidung zwischen Transparenzregeln und Zugangsregeln

Bei der Frage, ob eine Regelung über den Zugang zu amtlichen Informationen vorliegt, kommt es auf die Art des jeweils gewährten Zugangs nicht an.<sup>16</sup> Entscheidend ist vielmehr allein das Ob der Zugänglichkeit der amtlichen Informationen. Aus diesem Grund ist auch im Hinblick auf § 1 Abs. 3 IFG nicht etwa zwischen objektiven Transparenzregelungen, die keine vorrangigen Regelungen zum IFG darstellen, und bereichsspezifischen, speziellen Zugangsregelungen zu unterscheiden, die eine Sperrwirkung entfalten. Wenn die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hingegen in ihrem 4. Tätigkeitsbericht mithilfe dieser Unterscheidung die Vorschriften des Parteiengesetzes als objektive Transparenzregeln einordnet und deshalb ihre Spezialität gegenüber dem IFG verneint,<sup>17</sup> so überzeugt dieser Ansatz nicht. Diese Unterscheidung findet weder im Wortlaut noch in der Systematik der Vorschrift eine Stütze und wird zu Recht auch von der Rechtsprechung nicht verwandt.

Bereits dem Wortlaut lässt sich eine Differenzierung zwischen Transparenzregeln und speziellen Zugangsregeln nicht entnehmen. Der Begriff der Transparenz ist dem IFG als solchem ebenso fremd wie derjenige der besonderen Zugangsregeln, so dass schon insofern die entsprechende Differenzierung keine normative Stütze hat. Auch im allgemeinen juristischen Sprachgebrauch spiegelt sich diese Unterscheidung nicht wider, wie insbesondere am Landestransparenzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz<sup>18</sup> deutlich wird. Ziel dieses Gesetzes ist es nach § 1, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern. Transparenzregeln und Informationszugang schließen sich nach diesem Begriffsverständnis also gerade nicht aus, sondern Informationszugangsrechte dienen gerade der Herstellung von Transparenz. Auch das Hamburgische Transparenzgesetz<sup>19</sup> gewährt nach § 1 Abs. 2 ausdrücklich einen Informationszugangsanspruch, unterscheidet also gerade nicht zwischen Transparenz und Informationszugang. Vielmehr sind die Transparenzpflichten hier ausweislich der Geset-

zesbegründung gerade als Weiterentwicklung des Informationszugangsanspruchs konzipiert.<sup>20</sup> Schließlich nennt die Gesetzesbegründung zum IFG selbst die Herstellung von Transparenz ausdrücklich als Ziel des Gesetzes,<sup>21</sup> so dass Transparenz und Informationszugang hier keineswegs als divergent, sondern vielmehr als kongruent konzipiert werden.

Darüber hinaus spricht auch die Systematik des Gesetzes gegen die vorgeschlagene Unterscheidung. So regelt § 11 IFG besondere Publikationspflichten zum Zwecke der Informationsfreiheit, mit denen bestimmte Pläne und Verzeichnisse „allgemein zugänglich“ gemacht werden sollen. Damit wird die Veröffentlichung dieser Informationen gerade als Herstellung des Informationszugangs begriffen. Auch die Regelung in § 9 Abs. 3 IFG, nach der ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden kann, ein Anspruch also nicht besteht, wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, zeigt an, dass innerhalb des IFG eine für die Allgemeinheit verfügbare Veröffentlichung von Informationen und der individuelle Zugang zu diesen Informationen gleichwertig sind. Dabei kann auch nicht aus der Natur der Regelung als reiner Ermessensvorschrift geschlossen werden, dass die Gewährung individuellen Informationszugangs durch die Behörde und die Herstellung allgemeiner Zugänglichkeit durch die Behörde qualitativ etwas anderes wären.<sup>22</sup> § 9 Abs. 3 IFG erfasst nämlich nicht nur die Fälle, in denen die Behörde selbst die allgemeine Zugänglichkeit hergestellt hat, sondern ist vielmehr gerade auf die Konstellationen ausgerichtet, in denen die allgemeine Zugänglichkeit durch Dritte bewirkt wurde.<sup>23</sup>

Vor allen Dingen aber ist die Unterscheidung auch aus teleologischen Gründen nicht überzeugend. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist es ausweislich der Gesetzesbegründung, durch den Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu schaffen, so dass das Informationsfreiheitsgesetz vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dienen soll.<sup>24</sup> Im Vordergrund der gesetzlichen

<sup>16</sup> Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 297.

<sup>17</sup> Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 59.

<sup>18</sup> Landestransparenzgesetz v. 27.1.2015, GVBl. 2015, 383.

<sup>19</sup> Hamburgisches Transparenzgesetz v. 19.6.2012, HmbGVBl. 2012, 271.

<sup>20</sup> Bürgerschafts-Drs. 20/4466, S. 12.

<sup>21</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 6, 13.

<sup>22</sup> In diese Richtung aber wohl jedenfalls im Bereich des UIG Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 358.

<sup>23</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 16; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 9 Rn. 46 ff.; Berger, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2006, § 9 Rn. 7.

<sup>24</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 6.

Regelung stehen daher die Kontrollierbarkeit der öffentlichen Verwaltung sowie die dadurch gestärkte Möglichkeit zur politischen Partizipation des Bürgers.<sup>25</sup> Diese Möglichkeiten werden aber sogar erweitert, wenn die Behörde von sich aus mit Informationen an die Öffentlichkeit tritt und auf diese Weise Transparenz herstellt, statt nur auf Antrag eines interessierten Bürgers tätig zu werden. Ein Alternativverhältnis zwischen objektiver Transparenz und subjektivem Zugangsanspruch würde dem gesetzlichen Zweck daher in keiner Weise gerecht.

## 2. Zugangsregeln bei Bestimmungen über öffentliche Zugänglichkeit

Vor diesem Hintergrund sind Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen alle Bestimmungen, mit denen dem Einzelnen eine Möglichkeit verschafft wird, Kenntnis von amtlichen Informationen zu erlangen, unabhängig davon, ob dieser Zugang auf individuellen Antrag hin erfolgt oder durch die Publikation der entsprechenden Daten erreicht wird. Diese Auslegung wird auch durch entsprechende Beispiele in der Rechtsprechung bestätigt, nach der sowohl Geschäftsordnungsvorschriften, welche die Unterrichtung des Bundestages durch den Petitionsausschuss regeln,<sup>26</sup> als auch die Publikationspflichten nach den §§ 44a, 44b AbgG i. V. m. den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, die allein die Veröffentlichung bestimmter Angaben der Abgeordneten im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages und im Internet betreffen,<sup>27</sup> Vorschriften über den Zugang zu öffentlichen Informationen sind.

## IV. §§ 23 ff. PartG als Spezialvorschriften gegenüber dem IFG

Vor diesem Hintergrund stellt sich allein die Frage, ob das Regelungsgefüge der §§ 23 ff. PartG auch ein System speziellerer Vorschriften gegenüber dem IFG darstellt. Maßgeblich für die Beantwortung dieser Frage ist dabei der Spezialitätsmaßstab, der § 1 Abs. 3 IFG zugrunde zu legen ist. Im Ergebnis lässt sich das Verhältnis zwischen IFG und Fachrecht allein nach Systematik und Regelungsintention vor allem des Fachrechts bestimmen, wobei insbesondere auch verfassungsrechtliche Aspekte eine Rolle spielen müssen. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die

Regelungen der §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum IFG, sofern Informationen betroffen sind, die nicht allein aus der Sphäre der Bundestagsverwaltung stammen, sondern die durch die Parteien selbst offenbart werden. In diesem Sinne geht auch das Bundesverwaltungsgericht wie selbstverständlich davon aus, dass interessierte Bürger oder auch konkurrierende Parteien die Einhaltung der relativen und absoluten Obergrenzen im Parteienrecht „in der Regel nur anhand der Angaben in den nach § 23 Abs. 2 S. 3 PartG als Bundestagsdrucksachen verteilten und als solche publizierten Rechenschaftsberichten der Parteien überprüfen“ können.<sup>28</sup> Diese Formulierung zeigt jedenfalls indirekt, dass auch das Bundesverwaltungsgericht von einer Spezialität der §§ 23 ff. PartG vor dem IFG ausgeht.

### 1. Spezialitätsmaßstab des § 1 Abs. 3 IFG

Der Spezialitätsmaßstab des § 1 Abs. 3 IFG ist ein originär öffentlich-rechtlicher Maßstab, der vor allen Dingen teleologisch nach Sinn und Zweck der jeweiligen Informationszugangsvorschriften zu bestimmen ist. Die teilweise postulierten Anleihen bei einer zivilrechtlichen Methodenlehre, durch die unter dem Stichwort der „verdrängenden Spezialität“ der Vorrang anderer Vorschriften nur dann angenommen werden soll, wenn die speziellere Norm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen sowie mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal enthält und die Rechtsfolgen der Normen sich gegenseitig „logisch“ ausschließen,<sup>29</sup> überzeugen hingegen nicht. Dieser Ansatz passt auf den Informationszugangsanspruch nach dem IFG in beiden genannten Bedingungen ersichtlich nicht, da zum einen der Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG gerade voraussetzungslos gewährt wird, so dass eine tatbestandliche Spezialität ins Leere geht, und es zum anderen strukturell kaum vorkommen wird, dass sich die Rechtsfolgen zweier Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen jemals logisch ausschließen.

Überzeugenderweise hat das Bundesverwaltungsgericht die entsprechenden Ansätze nicht übernommen. Es stellt vielmehr bei der Frage der Spezialität auf zwei Kriterien ab: Zunächst kann nur eine solche

<sup>25</sup> Rossi, IFG, 2006, Einleitung, Rn. 25.

<sup>26</sup> BVerwG, NVwZ 2012, 251 (251). Ein Informationsanspruch schied hier allerdings deshalb aus, weil die Vorschriften den Petitionsausschuss des Bundestages und damit eine nicht nach dem IFG informationspflichtige Stelle adressierten.

<sup>27</sup> VG Berlin, BeckRS 2014, 58612.

<sup>28</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2013, 441 (445).

<sup>29</sup> Raabe/Helle-Meyer, NVwZ 2004, 641 (643), unter Verweis auf Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 1994, S. 267 f.; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 290 ff.; Scheel, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.), IFG, 2006, § 1 Rn. 114 ff.; unklar Just/Sailer, DVBl 2010, 418 (420 f.); VG Koblenz, BeckRS 2013, 52464; VG Berlin, Urteil vom 06. November 2014 – 2 K 201.13, juris Rn. 21; VG Berlin, NVwZ-RR 2010, 339 (340); VG Berlin, Urteil vom 11. April 2013 – VG 2 K 145.11, juris Rn. 75.

Norm „Sperrwirkung [...] entfalten, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hat.“<sup>30</sup> „Wenn und soweit die Bestimmung des § 1 Abs. 3 IFG dem Fachrecht Geltung verschaffen will, bedarf es des Weiteren der Prüfung, ob sich die spezialgesetzliche Bestimmung als abschließend versteht.“<sup>31</sup> Diesem Ansatz folgt auch das OVG Münster, wenn es vor allen Dingen auf das Telos der fachgesetzlichen Bestimmung abstellt und dabei konkrete Merkmale der Auslegung benennt. Danach sind „Konkurrenzfragen in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. [...] Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde.“<sup>32</sup>

Im Ergebnis ist daher für die Frage, ob eine fachgesetzliche Regelung eine speziellere Vorschrift ist, die den Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG verdrängt, allein eine systematische und teleologische Auslegung der Vorschriften maßgeblich. Mithilfe dieser Auslegung ist zu ermitteln, ob die Spezialvorschrift die allgemeinen Regeln des IFG verdrängen soll oder nicht. Wie das OVG Münster zutreffend ausführt, ist dabei insbesondere zu berücksichtigen, welche Schutzinteressen das Fachgesetz verfolgt, wenn es den Informationszugang sachlich oder persönlich beschränkt.

## 2. § 23a Abs. 7 PartG als abschließende Spezialregelung zur Informationsaufbewahrung

Wendet man diesen Spezialitätsmaßstab an, so ist zunächst zu untersuchen, in welcher Weise § 23a Abs. 7 PartG eine Spezialregelung zum IFG darstellt. Diese Vorschrift stellt eine spezifische Regelung für solche Daten dar, die im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 23a PartG erlangt wurden und nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen. Die im Rahmen dieses Prüfverfahrens gewonnenen Erkenntnisse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst betreffen, dürfen nicht veröffentlicht oder anderen

staatlichen Stellen der Bundesrepublik Deutschland zugeleitet werden, sondern sind vom Bundestagspräsidenten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich zu vernichten. Die Vorschrift soll dem Schutz der Parteien vor staatlicher Ausforschung dienen.<sup>33</sup> Sie hat den Zweck, die Parteien vor der Weiterverwendung sogenannter „Zufallsfunde“ durch staatliche oder sonstige Stellen zu schützen,<sup>34</sup> bietet aber ausweislich der Gesetzesbegründung auch jenseits dieser Zufallsfunde einen „umfassenden Rundum-Schutz“,<sup>35</sup> da sich das Informationsweitergabeverbot auf alle im Verfahren nach § 23a PartG gewonnenen Erkenntnisse erstrecken soll.<sup>36</sup> Sofern die Informationen somit nicht in den Rechenschaftsbericht einfließen und in dieser Form publiziert werden, dürfen sie durch den Bundestagspräsidenten weder veröffentlicht noch sonst weitergegeben werden.

Der Regelungsgehalt im Hinblick auf diese „Zufallsfunde“ liegt nun in erster Linie darin, dass die Norm Vorschriften über die Aufbewahrung der Informationen macht. Da die Daten nach Beendigung der Prüfung unverzüglich vernichtet werden müssen, könnte ein Anspruch auf Informationszugang ohnehin nur in dem Zeitraum geltend gemacht werden, in dem das Prüfverfahren selbst noch läuft, da nur in diesem Zeitraum überhaupt die Daten vorhanden sind bzw. vorhanden sein dürfen. Genau für diesen Zeitraum normiert § 23a Abs. 7 S. 1 PartG aber die Regelung, dass die Daten nicht veröffentlicht, d.h. nicht an Personen außerhalb staatlicher Stellen herausgegeben werden dürfen. Damit stellt § 23a Abs. 7 PartG insgesamt eine Datenschutzregelung dar, die den Zugang zu „Zufallsfunden“ im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 23a PartG zwar verbindlich ausschließt, im Übrigen aber keine Rückschlüsse auf das Verhältnis der §§ 23 ff. PartG zum Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG zulässt.

## 3. §§ 23 ff. PartG als abschließende Spezialregelungen zur Informationsherausgabe

Damit bleibt für die Frage der Spezialität der Vorschriften der §§ 23 ff. PartG gegenüber dem IFG der Gesamtzusammenhang der Regelungen entscheidend, für den vor allem durch systematische und teleologische Auslegung zu ermitteln ist, ob die Vorschriften des Parteiengesetzes abschließende Regelungen über den Zugang zu Informationen darstellen.

<sup>33</sup> BT-Drs. 14/8778, S. 19; *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23a Rn. 62.

<sup>34</sup> *Lenz*, NVwZ 2002, 769 (774); *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 23a PartG Rn. 35.

<sup>35</sup> *Rixen*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 23a Rn. 62.

<sup>36</sup> BT-Drs. 14/8778, S. 19.

<sup>30</sup> BVerwG, NVwZ 2012, 251 (251); NVwZ 2013, 431 (434).

<sup>31</sup> BVerwG, NVwZ 2013, 431 (434).

<sup>32</sup> OVG Münster, DVBl. 2012, 365 (370); entsprechend bereits OVG Münster, NZI 2008, 699 (700).

Im Ergebnis ist dies jedenfalls für diejenigen amtlichen Informationen, die Daten über die politischen Parteien enthalten, zu bejahen. Dies folgt sowohl aus der Auslegung der Vorschriften des IFG selbst nach dessen Sinn und Zweck als auch durch verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf Art. 21 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG. Damit entspricht die Situation der Veröffentlichungspflichten nach den §§ 23 ff. PartG derjenigen der Publizitätsregeln der §§ 44 a, 44 b AbgG, für die das VG Berlin entschieden hat, dass es sich um ein abgeschlossenes Regelungssystem handelt, das keinen Raum lässt und lassen soll für die Anwendung „systemfremder“ Vorschriften, wie denjenigen des Informationsfreiheitsgesetzes.<sup>37</sup>

### a) Sinn und Zweck des IFG

Bereits aus Sinn und Zweck des IFG selbst ergibt sich, dass der Zugang zu Informationen über politische Parteien, die beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhanden sind, nicht ohne weiteres Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sein soll. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes ist es nämlich, durch den Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten zu schaffen, um vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung zu dienen.<sup>38</sup> Diesem Ziel kann aber ein Zugang zu Informationen über die Parteien nicht dienen, da Parteien gerade nicht Teil des Staates sind, so dass der Zugang zu Informationen über ihr Handeln auch nicht der Kontrolle staatlichen Handelns dienen kann.

Art. 21 GG verankert den verfassungsrechtlichen Status der Parteien und normiert ihre Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes teilzuhaben. Politische Parteien sind damit aber gerade nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen und üben keine Staatsgewalt aus.<sup>39</sup> Eine staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien und ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit sind vielmehr verfassungsrechtlich zwingend ausgeschlossen.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> VG Berlin, BeckRS 2014, 58612.

<sup>38</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 6.

<sup>39</sup> BVerfGE 136, 9 (41). Lediglich für den Sonderfall des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der sich gerade außerhalb der hierarchischen Staatsverwaltung bewegt, nimmt das Bundesverfassungsgericht bei funktionaler Betrachtungsweise eine „Staatsnähe“ der Parteien an. Dieser Sonderaspekt ist jedoch gerade nicht auf den Normalfall übertragbar, in dem die Parteien dem Staat in Gestalt der Bundestagsverwaltung gegenüberstehen.

<sup>40</sup> BVerfGE 73, 40 (66); Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: 01/2012, Art. 21 Rn. 261.

Vor diesem Hintergrund der strikten Trennung von Staat und Parteien erscheint es insofern geradezu selbstverständlich, dass Parteien nach dem IFG nicht anspruchspflichtig sind, selbst also keinerlei Informationen nach § 1 Abs. 1 IFG an Dritte herausgeben müssen.<sup>41</sup> Wenn der Einzelne aber gerade keinen Anspruch gegen politische Parteien auf Zugang zu ihren Daten nach dem IFG hat und das IFG dementsprechend auch keinerlei Regelungen zum Schutz ihrer Daten enthält, kann nicht über den Umweg des Informationszugangs beim Bundestagspräsidenten eine unbeschränkte Zugänglichkeit jedenfalls eines Teils der Daten von Parteien durchgesetzt werden.

Über dieses systematische Argument hinaus ist zudem zu beachten, dass ein solcher Zugang zu Informationen der Parteien auch mit der Zielrichtung des IFG in keiner Weise übereinstimmen würde, da auf diese Weise gerade keine Transparenz des staatlichen Bereichs hergestellt, sondern vielmehr eine Möglichkeit zur Ausforschung des gesellschaftlichen Bereichs geschaffen würde. Ergebnis wäre damit also gerade nicht – oder doch allenfalls mittelbar – eine stärkere Transparenz behördlicher Tätigkeit, sondern eine verstärkte Transparenz des (vor allem finanziellen) Innenlebens der Parteien als gesellschaftlicher Akteure. Genau dieses Ziel wird aber gerade nicht durch das IFG verfolgt, sondern vielmehr verfassungsrechtlich durch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG normiert und einfachgesetzlich – abschließend – durch die §§ 23 ff. PartG ausgestaltet.

### b) Verfassungskonforme Auslegung

Darüber hinaus gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung des IFG, die §§ 23 ff. PartG als vorrangige Rechtsvorschriften im Hinblick auf den Zugang zu Informationen über politische Parteien, die beim Bundestagspräsidenten aufgrund seiner Verwaltungstätigkeit vorhanden sind, zu begreifen. Sowohl aus der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG als auch aus dem auch auf politische Parteien anwendbaren Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG folgt insofern die Notwendigkeit, die §§ 23 ff. PartG jedenfalls solange als vorrangige Spezialregelungen i.S.d. § 1 Abs. 3 IFG anzusehen, wie das IFG selbst keinerlei Regelungen über den Schutz von Daten politischer Parteien enthält.

<sup>41</sup> Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, 2014, S. 100; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 108.

### aa) Parteienfreiheit und Chancengleichheit, Art. 21 Abs. 1 GG

Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG normiert die Gründungsfreiheit der Parteien. In dieser Gewährleistung allein in Bezug auf die Entstehung politischer Parteien erschöpft sich jedoch die normative Aussage der Vorschrift nicht. Als komplementäre Freiheit, die nach Sinn und Zweck des Art. 21 GG von der verfassungsrechtlichen Gewährleistung mit umfasst sein muss, gehört auch die Betätigungsfreiheit der Parteien, die als umfassender Freiheitsschutz konzipiert ist, zum verfassungsrechtlichen Schutz.<sup>42</sup> In diesem Freiheitsschutz notwendigerweise enthalten ist immer auch ein Element des Geheimnisschutzes. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungsurteil zutreffend festgestellt hat, setzt die individuelle Selbstbestimmung insofern immer auch die Selbstbestimmung über die Verbreitung von Informationen über die eigene Person voraus: „Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.“<sup>43</sup>

Diese Form von Selbstbestimmung über die Weitergabe von Informationen muss notwendigerweise auch Teil der Parteienfreiheit sein. Auch Parteien sind in ihrer Betätigung vor allem im Hinblick auf die Kommunikation nach außen beschränkt, wenn sie nicht abschätzen können, in welcher Form die Informationen, die sie an den Bundestagspräsidenten übermittelt haben und übermitteln mussten, später von Dritten abgefragt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Ganz in diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass es eine mit der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbare Ausforschung interner Vorgänge einer Partei darstellt, wenn allein aufgrund intensiver rechtspolitischer Diskussion ein Untersuchungsausschuss des Bundestages Informationen über das Vermögen einer Partei zwangsweise erhebt, ohne dass die Ermittlungen das verfassungsrechtliche Transpa-

renzgebot durch Rechnungslegung oder einen Gesetzesverstoß betreffen.<sup>44</sup>

Wenn diese Grenze schon für staatliches Handeln durch einen Untersuchungsausschuss, der nach Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG Beweise grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung erhebt, gegeben ist, muss Entsprechendes erst recht gelten, wenn nicht der Staat selbst die Parteien ausforscht, sondern Dritten den voraussetzungslosen Zugang zu Informationen über Parteien gewährt, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit des Bundestagspräsidenten gesammelt wurden. Insofern ist zu beachten, dass die Parteienfreiheit auch die ungehinderte Teilnahme am Wettbewerb im Parteiensektor, mithin die Wettbewerbsfreiheit der Parteien, umfasst.<sup>45</sup> Dieser Aspekt der Wettbewerbsfreiheit ist maßgeblich durch das Gebot der Chancengleichheit geprägt: Diese Chancengleichheit der Konkurrenten im Wettbewerb ist wegen der Ausgestaltung der Demokratie als Wettbewerbsordnung strikt zu verstehen und auch auf die mittelbaren Auswirkungen einer rechtlichen Regel zu erstrecken.<sup>46</sup> In diesem Sinne schützt der Grundsatz der Chancengleichheit in Verbindung mit der Gewährleistung der Parteienfreiheit aus Art. 21 GG die Parteien nicht nur vor tatsächlichen oder rechtlichen Ungleichbehandlungen durch staatliche Organe, sondern auch vor Verfälschungen des Parteienwettbewerbs durch solche staatlichen Einwirkungen, die bei rein formaler Betrachtungsweise unterschiedslos alle Parteien betreffen.<sup>47</sup>

Genau um eine solche mittelbare Verzerrung des Wettbewerbs würde es sich jedoch handeln, wenn Informationen der Parteien Dritten selektiv zugänglich gemacht und so als Mittel im politischen Wettbewerb genutzt werden könnten. Damit würde der Staat nämlich die Voraussetzungen für eine selektive und damit möglicherweise verzerrende Nutzung von Informationen im Parteienwettbewerb schaffen. Insofern ist es etwa zulässig, wenn auf gesetzlicher Grundlage durch die öffentliche Hand zutreffende,

<sup>42</sup> BVerfGE 111, 382 (409); BVerfG, NVwZ 2002, 467; NJW 2002, 2227 (2227); Grimm, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 33; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 30; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107.

<sup>43</sup> BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>44</sup> BVerfGE 105, 197 (229).

<sup>45</sup> Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 411; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 32; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107; Jülich, Chancengleichheit der Parteien, 1967, S. 72; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 119; VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736 f.); a.A. Gusy, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), AK-GG, 2001, Art. 21 Rn. 84.

<sup>46</sup> Morlok, NVwZ 2005, 157 (159); VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736).

<sup>47</sup> VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (736).

sachliche Informationen über alle Parteien veröffentlicht werden.<sup>48</sup> Genau eine solche, alle Parteien gleichermaßen betreffende Publizität würde durch eine Anwendung des § 1 Abs. 1 IFG auf die beim Bundestagspräsidenten über politische Parteien vorhandenen Informationen aber gerade nicht hergestellt. Vielmehr läge es allein im Belieben der Anspruchsteller, über welche Parteien sie Informationen abfragten und in welchem Umfang und welcher Weise sie diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich machten. Damit würde durch staatliches Handeln eine Verzerrung des Parteienwettbewerbs ermöglicht, die in dieser Form ohne nähere gesetzliche Ausgestaltung mit Art. 21 Abs. 1 GG nicht vereinbar wäre.

Insofern lassen sich auf den politischen Wettbewerb der Parteien dieselben Maßstäbe übertragen, die für den wirtschaftlichen Wettbewerb gelten und aufgrund derer ein unmittelbar aus Art. 12 GG ableitbarer Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anerkannt wird.<sup>49</sup> Durch die – auch mittelbare – Offenlegung von solchen Informationen kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb im Rahmen beruflicher Betätigung am Markt beeinträchtigt werden, so dass bei einer staatlichen Maßnahme, die auf eine solche Offenlegung gerichtet ist, der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt ist.<sup>50</sup> Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden dabei alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.<sup>51</sup>

Gleiches muss auch für den politischen Wettbewerb unter den Parteien gelten, der zwar nicht nach denselben Regeln wie ein Wirtschaftswettbewerb ausgetragen wird, im Hinblick auf den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien sowie das demokratische Gebot der Willensbildung von unten nach oben jedoch sogar noch strengeren Regeln unterliegen muss. Dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 6 S. 2 IFG ausdrücklich anerkannt wird, eine entsprechende Regelung für „politische Be-

triebs- und Geschäftsgeheimnisse“ der Parteien im Gesetz fehlt, kann insofern nur dahin gedeutet werden, dass die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen zum IFG zu verstehen sind, so dass ein Konflikt der Geheimhaltungsinteressen der Parteien mit dem Informationszugangsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG, der gesetzlich auszutarieren wäre, von vorneherein nicht entstehen kann.

### **bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG**

Neben der Berücksichtigung von Art. 21 GG gebietet auch eine verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG, die §§ 23 ff. PartG als Spezialregelungen gegenüber § 1 Abs. 1 IFG im Hinblick auf Informationen über politische Parteien anzusehen. Dieses Recht ist auch im vorliegenden Kontext relevant, da sich auch Parteien auf Grundrechte berufen können. Sie sind Träger aller Grundrechte, die gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.<sup>52</sup>

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet wird, schützt die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.<sup>53</sup> Abwehrrechtlich folgt daraus der grundrechtliche Schutz des Einzelnen vor der unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten.<sup>54</sup>

Werden Informationen über eine Person, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung steht, über das IFG Dritten zugänglich gemacht, liegt darin ein Eingriff in dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das IFG trägt diesem Konflikt mit dem Ziel der einfachgesetzlichen Informationszugangsfreiheit Rechnung, indem es in § 5 besondere Regelungen über den Schutz personenbezogener Daten trifft. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG bestimmt insofern, dass Zugang zu

<sup>48</sup> VerfGH Koblenz, NVwZ 2015, 735 (737).

<sup>49</sup> BVerfG, JZ 2015, 84 (91); BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.); OVG Münster, NVwZ 2009, 1510 (1512); Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 6 Rn. 8; Breuer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 172 Rn. 38; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (578).

<sup>50</sup> BVerfG, NVwZ 2006, 1041 (1042); BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.).

<sup>51</sup> BVerfG, NVwZ 2011, 94 (103 f.).

<sup>52</sup> BVerfGE 121, 30 (56); 84, 290 (299); Grimm, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1995, § 14 Rn. 30; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 45; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Stand: 01/2012, Art. 21 Rn. 186; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 34, 144.

<sup>53</sup> BVerfGE 65, 1 (43); 78, 77 (84 ff.); Simitis, NJW 1984, 398 (399); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 79; Jarass, in: Erichsen/Kollhossler/Welp (Hrsg.), Recht der Persönlichkeit, 1996, S. 89 (94); Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 2 I Rn. 38.

<sup>54</sup> BVerfGE 65, 1 (43); 67, 100 (143); 77, 1 (46).

personenbezogenen Daten nur gewährt werden darf, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. In Übereinstimmung mit der Legaldefinition im Bundes-Datenschutzgesetz werden unter personenbezogenen Daten hier jedoch nur Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person verstanden.<sup>55</sup> Daten von juristischen Personen oder sonstigen Personenvereinigungen, wie etwa auch Parteien, fallen daher nicht unter den besonderen Schutz des § 5 IFG.<sup>56</sup>

Auch wenn das einfache Recht an dieser Stelle eine Einschränkung vornimmt, ist der persönliche Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung jedoch nicht auf natürliche Personen beschränkt. Zwar können sich juristische Personen nicht gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Menschenwürde berufen, da diese ihrem Wesen nach gerade ausschließlich auf natürliche Personen anwendbar ist. Da die Menschenwürdegarantie jedoch den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht originär eröffnet, sondern allein im Sinne einer „Interpretationsrichtlinie“ schutzbereichsverstärkend wirkt,<sup>57</sup> bleibt insofern die Möglichkeit, ein allein auf Art. 2 Abs. 1 GG gestütztes Recht auf informationelle Selbstbestimmung unter den Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen anzuwenden. Zu Recht hat insofern das Bundesverfassungsgericht<sup>58</sup> unter weitestgehender Zustimmung in der Literatur<sup>59</sup> festgestellt, dass eine solche Übertragung dem Wesen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung entspricht. Staatliche informationelle Maßnahmen können insofern Gefährdungen oder Verletzungen der grundrechtlich geschützten Freiheit auch bei

juristischen Personen herbeiführen und einschüchternd auf die Ausübung von Grundrechten wirken, so dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – unter Berücksichtigung der spezifischen Schutzinteressen der jeweils betroffenen juristischen Personen und damit im Einzelfall nötiger Abstufungen des Schutzniveaus – auch auf diese anwendbar ist.<sup>60</sup>

Wenn aber das Recht auf informationelle Selbstbestimmung allgemein auf juristische Personen Anwendung findet, so kann für politische Parteien nichts anderes gelten. Da das IFG jedoch keinerlei Vorschriften über die Berücksichtigung dieses Grundrechts der politischen Parteien enthält, sondern Daten juristischer Personen allein in § 6 S. 2 IFG für wirtschaftlich tätige juristische Personen schützt, kann daraus wiederum nur folgen, dass ein entsprechender Konflikt mit den Grundrechten der Parteien hier schon deshalb nicht entstehen kann, weil das IFG auf den Zugang zu Informationen über die politischen Parteien, die beim Bundestagspräsidenten vorhanden sind, keine Anwendung findet. Denn auch wenn der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht absolut ist und es verfassungsrechtlich zulässig sein kann, der Öffentlichkeit weitergehenden Zugang zu Daten der Parteien zu verschaffen, als dies in den §§ 23 ff. PartG zur Zeit vorgesehen ist, bedürfte es dafür jedenfalls einer gesetzgeberischen Entscheidung, die in Grundzügen einen Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den Grundrechten der Parteien vornimmt.<sup>61</sup> Ohne entsprechende gesetzgeberische Entscheidung muss es somit bei den spezifischen Transparenzregeln der §§ 23 ff. PartG bleiben, die insofern als abschließend zu verstehen sind.

#### 4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis sind § 1 Abs. 3 IFG und die §§ 23 ff. PartG daher so auszulegen, dass die Vorschriften des Parteiengesetzes über die öffentliche Rechenschaftslegung sowie die anderen Formen der Veröffentlichungspflichten der politischen Parteien dem Informationszugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vorgehen. Soweit beim Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit nach dem Parteiengesetz amtliche Informationen anfallen, die Daten über politische Parteien enthalten, unterliegen diese Informationen nicht dem Informationszugang nach dem IFG.

<sup>55</sup> BVerwG NVwZ 2015, 669 (670); OVG Berlin, NVwZ-RR 2015, 126 (128); *Debus*, NJW 2015, 981 (982); *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 22 f.; *Rossi*, IFG, 2006, § 5 Rn. 7.

<sup>56</sup> *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 23.

<sup>57</sup> *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 2 Rn. 63; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 69; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 2 Abs. 1 Rn. 15.

<sup>58</sup> BVerfGE 118, 168 (202 ff.).

<sup>59</sup> *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 2 I Rn. 86, Art. 19 III Rn. 38; *Wollenschläger*, VerwArch 102 (2011), 20 (45 f.); *Lorenz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 6/2012, Art. 2 Abs. 1 Rn. 385; *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 199 Rn. 86; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 19 Rn. 70.

<sup>60</sup> BVerfGE 118, 168 (203 f.); unter Verweis auf BVerfGE 113, 29 (46).

<sup>61</sup> Vgl. zur Bedeutung des Gesetzesvorbehalts für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch BVerfG, NJW 2015, 1506 (1508 f.).

## V. Ausblick

Trotz der verfassungsrechtlichen Offenlegungspflichten aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG bleibt die Transparenz auch des finanziellen Innenlebens der Parteien bisher begrenzt. Die bisherige einfachgesetzliche Ausgestaltung im Parteiengesetz lässt zahlreiche Lücken, die in jüngerer Zeit etwa (erneut) unter dem Stichwort des Parteiensponsorings<sup>62</sup> oder aber im Hinblick auf die wirtschaftliche Betätigung mittels externer juristischer Personen problematisiert wurden.<sup>63</sup> Informationsansprüche nach dem IFG sind jedoch nicht geeignet, diese Defizite zu beheben. Nach der geltenden Rechtslage besteht insofern kein Anspruch auf die Herausgabe von Informationen über Parteien, die beim Bundestagspräsidenten im Rahmen seiner parteibezogenen Verwaltungstätigkeit anfallen. Selbst wenn ein solcher Informationsanspruch bestünde, würde er ohnehin auch nur solche Vorgänge betreffen, die ohnehin vom Bundestagspräsidenten geprüft werden und später jedenfalls in groben Zügen auch an die Öffentlichkeit berichtet werden. Wollte man die bestehenden Transparenzdefizite beheben, müsste insofern am Parteiengesetz selbst angesetzt werden, um überhaupt die Berichts- und Transparenzpflichten der Parteien der geänderten Wirklichkeit ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Unternehmungen anzupassen.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Vgl. dazu schon die verschiedenen Beiträge in Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006.

<sup>63</sup> Vgl. nur den Bericht des Bundestagspräsidenten über die Rechenschaftsberichte der Parteien 2012 bis 2014, BT-Drs. 18/10710, S. 47 ff.

<sup>64</sup> So auch die rechtspolitischen Empfehlungen des Bundestagspräsidenten, BT-Drs. 18/10710, S. 116 ff.



## Dealignment und Nichtwahl in Deutschland

### – Der Effekt einer fehlenden Parteibindung auf die Nichtwahlwahrscheinlichkeit bei den Arbeitern und den anderen Berufsgruppen –

Dipl.-Soz. Martin Althoff<sup>1</sup>

#### 1. Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland galt lange Zeit als das Vorzeigeland für eine hohe Wahlbeteiligung. Nach Ende des zweiten Weltkrieges und bis in die Etablierung der Demokratie in den 1970er Jahren lag die Beteiligung bei Bundestagswahlen bei knapp 90 Prozent. Seit Mitte der 1980er Jahre sind die Beteiligungsraten bei deutschen Bundestagswahlen rückläufig. Gaben 1983 noch knapp 90 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab, erreichte die Wahlbeteiligung von 2009 und 2013 mit ca. 70 Prozent ihren bisherigen Tiefpunkt (Lamers und Roßteutscher 2014). Da die Stimmabgabe für die meisten Bürger die einfachste und einzige Form der politischen Partizipation darstellt und die meisten Nichtwähler in der unteren sozialen Schicht zu finden sind (Schäfer 2011), ist ein hoher Anteil an Nichtwählern demokratietheoretisch höchst alarmierend (Lijphart 1997). Bis heute ist sich die Politikwissenschaft über die Gründe des deutlichen Rückgangs uneins. Hierzu gibt es eine Vielzahl konkurrierender Erklärungsversuche, welche verschiedene Annahmen über die Wahlenthaltung in der unteren sozialen Bevölkerungsschicht treffen (Gallego 2009).

Anhänger von Mobilisierungstheorien sehen fehlende Mobilisierungsprozesse von politischen Parteien verantwortlich (Rosenstone und Hansen 1993a). Sie vermuten, dass gesellschaftliche Wandlungsprozesse die traditionellen Bindungen zwischen linken Parteien und der meist bildungsschwachen Arbeiterschicht aufgeweicht haben. Eine fortschreitende De-Industrialisierung, der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft und die fortschreitende Positionierung zur politischen Mitte (ehemals) linker Arbeiterparteien (Debus und Müller 2013) haben zu einer zunehmenden Orientierungslosigkeit und einem Dealignment dieser großen Bevölkerungsgruppe geführt. Arzheimer (Arzheimer 2006) kann ein Dealignment bestätigen, macht aber leider keinerlei Aussagen über den Effekt auf die (sinkende) Wahlbeteiligung in Deutschland.

An diesem Punkt setzt dieser Beitrag an. Es wird argumentiert, dass für den Rückgang der Beteiligung bei Bundestagswahlen ein Rückgang der affektiven Parteibindungen in der Arbeiterschicht verantwortlich ist. Sind die emotionalen Bindungen nicht mehr oder nur noch in abgeschwächter Form bei den Wahlberechtigten vorhanden, tendieren diese zu Nichtwahl. Für die Argumentation werden die Konzepte von Parteibindung und Dealignment erläutert und der vermutete Effekt auf Nichtwahl skizziert. In Kapitel drei folgt der empirische Test der Argumentation anhand von Politbarometer-Umfragedaten. Es kann gezeigt werden, dass die Parteibindungen im Zeitverlauf bei den Arbeitern, im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen, besonders zur Wahlverweigerung tendieren. Der Artikel schließt mit einem Fazit und Ideen für weitere Forschungsprojekte.

#### 2. Theoretische Annahmen zu Nichtwahl aufgrund fehlender Parteibindungen

Im Vergleich zu Lazarsfeld et al. (Lazarsfeld, Berelson und Gaudet 1968) führt die Forschergruppe um Angus Campbell (Campbell, Gurin und Miller 1954; Campbell u. a. 1960a) in Ann Arbor Michigan Wahlverhalten nicht auf feste Umwelteinflüsse, sondern auf politische Einstellungen zurück. Das früheste bekannte Werk „The Voter Decides“ (Campbell, Gurin und Miller 1954) bezieht sich auf die Präsidentschaftswahl von 1952.

Das Wahlverhalten dieser landesweiten repräsentativen Stichprobe soll durch individuelle (politische) Einstellungen erklärt werden. Das Forscherteam kann demnach sechs Einstellungsdimensionen bestimmen, welche multikausal einen Effekt auf das Wahlverhalten haben. Die drei Größen „Verbundenheit mit einer politischen Partei“ (Parteibindung), „Zufriedenheit mit den politischen Programmen“ (Issueorientierung) und „Zufriedenheit mit den charakterlichen Eigenschaften der politischen Amtsträger“ (Kandidatenorientierung) bestimmen sie allerdings als die zentralen Einflussfaktoren. Je mehr dieser Faktoren positiv sind, desto wahrscheinlicher wird eine Person am Wahltag darauf reagieren und für die entsprechende Partei votieren.

Campbell et al. (1954; 1960) betrachten Parteien als soziale Großgruppen, denen man sich wie Vereinen oder Religionsgemeinschaften zugehörig fühlen kann. Allerdings ist mit dem Konzept der Parteibindung eine psychologische Mitgliedschaft gemeint, keine formale. Im sozialpsychologischen Ansatz nimmt die Parteibindung eine herausragende Stellung ein. Sie ist eine langfristig stabile Größe und wird in einer

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

frühen Phase der politischen Sozialisation erworben. Im Laufe des Lebens verfestigt sie sich und ist den beiden anderen (kurzfristigen) Faktoren Issue- und Kandidatenorientierung kausal vorgelagert. Daraus folgend „färbt“ sie die Wahrnehmung der kurzfristigen Größen zugunsten der nahestehenden Partei. Eine Person, die sich einer Partei besonders nahe fühlt, nimmt demzufolge die politischen Positionen zu Sachthemen und die charakterlichen Eigenschaften des Personals in einem besseren, nicht sachlich nüchternen Licht wahr.

Welchen Einfluss hat die Parteibindung auf das Wahlverhalten? Als die determinierende, kausal den anderen beiden kurzfristigen Faktoren vorgelagerte Größe, stimmen in den meisten Ländern die empirischen Befunde mit den Annahmen der Michigan Schule überein. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird demnach der Identifikationspartei auch die Stimme gegeben. Die Wahrscheinlichkeit steigt mit der Stärke der Parteibindung.

Schon das Team um Angus Campbell (Campbell, Gurin und Miller 1954; Campbell u. a. 1960a) hat konstatiert, dass eine tiefe Parteibindung, ganz gleich auf welche Partei sich diese bezieht, die Wahrscheinlichkeit des Urnengangs erhöht. Letztendlich kann festgehalten werden: Je mehr man sich einer Partei verbunden fühlt, desto dringlicher möchte man diese auch am Wahltag mit der Stimmabgabe unterstützen.

Zwar verbreitete sich in der Nachkriegszeit eine Art Grundskepsis gegenüber Parteien im Allgemeinen innerhalb der Bevölkerung, doch kann bis in die 1970er Jahre hinein immer noch von einem „Goldenen Zeitalter“ für Parteien gesprochen werden (Arzheimer 2006). Die CDU/CSU, SPD und die FDP waren von 1961 bis 1983 nicht nur die einzigen Parteien im Bundestag, sie konnten insgesamt auch über 99 Prozent der Wählerstimmen für sich verbuchen. In Anbetracht der Zersplitterung des Parteiensystems in der Weimarer Republik und der Tatsache, dass das Wahlsystem der Bundesrepublik ein proportionales ist, erscheinen die Zahlen umso erstaunlicher. Waren in dieser Zeit die Bindungen zwischen Wählern und Parteien noch recht stabil, lockerten sie sich im Zeitverlauf immer weiter auf.

Zum Dealignment hat sich in der Forschungsliteratur letztendlich ein Theoriestrang herausgebildet, welcher am prominentesten ist und unter dem Begriff der „Mobilisierung“ gefasst werden kann. Rosenstone und Hansen (Rosenstone und Hansen 1993a) argumentieren in ihrer Analyse, dass die Mobilisierung von gesellschaftlichen Großgruppen (Lipset und Rokkan

1967) und insbesondere der bildungsschwachen Arbeiterklasse durch (linke) Arbeiterparteien und andere Organisationen wie Gewerkschaften im Zeitverlauf drastisch abgenommen hat. Eine solche Mobilisierung würde demnach die „Kosten“ (Downs 1957) für den Wahlgang (insbesondere Informations- und Entscheidungskosten) verringern, indem Parteien und Gewerkschaften zum Beispiel freie und einfach zu verstehende Informationen (in Form von Wahlempfehlungen etc.) den Wählern zur Verfügung stellen (Gallego 2009). Solche Informationen würden vor allem den Menschen aus der unteren sozialen Schicht bzw. der Arbeiterschicht zugutekommen. Zwar weisen auch die beiden Autoren darauf hin, dass die Kosten für die Stimmabgabe nicht wirklich hoch seien. Allerdings würden bei Menschen mit sehr geringer Ressourcenausstattung (Verba, Schlozman und Brady 1995) schon sehr niedrige Hürden viel zu hoch sein. Neben dem Bereitstellen von einfach zu verstehenden Informationen basiert die Mobilisierung durch Parteien und Gewerkschaften vor allem auch auf Bildung einer gemeinsamen Identität und Solidarität füreinander, was die (betroffenen) Menschen zur Stimmabgabe motiviert.

Abgenommen hat die Großgruppen-Mobilisierung aus zweierlei Gründen: Zum einen sind die klassischen linken Arbeiterparteien im Zeitverlauf immer mehr zur politischen Mitte gerückt (Debus und Müller 2013). Dies hat beim typischen Wählerklientel (den Arbeitern) zu einer Orientierungslosigkeit auf dem Parteienmarkt geführt. Zum anderen schrumpft der klassische Arbeitersektor zugunsten eines Dienstleistungssektors (Gattig 2006). Daraus resultiert wiederum ein Zersetzungsprozess der traditionellen Verbindungen zwischen der Arbeiterklasse und den zugehörigen politischen Vertreterparteien (Arzheimer 2006). Gallego (Gallego 2010) und (mit osteuropäischen Daten) Northmore-Ball (Northmore-Ball 2016) haben sich im Rahmen ihrer Analysen den theoretischen Annahmen der Großgruppen-Mobilisierung durch Parteien und Gewerkschaften angenommen. Insgesamt können sie Effekte einer Mobilisierung nachweisen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Ein weiterer Theoriestrang konzentriert sich auf eine andere „Großgruppe“ der Nichtwähler: Den jungen Menschen. Inglehart (R. Inglehart 1977; R. F. Inglehart 2008) und Dalton (1984; 2012) führen diesen Trend auf einen gesellschaftlichen Wertewandel und eine zunehmende Individualisierung in den entwickelten Industrienationen zurück. Typisch materielle Bedürfnisse wie (politische) Sicherheit, Geld und der Erhalt der politischen Grundordnung würden durch immaterielle Werte wie persönliche Selbstverwirklichung und Gleichstellung der Frauen ersetzt. Junge Menschen interessieren sich demnach wohl noch für Politik, partizipieren aber lieber direkter und kritischer auf alternativen Wegen. Die Beteiligung durch Wahlen wird nicht mehr als eine gefühlte demokratische Bür-

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass gesellschaftliche Transformationsprozesse zu einer zunehmenden Orientierungs- und Bindungslosigkeit einer gesellschaftlichen Schicht geführt haben. Die Umorientierung zur politischen Mitte ehemals linker Arbeiterparteien und ein Schrumpfen der Arbeiterklasse haben zu einem Verlust der Parteibindung innerhalb der verbleibenden oder ehemaligen, bildungsschwachen Arbeiterschicht geführt. Das Fehlen einer Parteibindung wirkt sich wiederum negativ auf die Wahlbereitschaft aus und der negative Einfluss verstärkt sich sogar mit der Zeit. Somit kann durch das Dealignment das stetige Absinken der Beteiligungsraten in der bildungsschwachen Bevölkerungsschicht bei Bundestagswahlen erklärt werden. Im folgenden Kapitel wird diese Vermutung anhand von Umfragedaten empirisch getestet.

### 3. Empirischer Gegenstandsbereich

#### 3.1. Daten

In diesem Artikel wird argumentiert, dass der stetige Beteiligungsrückgang bei Bundestagswahlen primär auf ein Wegbrechen der klassischen Parteibindung im bildungsfernen Elektorat zurückzuführen ist. Um diese Annahme empirisch zu prüfen, werden Umfragedaten des deutschen Politbarometers analysiert.

Der Politbarometer startete im Januar 1977, die Variable „Parteibindung“ wurde fast von Anfang an, ab März desselben Jahres, abgefragt. Vor 1988 wurden die Respondenten via Face-To-Face-Interviews befragt, seit 1988 finden die Befragungen telefonisch statt. Die Methoden der repräsentativen Stichprobenziehung wurden ebenfalls mehrmals geändert. Die Daten des Politbarometers werden im Durchschnitt alle vier Wochen durch die *Forschungsgruppe Wahlen e.V.* erhoben. Seit 1998 werden sie in den Sommermonaten regelmäßig einmal ausgesetzt, in Wahljahren finden wiederum zusätzliche Erhebungen statt. Insgesamt finden jährlich etwa elf bis 14 Erhebungen statt (Arzheimer 2006). Das Gesis-Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (GESIS) bereitet die Daten auf und stellt sie der interessierten, wissenschaftlichen Öffentlichkeit zur Verfügung. Im Rahmen dieses Artikels stützt sich die Analyse auf die bisher aktuellste Jahreskumulation von 1977 bis 2014.

gerpflicht (Wahlnorm) betrachtet. Zahlreiche Autoren (A. Blais und Rubenson 2013; Fieldhouse, Tranmer und Russell 2007; Rubenson u. a. 2004) haben diese theoretischen Annahmen getestet und können einen Zusammenhang nachweisen. Anders argumentiert wiederum Franklin (Franklin 2004), der keinen Wertewandel, sondern einen kontextbedingten Generationeneffekt für die sinkende Wahlbeteiligung verantwortlich sieht.

#### 3.2. Analyse

Es wird vermutet, dass die Identifikation mit einer politischen Partei im Elektorat im Zeitverlauf abgenommen hat und dies unter den Arbeitern besonders deutlich ist. Darüber hinaus wird vermutet, dass die fehlende Parteibindung einen Großteil der abnehmenden Wahlbeteiligung in der (bildungsschwachen) Arbeiterschicht erklärt und der negative Effekt mit der Zeit stärker wird. Um diese Annahme zu testen, wird die zeitliche Entwicklung der Variable V72 näher betrachtet. Dieser Indikator informiert über die subjektiv empfundene Parteineigung (Parteibindung) der befragten Personen. Es wird explizit gefragt, ob die Befragten sich einer bestimmten politischen Partei besonders zugehörig fühlen. Eine faktische Parteimitgliedschaft ist in diesem Zusammenhang nicht von Interesse. Für die weiteren Analysen wird V72 in eine binäre Variable mit den Kategorien 1 = „Ja. Parteibindung vorhanden“ und 0 = „Nein. Parteibindung nicht vorhanden“ umcodiert<sup>3</sup>.

In Abbildung 1 und Abbildung 2 werden die durchschnittlichen Jahreswerte der subjektiv empfundenen Parteibindungen dargestellt. Da in diesem Artikel die Parteibindungen der Arbeiter im Fokus stehen, werden die durchschnittlichen Prozentwerte der Parteigebundenen, getrennt nach Berufsgruppen, dargestellt. In der ersten Abbildung ist das Dealignment unter den Arbeitern dargestellt. In der Zweiten sind die anderen Berufssparten zusammengefasst, die nicht zu den Arbeitern zugezählt werden<sup>4</sup>.

Die Unterschiede zwischen den Arbeitern und den anderen Berufsgruppen sind insgesamt deutlich erkennbar, nehmen aber im Zeitverlauf zu. Konform zu den theoretischen Erwartungen gab es Ende der 1970er Jahre bis zur Mitte der 1980er Jahre keine großen Unterschiede hinsichtlich der Parteibindungen zwischen den verschiedenen Berufsklassen. 1980 lag die Quote der Parteigebundenen bei den Arbeitern und den anderen Berufsgruppen bei knapp 80 Prozent und erreichte damit den Höchststand<sup>5</sup>. Danach sank der Anteil der Parteigebundenen stetig. 1989 gaben knapp ca. 70 Prozent der Befragten an,

<sup>3</sup> Im Rahmen empirischer Arbeiten ist das Umcodieren der Rohvariablen im Datensatz üblich. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden die einzelnen Schritte hier nicht beschrieben, die Do-Files mit den Stata-Codes können aber beim Autor erfragt werden.

<sup>4</sup> Eine weitere Unterteilung der Berufsgruppen wäre zwar durchaus informativ, steht aber nicht im Fokus dieser Analyse und würde den Rahmen des Artikels sprengen.

<sup>5</sup> Es wird vermutet, dass der Anteil der Parteigebundenen in der Nachkriegszeit bis in die 1960er Jahre ähnlich hoch war. Leider messen die Umfragen des Politbarometers erst seit 1977.

Abbildung 1:

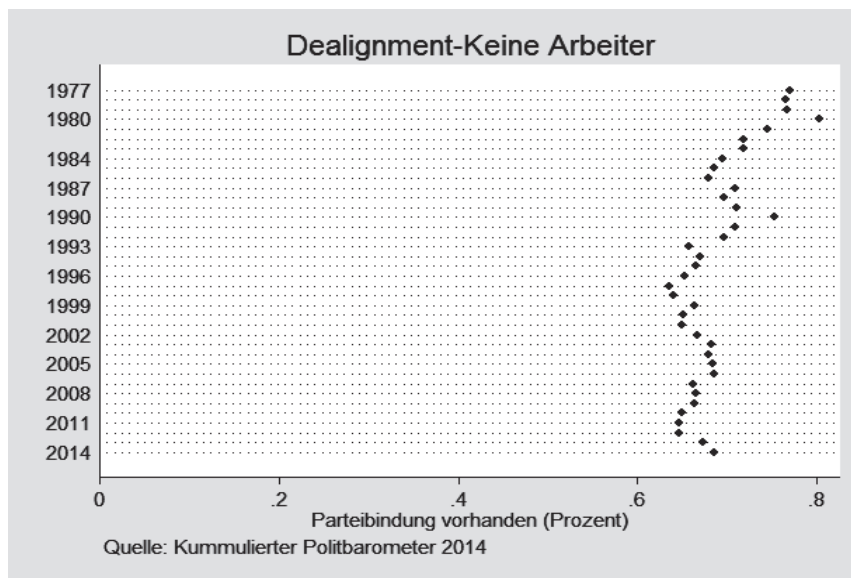
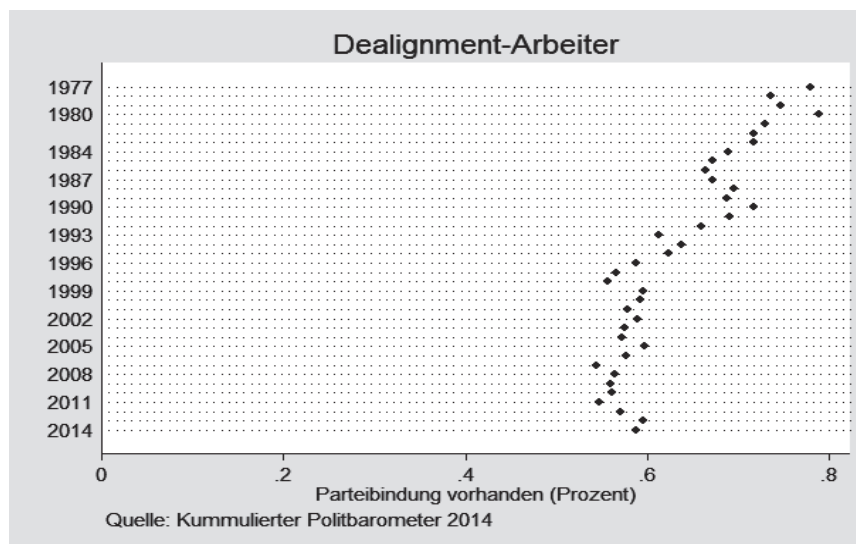


Abbildung 2:



sich einer speziellen politischen Partei besonders nahe zu fühlen. Im Jahr der Wiedervereinigung 1990 kam es zu einem deutlichen, aber nur auf 1990 begrenzten Anstieg der gefühlten Parteibindungen. Bei den Arbeitern stieg dieser auf knapp 72 Prozent, in den anderen Berufsgruppen ca. 76 Prozent. Pappi und Shikano (Pappi und Shikano 2015) begründen dies mit einer gestiegenen Euphorie und Zufriedenheit mit den politischen Parteien in Deutschland. Ein deutlicher Rückgang der Parteibindungen ist, über alle Berufsgruppen hinweg, nach der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 zu erkennen. Im Jahr 1996 gaben nur noch knapp 58 Prozent der Arbeiter an, einer Partei nahe zu stehen. Das sind 14 Prozent weniger im Vergleich zum Jahr der Einigung 1990. In den an-

deren Berufsgruppen sank zwischen 1990 und 1996 die Zahl der Parteigebundenen um knapp 10 Prozent auf einen Wert von ca. 66 Prozent ab.

Nach 1996 kam es in den anderen Berufsgruppen zu einem geringen Anstieg der Parteigebundenen von wenigen Prozentpunkten, welcher bis zum Jahr 2006 (ca. 69 Prozent) anhielt. Danach sank die Zahl der Parteigebundenen wieder leicht ab und erreichte im Jahr 2012 mit knapp 65 Prozent einen weiteren Tiefpunkt. In den Jahren 2013 und 2014 stieg die Zahl der Parteigebundenen wiederum um vier Prozentpunkte auf knapp 69 Prozent an. Insgesamt lässt sich für die Berufsgruppen außer den Arbeitern konstatieren, dass die Parteibindungen nach der deutschen Wiedervereinigung zwar abgenommen haben, sich

aber letztendlich auf einem relativ gleichbleibend hohen Niveau eingependelt haben.

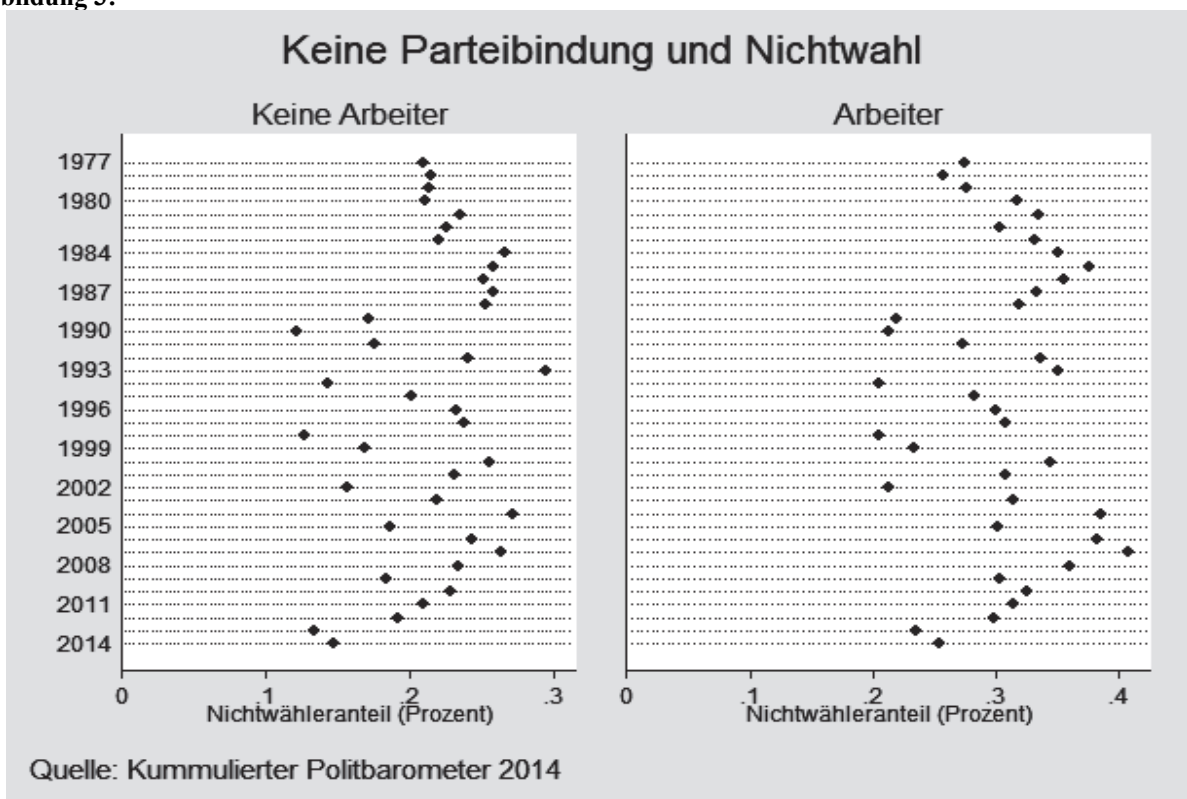
Ein völlig anderes Bild zeigt sich bei den Arbeitern. Hier ist der Negativverlauf der Parteibindungen weitaus deutlicher als in den anderen Berufsgruppen. 1998 gaben nur noch knapp 56 Prozent der Arbeiter an, einer bestimmten politischen Partei nahe zu stehen. Bis zum Jahr 2006 stieg die Zahl der Parteigebundenen zwar (wellenförmig) um wenige Prozentpunkte an (ca. 58 Prozent). Im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen ist dieser Anstieg aber weitaus schwächer und bewegt sich mit einem Unterschied von elf Prozent (zu den anderen Berufsgruppen im

werden kann. Dieses Dealignment ist bei den Arbeitern im Vergleich besonders deutlich zu erkennen.

Im Rahmen dieses Artikels wird vermutet, dass das Dealignment einen negativen Einfluss auf die Wahlbereitschaft der Arbeiter hat. Aufgrund fehlender Mobilisierungsprozesse (Rosenstone und Hansen 1993a) und der daraus resultierenden Orientierungslosigkeit neigen parteiungebundene Arbeiter zunehmend zu Nichtwahl. Diese Annahme wird im Folgenden getestet.

In der folgenden Abbildung 3 werden die Anteile der Nichtwähler ohne Parteibindungen in den verschiedenen Berufsgruppen gegenübergestellt.

Abbildung 3:



Jahr 2006) insgesamt auf einem weitaus niedrigerem Niveau. Nach 2006 blieb die Zahl der parteigebundenen Arbeiter in etwa konstant und erreichte 2012 einen Wert von knapp 57 Prozent. Im Jahr 2014 gaben ca. 59 Prozent der Arbeiter an, dass sie sich einer bestimmten politischen Partei nahe fühlen. Zehn Prozent weniger als in den anderen Berufsgruppen.

Ähnlich wie bei Arzheimer (Arzheimer 2006) kann konstatiert werden, dass im gesamten deutschen Elektorat kein drastisches, aber trotzdem ein konstantes Sinken der Parteibindungen im Zeitverlauf beobachtet

Es ist deutlich erkennbar, dass, unabhängig vom Zeitraum der Befragungen, Arbeiter ohne Parteibindungen eher zu Nichtwahl neigen als angehörige anderer Berufsgruppen. 1977 gaben knapp 28 Prozent der parteiungebundenen Arbeiter an, bei der nächsten Bundestagswahl nicht wählen zu wollen. Von den Angehörigen der anderen Berufsklassen waren es nur ca. 21 Prozent. Bis zur deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 blieb dieses Muster bestehen. Auch in den anderen Berufsklassen, bei den Arbeitern aber um einiges deutlicher, tendierten die Mitglieder ohne Parteibindungen dazu, die Stimme bei der nächsten Wahl

nicht abgeben zu wollen. 1985 lag der Anteil in den Berufsgruppen außer den Arbeitern bei knapp 26 Prozent und bei den Arbeitern sogar bei knapp 38 Prozent. 1990 sank der Anteil der Nichtwähler in den anderen Berufsgruppen auf ca. 12 Prozent und bei den Arbeitern auf 22 Prozent. Nach der Wiedervereinigung stieg der Anteil der wahlmüden Parteiungebundenen in beiden Lagern stetig an, bei den Arbeitern allerdings erneut am deutlichsten. Lag der Anteil im Jahr 2004 in den anderen Berufsgruppen bei ca. 27 Prozent, gaben wiederum knapp 39 Prozent der Arbeiter ohne Parteibindungen an, bei der nächsten Wahl auf die Stimmabgabe verzichten zu wollen. Bis zum Jahr 2011 sank der Anteil der parteiungebundenen Nichtwähler wieder über alle Berufsgruppen hinweg. Knapp 21 Prozent in den anderen Berufsgruppen und ca. 30 Prozent der Arbeiter gaben an, sich sowohl keiner politischen Partei nahe zu fühlen, als auch bei der nächsten Wahl nicht wählen zu wollen. In den Jahren 2013 und 2014 sank abermals, über alle Berufsgruppen hinweg, der Anteil der Nichtwähler ohne Parteibindungen. Mit etwas mehr als 25 Prozent ist der Anteil bei den Arbeitern gegenüber den anderen Berufsgruppen um mehr als zehn Prozent erhöht (15 Prozent). Ein großer Teil der Befragten fühlte sich nicht nur wieder einer Partei verbunden (Abbildungen 1 und 2), sondern war auch geneigt, diese bei der nächsten Bundestagswahl wählen zu wollen<sup>6</sup>.

Sozialwissenschaftliche Zusammenhänge sind in den seltensten Fällen monokausal erklärbar. Wie schon erläutert, ist die Beteiligung an politischen Wahlen von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängig. Um dennoch den alleinigen negativen Einfluss fehlender Parteibindungen auf die Beteiligungswahrscheinlichkeit bei Wahlen sichtbar zu machen, sind neben bivariaten Analysen multivariate Verfahren notwendig. Die binäre abhängige Variable „Nichtwahl“ erfordert ein logistisches Regressionsmodell (auch Logit-Modell genannt). Logistische Regressionsmodelle verfolgen wie lineare Einfachregressionen das Ziel, eine abhängige Variable in einem möglichst hohen Ausmaß (statistisch) mit meist mehreren unabhängigen Variablen zu erklären. Logit-Modelle unterscheiden sich von linearen Regressionsmodellen allerdings durch ihre Nichtlinearität. Einflüsse von unabhängigen Größen können nicht direkt an der abhängigen Größe quantifiziert werden, sondern bezie-

hen sich auf die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Ereignisses der abhängigen Variablen. Finden Umfragedaten bzw. Bevölkerungsstichproben für die Berechnungen Verwendung, wird versucht, Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zu ziehen (Long 1997; Hosmer und Lemeshow 2000). Für diesen Artikel liegt das Fragebogenitem „Wahlbeteiligung“ mit den beiden Kategorien „Wahl“ und „Nichtwahl“ als abhängige Variable vor. Mit dem hier verwendeten logistischen Regressionsmodell wird demnach geschätzt, inwiefern sich die Befragten von einer fehlenden Parteibindung und von den weiteren unabhängigen Kontrollvariablen in ihrer Entscheidung, nicht wählen zu gehen, beeinflussen lassen. Um sicherzustellen, dass sich der Effekt einer fehlenden Parteibindung nicht durch die Einflüsse anderer, oftmals unbekannter Größen erklären lässt, werden die in der Literatur üblichen Kontrollvariablen in das Modell mit eingeführt. Diese von den anderen unabhängigen Variablen im Modell bereinigten Einflüsse werden in Tabelle 1 als Logitkoeffizienten dargestellt. Eine Interpretation über die Richtung und Signifikanz der Koeffizienten ist nicht gewinnbringend (Best und Wolf 2012), demnach beschränkt sich die Interpretation darauf.

**Tabelle 1: Logit-Modelle**

	(1)	(2)
	Nichtwahl	Nichtwahl
Arbeiter	0.21*** (0.019)	0.18*** (0.025)
Parteibindung	-0.98*** (0.016)	-1.01*** (0.019)
Alter	-0.012*** (0.0035)	-0.012*** (0.0035)
Bildung	-0.66*** (0.022)	-0.66*** (0.022)
Religiosität	-0.20*** (0.0058)	-0.20*** (0.0058)
Politikinteresse	-0.77*** (0.012)	-0.77*** (0.012)
Interaktion		0.080* (0.036)
_cons	1.75*** (0.045)	1.76*** (0.045)
pseudo R <sup>2</sup>	0.129	0.129
AIC	105348.6	105345.7
N	164405	164405

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern; \*signifikant auf Fünf-Prozent-Niveau ( $p < 0.05$ ), \*\*signifikant auf Ein-Prozent-Niveau ( $p < 0.01$ ), \*\*\*signifikant auf 0,1-Prozent-Niveau ( $p < 0.001$ )

Quelle: Kummulierter Politbarometer 2014

<sup>6</sup> Ein Vergleich mit den Rohdaten ergab, dass die Befragten angaben, sich einer „anderen“ nicht als Antwortkategorie in der Befragung aufgeführten Partei verbunden fühlten. Es wird vermutet, dass es sich bei der nicht näher kategorisierten Partei um die AFD handelt.

Im ersten Schritt werden Parteibindung und der Arbeiterstatus in das Modell (Modell 1) aufgenommen. Die beiden Indikatoren verhalten sich hinsichtlich ihrer Signifikanz und Richtung im Modell gemäß den theoretischen Erwartungen. Arbeiter tendieren eher zu Nichtwahl als die anderen Berufsgruppen. Und fühlen sich die Befragten, unabhängig ihrer Berufsgruppe, einer bestimmten politischen Partei nahe, dann senkt das ebenfalls die Nichtwahlwahrscheinlichkeit.

Um das Argument dieses Beitrags von konkurrierenden theoretischen Annahmen abzugrenzen und um den alleinigen Einfluss von Arbeiterstatus und Parteibindung auf die Wahlwahrscheinlichkeit statistisch abzusichern, werden im zweiten Schritt die jeweiligen (in der Forschungsliteratur üblichen) Kontrollvariablen in das Modell aufgenommen. Auch diese verhalten sich hinsichtlich Signifikanz und Richtung konform zu den theoretischen Annahmen<sup>7</sup>.

Wie Goerres (2007) konstatiert, steigt die Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung mit dem Lebensalter an. Der gleiche Alterseffekt kann auch im Rahmen dieser Analyse bestätigt werden. Schon Campbell et al. (1960b; 1954) gingen davon aus, dass religiöse Menschen für soziale Normen besonders empfänglich sind und eher dazu neigen, ihre Stimme abzugeben, als weniger religiöse Menschen. Diesen Befund kann auch Blais (2000) in seiner Analyse bestätigen und er findet sich auch in den Berechnungen dieses Artikels wieder. Das politische Interesse und die (formale) Bildung haben ebenfalls einen negativen Einfluss auf die Nichtwahlwahrscheinlichkeit. Durch das Kontrollieren der Bildungsvariable wird sichergestellt, dass bei Arbeitern nicht der oftmals auch vorhandene niedrige Bildungsgrad als Drittvariable für den Einfluss auf die Nichtwahl verantwortlich ist, sondern, wie im Rahmen dieses Artikels angenommen, die Berufsgruppe der Arbeiter. Der Bildungseffekt wird somit im Modell rausgerechnet und der alleinige Effekt der Zugehörigkeit zur Gruppe der Arbeiter dargestellt. Je mehr sich die befragten Personen für Politik interessieren und je höher der formale Bildungsabschluss ist, den sie innehaben, desto unwahrscheinlicher wird für sie, dass sie die Stimme bei der nächsten Bundestagswahl verweigern.

Anhand der Gütekriterien ist erkennbar, dass der Anteil erklärter Varianz durch Aufnahme der Kontroll-

variablen ins Modell eine beachtliche Größe hat. Die beiden für die Fragestellung zentralen Variablen Parteibindung und Arbeiterstatus ändern sich hinsichtlich ihrer Effektstärken nur unwesentlich und bleiben hinsichtlich ihrer Signifikanz unverändert.

Im Fokus dieser Analyse steht die Vermutung, dass die sinkenden Beteiligungsraten bei Bundestagswahlen zum Teil durch ein Dealignment bei den Arbeitern erklärt werden kann. Es wird vermutet, dass der Effekt einer fehlenden Parteibindung bei Arbeitern stärker ausfällt als in den anderen Berufsgruppen. Folglich wird unterstellt, dass der Einfluss der unabhängigen Variable Parteibindung auf die abhängige Variable Nichtwahl mit den Kategorien der anderen unabhängigen Variable Arbeiter variiert. Um diese Vermutung zu testen, wird Parteibindung mit der Variable Arbeiter interagiert und in Schritt zwei in das Modell (Modell 2) mit aufgenommen. Der Interaktionsterm ist signifikant und die Gütekriterien informieren darüber, dass die Erklärungskraft des Modells durch die Aufnahme steigt und der Anteil an erklärter Varianz zunimmt. Die Variablen Arbeiter, Parteibindung und die Kontrollvariablen bleiben hinsichtlich ihrer Richtung und Signifikanz gleich.

Regressionsmodelle mit Interaktionstermen sind für eine einfache Interpretation anhand der Koeffizienten oftmals zu komplex. Abhilfe schaffen hier Visualisierungsmöglichkeiten von vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten der abhängigen Variable Nichtwahl. In Abbildung 4 ist ein solcher „Conditional-Effect-Plot“ (Jaccard 2001; Bauer 2010; Long und Freese 2014) der vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten für Nichtwahl dargestellt.

Abbildung 4 bestätigt die bivariaten Ergebnisse und verdeutlicht die Schlussfolgerungen anhand der Koeffizienten aus dem Regressionsmodell.

Es ist abzulesen, dass der Effekt einer fehlenden Parteibindung zwischen den Berufsgruppen variiert. Bei Arbeitern fällt dieser weitaus deutlicher als in den anderen Berufsgruppen aus. In der Gruppe der anderen Berufsgruppen führt die Parteibindung zu einer fast sicheren Wahlteilnahme. Die Wahrscheinlichkeit der Nichtwahl ist bei diesen Personen fast Null. Wenn die Befragten allerdings angeben, dass sie sich keiner politischen Partei verbunden fühlen, steigt auch die Wahrscheinlichkeit der Nichtwahl. So liegt die Wahrscheinlichkeit der Wahlverweigerung unter den Parteiungebundenen in den anderen Berufsgruppen bei knapp 0.16.

Bei den Arbeitern fällt der Effekt weitaus stärker aus. Es ist erkennbar, dass Arbeiter, die sich einer

<sup>7</sup> Eine hohe Fallzahl in der Stichprobe begünstigt bei Regressionsmodellen die Signifikanzen der Koeffizienten. Robustheitstest mit Sub-Samples und weitaus weniger Fallzahlen haben aber zu den gleichen Ergebnissen geführt.

Partei zugehörig fühlen, mit nur einer niedrigen Wahrscheinlichkeit von 0.09 auf ihre Stimmabgabe verzichten. Im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen ist die Wahrscheinlichkeit demnach etwas erhöht, aber ähnlich niedrig. Geben Arbeiter allerdings an, sich keiner politischen Partei nahe zu fühlen, steigt die Wahrscheinlichkeit der Nichtwahl deutlich an und erreicht einen Wert von über 0.2. Demzufolge kann im Rahmen dieser Analyse konstatiert werden, dass Arbeiter bei fehlender Parteibindung im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen besonders anfällig für Nichtwahl sind.

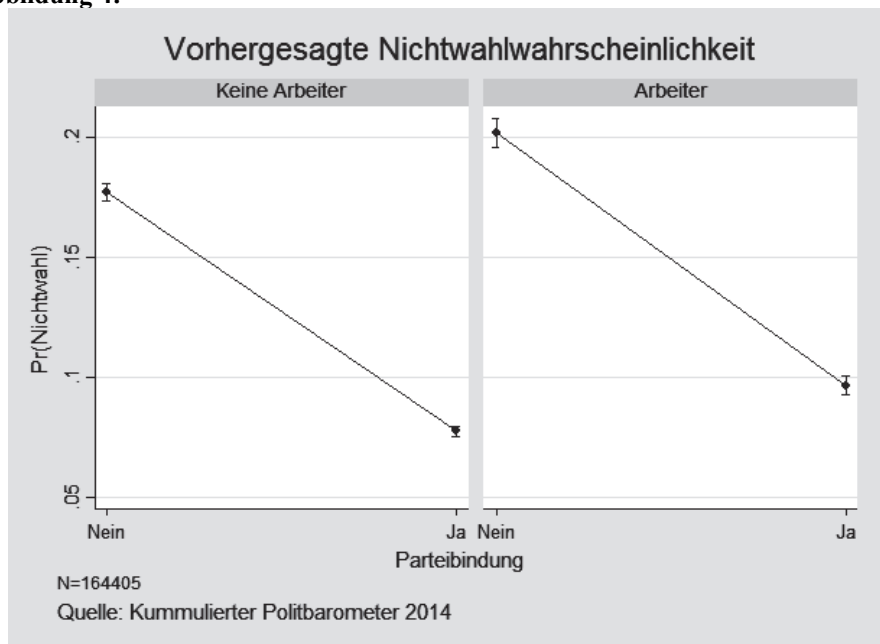
geführt haben. Dieser Befund wurde in zahlreichen Analysen bestätigt (Arzheimer 2006), der Brückenschlag zu Nichtwahl allerdings bisher unterlassen.

An diesem Punkt hat dieser Beitrag angesetzt. Es wurde vermutet, dass die niedrige Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen seit Mitte der 1980er Jahre zu einem großen Teil durch die fehlenden Parteibindungen der Arbeiter erklärt werden können. Mit bivariaten und multivariaten Analysen konnte diese Vermutung bestätigt werden. Es zeigt sich im Vergleich zwischen den unterschiedlichen Berufsgruppen, dass vor allem Arbeiter ohne Parteibindungen zu Nichtwahl neigen.

Der Zusammenhang zwischen dem Dealignment in der Gruppe der Arbeiter und der niedrigen Wahlbeteiligung wurde bislang nur mit den Daten des Politbarometers nachgewiesen. Mit weiteren Studien müsste geprüft werden, ob sich dieser Zusammenhang auch bei anderen Wahlen oder in anderen Ländern nachweisen lässt. Darüber hinaus sollte der Zusammenhang zwischen dem Dealignment bei den Arbeitern und Nichtwahl im Rahmen weiterer Analysen, mit umfangreicheren

Umfragedaten, präziser untersucht werden. In der hier vorliegenden Analyse deuteten erste Hinweise darauf hin, dass die AfD es schafft, vor allem das Wählerklientel aus der Arbeiterschicht an sich zu binden. Weiterführende Studien sollten diese Verbindung näher durchleuchten.

Abbildung 4:



#### 4. Fazit und Schlussfolgerungen

Seit Mitte der 1980er Jahre befinden sich die Beteiligungsraten bei deutschen Bundestagswahlen in einem Sinkflug und die Politikwissenschaft ist sich über die Gründe uneins. Gaben bei der Bundestagswahl 1983 noch knapp 90 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab, waren es 2013 nur noch rund 70 Prozent. Anhänger von Mobilisierungstheorien (Rosenstone und Hansen 1993b) sehen fehlende Mobilisierungsstrategien von politischen Parteien in Richtung des Elektorsats dafür verantwortlich. Sie vermuten, dass gesellschaftliche Wandlungsprozesse wie die De-Industrialisierung, ein Wechsel zum Dienstleistungssektor sowie die politische Neuausrichtung ehemals linker Arbeiterparteien zu einem Verlust der traditionellen Parteien-Wähler-Verbindungen und somit zu einem Verlust der (gefühlten) Parteibindungen (Dealignment) bei den Arbeitern

#### Literaturverzeichnis

- Arzheimer, Kai. 2006. „‘Dead men walking?’ Party identification in Germany, 1977–2002.“ *Electoral Studies* 25 (4): 791–807.
- Bauer, Gerrit. 2010. „Graphische Darstellung regressionsanalytischer Ergebnisse.“ In *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*, herausgegeben von Christof Wolf und Henning Best, 1. Aufl., 905–27. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.



- Best, Henning, und Christof Wolf. 2012. „Modellvergleich und Ergebnisinterpretation in Logit- und Probit-Regressionen.“ *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 64 (2): 377–95. doi:10.1007/s11577-012-0167-4.
- Blais, André. 2000. *To Vote Or Not To Vote*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Blais, A., und D. Rubenson. 2013. „The Source of Turnout Decline: New Values or New Contexts?“ *Comparative Political Studies* 46 (1): 95–117. doi:10.1177/0010414012453032.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller und Donald E. Stokes. 1960a. *The American Voter*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller und Donald E. Stokes. 1960b. *The American Voter*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
- Campbell, Angus, Gerald Gurin und Warren E. Miller. 1954. *The voter decides*. Westport; Conn.: Row, Peterson. <http://www.worldcat.org/oclc/267276>.
- Dalton, Russell J. 1984. „Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies.“ *The Journal Of Politics* 46: 264–84.
- Dalton, Russell J. 2012. „Apartisans and the changing German electorate.“ *Electoral Studies* 31 (1): 35–45. doi:10.1016/j.electstud.2011.06.005.
- Debus, Marc, und Jochen Müller. 2013. „The Programmatic Development of CDU and CSU since Reunification: Incentives and Constraints for Changing Policy Positions in the German Multi-Level System.“ *German Politics* 22 (1-2): 151–71. doi:10.1080/09644008.2013.787594.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory Of Democracy*. New York: Harper & Row. <http://www.worldcat.org/oclc/4209578>.
- Fieldhouse, Edward, Mark Tranmer und Andrew Russell. 2007. „Something about young people or something about elections? Electoral participation of young people in Europe: Evidence from a multilevel analysis of the European Social Survey.“ *European Journal of Political Research* 46 (6): 797–822. doi:10.1111/j.1475-6765.2007.00713.x.
- Franklin, Mark N. 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge; UK; New York: Cambridge University Press. <http://www.worldcat.org/oclc/52375141>.
- Gallego, Aina. 2009. „Where Else Does Turnout Decline Come From? Education, Age, Generation and Period Effects in Three European Countries.“ *Scandinavian Political Studies* 32 (1): 23–44. doi:10.1111/j.1467-9477.2008.00212.x.
- Gallego, Aina. 2010. „Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective.“ *Electoral Studies* 29 (2): 239–48. doi:10.1016/j.electstud.2009.11.002.
- Gattig, Alexander. 2006. „Klasseneinflüsse auf das Wahlverhalten und die Wahlbeteiligung.“ *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 58 (3): 510–33. doi:10.1007/s11575-006-0108-4.
- Goerres, Achim. 2007. „Why are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe.“ *The British Journal of Politics and International Relations* 9 (1): 90–121. doi:10.1111/j.1467-856x.2006.00243.x.
- Hosmer, David W., und Stanley Lemeshow. 2000. *Applied Logistic Regression*. 2. Aufl. Wiley series in probability and statistics. Texts and references section. New York: Wiley. <http://www.worldcat.org/oclc/43929859>.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The silent revolution*. Princeton; Guildford: Princeton University Press. <http://www.worldcat.org/oclc/780446988>.
- Inglehart, Ronald F. 2008. „Changing Values among Western Publics from 1970 to 2006.“ *West European Politics* 31 (1-2): 130–46. doi:10.1080/01402380701834747.
- Jaccard, James. 2001. *Interaction effects in logistic regression*. Bd. 135. Quantitative applications in the social sciences. Thousand Oaks; Calif: Sage Publications. <http://www.worldcat.org/oclc/45059074>.
- Lamers, Patrick, und Siegrid Roßteutscher. 2014. „Die Wahlbeteiligung.“ In *Zwischen Fragmentierung und Konzentration. Die Bundestagswahl 2013*, herausgegeben von Rüdiger Schmitt-Beck, Hans Rattinger, Siegrid Roßteutscher, Bernhard Weßels und Christof Wolf, 119–31. Nomos-Verlag. Y:\Martin Althoff\Dissertation\Citavi – Benutzerdateien\Projects\Martin Althoff - Dissertation\Citavi Attachments\Lamers;Roßteutscher.pdf.
- Lazarsfeld, Paul Felix, Bernard Reuben Berelson, und Hazel Gaudet. 1968. *The people's choice*. 3. Aufl. New York [etc.]: Columbia University Press. <http://www.worldcat.org/oclc/780457629>.
- Lijphart, Arend. 1997. „Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma.“ *American Political Science Review* 91 (1): 1–14.

Lipset, Seymour Martin, und Stein Rokkan. 1967. „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An Introduction.“ *Party Systems and Voter Alignments: Cross - National Perspectives*, 1–64.

Long, J. Scott. 1997. *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Bd. 7. Advanced quantitative techniques in the social sciences. Thousand Oaks: Sage Publications. <http://www.worldcat.org/oclc/35627509>.

Long, J. Scott, und Jeremy Freese. 2014. *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. 3. Aufl. College Station; Tex: StataCorp LP. <http://www.worldcat.org/oclc/62464715>.

Northmore-Ball, Ksenia. 2016. „Increasingly unequal turnout in Eastern European new democracies.“ *Electoral Studies* 42: 188–200. doi:10.1016/j.electstud.2016.01.012.

Pappi, Franz Urban, und Susumu Shikano. 2015. „Die politisierte Sozialstruktur als mittelfristig stabile Basis einer deutschen Normalwahl [2002].“ In *Politisierte Sozialstruktur und Wählerverhalten bei Bundestagswahlen*, 214–50. Köln: GESIS.

Rosenstone, Steven J., und John Mark Hansen. 1993a. *Mobilization, participation, and democracy in America*. New topics in politics. New York: Macmillan Pub. Co. <http://www.worldcat.org/oclc/26850880>.

Rosenstone, Steven J., und John Mark Hansen. 1993b. *Mobilization, participation, and democracy in America*. New topics in politics. New York: Macmillan Pub. Co. <http://www.worldcat.org/oclc/26850880>.

Rubenson, Daniel, André Blais, Patrick Fournier, Elisabeth Gidengil, und Neil Nevitte. 2004. „Accounting for the Age Gap in Turnout.“ *Acta Politica* 39 (4): 407–21. doi:10.1057/palgrave.ap.5500079.

Schäfer, Armin. 2011. „Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie?“ In *Der unbekannte Wähler. Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen*, herausgegeben von Evelyn Bytzeck und Siegrid Roßteutscher, 1. Aufl., 133–54. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, und Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality*. Cambridge; Mass: Harvard University Press. <http://www.worldcat.org/oclc/32508440>.

## Die facebook-Aktivitäten von Parteien auf kommunaler Ebene. Empirische Analysen auf Basis automatisiert erhobener Daten

Mario Datts, M.A.<sup>1</sup>/Dr. Martin Schultze<sup>2</sup>

### 1. Einleitung<sup>3</sup>

Die Politikwissenschaft widmet sich seit einigen Jahren intensiv der Erforschung der sozialen Medien und ihren Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft. Insbesondere in Zeiten von Wahlkämpfen sind solche Medien zu einem unverzichtbaren Bestandteil im Repertoire von Parteien geworden. Untersuchungen, die sich mit der Erforschung sozialer Medien auf einer empirischen Basis beschäftigen, nutzen überwiegend manuell erhobene Daten, die einige Limitationen mit sich bringen. So sind beispielsweise Umfragen nur vergleichsweise ressourcenintensiv durchzuführen und die Qualität der Daten ist, durch non-response und anderen Verzerrungen, teilweise fragwürdig. Eine Alternative hierzu ist die zusätzliche Verwendung von Daten, die automatisiert erhoben werden.

Im vorliegenden Artikel wird ein von uns entwickeltes Programm vorgestellt, welches die Kommunikationsaktivitäten der kommunalen Basis der etablierten Parteien sowie der AfD auf facebook – als dem wichtigsten sozialen Medium – automatisiert abfragt und für die sozialwissenschaftliche Datenanalyse aufbereitet. Diese Daten werden um sozialräumliche Informationen erweitert. Auf dieser empirischen Basis wird die facebook-Nutzung der Parteibasis im Wahlkampf analysiert. Gerade für die kommunale Parteigliederungsebene, die als am wenigsten professionalisiert und ressourcenschwach gilt, erscheint die Nutzung von sozialen Medien attraktiv. Sie ermöglichen es, die Bürger kostengünstig und zielgruppenspezifisch mit Informationen zu versorgen, sich mit ihnen zu vernetzen und in Dialog zu treten.

Über die Aktivitäten der kommunalen Gliederungsebene der Parteien im Social Web existieren keine

wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse. Es ist weder bekannt, ob die Kreisverbände im Social Web präsent sind, noch wie intensiv sie die sozialen Medien nutzen. Diese Forschungslücke über das „Rückgrat der Partei(en)“ (Hennewig 2013: 159) steht daher im Fokus der Untersuchung. Wir gehen der Frage nach, in welchem Umfang die Kreisverbände der Parteien facebook während des Wahlkampfes nutzen und welche Faktoren diesen beeinflussen. Diese Fragestellung besitzt einen doppelten explorativen Charakter. Zum einen können Erkenntnisse über die facebook-Aktivitäten der Parteien auf kommunaler Ebene gewonnen werden. Zum anderen dient sie der Illustration des Potentials der automatisierten Datengewinnung.

Im folgenden Kapitel beschreiben wir kurz den theoretischen Rahmen unserer Analyse sowie den Forschungsstand. Im darauffolgenden Kapitel werden der Datensatz und die Operationalisierung vorgestellt. Kapitel 4 widmet sich ausführlich der hier verwendeten Methode der Datengewinnung und Aufbereitung. Kapitel 5 enthält die empirischen Ergebnisse, das darauffolgende Kapitel die Zusammenfassung.

### 2. Theoretischer Rahmen

Um die Nutzung der sozialen Medien durch Parteienverbände empirisch untersuchen zu können, muss zunächst geklärt werden, was mit dem Begriff eigentlich gemeint ist. In Anlehnung an Gibson und Ward (2000: 305) werden darunter die folgenden Aktivitätsformen verstanden: *Information*, *Vernetzung* und *Dialog*. Als *Informationsaktivität* definieren sie jegliche Aktivitäten im Web, mit denen politische Akteure darauf abzielen Informationen zu verbreiten. Dies ist online effizienter und kostengünstiger möglich als über analoge Medien. Nelke und Sievert (2014: 158) stellen in einer Untersuchung der Social-Media-Aktivitäten nationaler Regierungen in sieben Ländern fest, dass die sozialen Medien beinahe ausschließlich für die Informationsverbreitung genutzt werden. In einer qualitativen Untersuchung von Zittel (2009a: 387) über die Nutzung von Onlinemedien durch deutsche Bundestagsabgeordnete wird ersichtlich, dass diese „auf die Ausschöpfung der interaktiven Potentiale des Internets verzichten“. Vielmehr gehe es den Abgeordneten vor allem um die Bereitstellung von Informationen. In einer Untersuchung über die Nutzung sozialer Medien durch die deutschen Verbände von Hoffmann und Gusko (2015) zeigt sich, dass diese die sozialen Medien vor allem dafür nutzen, um Journalisten zu informieren.

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Kollegiat im Graduiertenkolleg LinkDe des Instituts für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter (postdoc) am Lehrstuhl Politikwissenschaft II des Instituts für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>3</sup> Unser Dank gilt Annika Lemke und Christine Müller für die Recherche der facebook-Accounts der Parteien sowie Jacek Wotka für seine Hilfe bei der Erstellung des Programms zur Datenabfrage.

Um Informationen verbreiten zu können, ist es im Social Web notwendig ein Publikum herzustellen. Denn „während mit der Veröffentlichung in Presse, Rundfunk und Fernsehen öffentliche Aufmerksamkeit in gewissem Maße gegeben ist, muss Aufmerksamkeit für politische Anliegen im Internet erst hergestellt werden“ (Grunwald et al. 2006: 227). Für politische Akteure ist es daher wichtig, sich mit anderen Nutzern zu vernetzen (Hinz 2017: 29). Mit dem Begriff *Vernetzungsaktivität* sind dementsprechend Handlungen gemeint, die darauf abzielen sich eine Rezipientengruppe zu schaffen. Über die Vernetzungsaktivitäten politischer Akteure existieren so gut wie keine Befunde. Eine Ausnahme stellt die Untersuchung von Larsson (2015) dar, der u.a. untersucht, wie viele Fans und *follower* die schwedischen Parteien haben. Seinen Analysen zufolge haben die rechtspopulistischen Schwedendemokraten die meisten facebook-Fans, dicht gefolgt von der Piratenpartei. Bei den twitter-followern teilen sich demgegenüber die Sozialdemokraten und die Piratenpartei den ersten Platz, wohingegen die Schwedendemokraten weit abgeschlagen rangieren.

Bei den Analysen, die sich mit der Frage nach dem Nutzungszweck von Onlinemedien durch politische Akteure beschäftigen, steht in der Politikwissenschaft in der Regel die Frage im Fokus, ob diese die bestehenden „Beschränkungen im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess aufheben oder ihnen zumindest entgegenwirken“ (Hoecker 2006: 289) können. Hier geht es häufig um politische Beteiligung in Form einer Teilnahme am Diskurs durch Kommunikation (vgl. Elter 2013: 212). An dieses Verständnis anschließend, wird unter *Dialogaktivität* die Fähigkeit von politischen Akteuren verstanden, Menschen zur Diskursteilnahme zu mobilisieren. Elter (2013) analysiert die Social-Media-Nutzung der deutschen Parteien während der Landtagswahlen im Jahr 2011. Er stellt fest, dass die Parteien die sozialen Medien in unterschiedlicher Intensität nutzen. Die Piratenpartei veröffentlichte mit Abstand die meisten Beiträge auf facebook, gefolgt von der FDP und den Linken. Die Grünen nutzten facebook am wenigsten (Elter 2013: 209). Darüber hinaus wird in der Untersuchung deutlich, dass sich die Bürger direkt vor der Wahl am stärksten am Social-Media-Diskurs mit den Parteien beteiligten. Die Anzahl von Parteikommentaren zu Userkommentaren ist jedoch äußerst gering. Außerdem brechen die Reaktionen der Parteien auf Userkommentare nach der Wahl ein. Jedoch sind diese auch während des Wahlkampfes auf einem niedrigen (quantitativen) Niveau (Elter 2013: 211–216). Dieses Ergebnis unterstreicht die

Erkenntnisse, die in anderen Studien gewonnen wurden (Kleinstauber/Fries 2003; Zittel 2009a: 387; Jackson/Lillecker 2009: 247; Witte et al. 2010: 245) und macht deutlich, dass das Dialoginteresse politischer Akteure im Netz, aber auch das der Bürger, eher gering ausgeprägt ist.

Nach der Vorstellung der drei Aktivitätsformen, die im empirischen Teil untersucht werden, stellt sich weitergehend die Frage, wie sich diese erklären lassen. Dabei fokussieren wir uns auf sozialräumliche Faktoren.

Zittel (2009b: 302) beschäftigt sich mit der Nutzung von Onlinemedien durch Wahlkreiskandidaten während der Landtagswahlen in Deutschland im Jahr 2005. Er belegt, dass die Anzahl an Internetnutzern in einem Wahlbezirk einen positiven Einfluss auf das Betreiben einer eigenen Webseite hat. Dies liege daran, dass Bezirke mit einem hohen Anteil an Internetnutzern einen Stimulus für die Adaption neuer Medien bereitstellen. Da das Internet in urbanen Regionen (noch immer) stärker genutzt wird als in bevölkerungsärmeren Gebieten, liegt die Vermutung nahe, dass politische Akteure in Städten die sozialen Medien in einem höheren Ausmaß nutzen als auf dem Land. In der Untersuchung von Elter (2013: 211–216) wird ersichtlich, dass die Bevölkerungsdichte eines Bundeslandes in einem statistisch signifikanten Verhältnis zur Dialogbereitschaft der User auf facebook steht. Es wird daher davon ausgegangen, dass Urbanität einen positiven Einfluss auf die Nutzung sozialer Medien durch die Kreisverbände hat. Mit Urbanität verbunden, aber doch als eigenständiger Faktor zu sehen, ist der Anteil an jungen Menschen in einer Kommune. Dieser sollte ebenfalls einen Einfluss auf die Nutzung sozialer Medien aufweisen, da das Interesse politischer Akteure an der Nutzung onlinebasierter Informations- und Kommunikationstechnologien, wie Zittel (2009a: 385) anmerkt, in ganz außerordentlicher Weise von der Annahme geprägt sei, dass Mitglieder der jüngeren Generation über andere Kommunikationskanäle kaum bzw. schlechter zu erreichen sind. Diese Annahme ist auch unter den deutschen Verbänden verbreitet (Hoffjann/Gusko 2015: 275) und wird empirisch gestützt (vgl. Schlozman et al. 2010: 498; Bieber 2014; Michelsen/Walter 2013: 221; Niehuis 2011). Dementsprechend sollte der Anteil an *digital natives*, die mit neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sozialisiert worden sind, einen positiven Einfluss auf die genannten Aktivitätsformen aufweisen.

### 3. Daten und Operationalisierungen

Die Daten zur Beurteilung der facebook-Aktivitäten der Parteien werden, wie in der Einleitung erwähnt, mittels eines selbst geschriebenen Programmes erhoben. Wir haben uns auf die facebook-Profile der fünf etablierten Parteien in Deutschland sowie der Alternative für Deutschland (AfD) in den Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt fokussiert. In der empirischen Analyse konzentrieren wir uns auf zwei Zeitintervalle: (1) die „heiße“ Wahlkampfphase, beginnend einen Monat vor der Wahl am 12.02.2016 bis zum Tag der jeweiligen Landtagswahl am 13.03.2016 sowie (2) auf einen Vergleichszeitraum, den wir auf zehn Monate vor der heißen Wahlkampfphase taxiert haben. Diese Zeiträume sind aus inhaltlichen Gründen interessant, da soziale Netzwerke in Wahlkämpfen eine besondere Relevanz für die Kommunikation zwischen Politikern und Bürgern haben und Kreisverbände mit relativ geringem Aufwand eine hohe Anzahl an potentiellen Wählern erreichen können (vgl. Hinz 2017: 1). Dementsprechend sollten die Kreisverbände in diesem Zeitraum aktiver im Social Web sein als in den übrigen Monaten des Jahres.

Die *Informationsaktivität* im Social Web wird über die insgesamt im Untersuchungszeitraum veröffentlichten Beiträge und Kommentare eines Kreisverbandes gemessen. Die Operationalisierung der *Dialogaktivität* erfolgt über die absolute Anzahl an Nutzerkommentaren auf der facebook-Seite des Kreisverbandes sowie über die Anzahl der Nutzer, die dort Kommentare verfassen. Die Messung der *Dialogaktivität* spiegelt daher vor allem den Erfolg des Kreisverbandes wider, facebook-Nutzer zur Diskussionsteilnahme zu mobilisieren (Hinz 2017: 119). Als Indikatoren für die *Vernetzungsaktivität* eines Kreisverbandes werden schließlich die absolute Anzahl an likes verwendet, die ein Kreisverband für seine Beiträge erhält, sowie die Anzahl an Personen, die solche likes vergeben.

*Urbanität* messen wir auf Kreisebene über die Bevölkerungsdichte. Hierzu berechnen wir, wie viele Personen im jeweiligen Landkreis pro Quadratkilometer leben. Den Anteil der *digital natives* ermitteln wir aus dem Anteil der 15- bis 29-Jährigen an der Gesamtbevölkerung im Landkreis. Als Datengrundlage für diese beiden Merkmale dienen Angaben des Statistischen Bundesamtes, die im Rahmen des Zensus 2011 erhoben wurden. Diese Informationen sind dem Datensatz im Anschluss an die automatisierte Erhebung der facebook-Aktivitäten zugespielt worden.

### 4. Automatisierte Abfrage und Aufbereitung von facebook-Daten

#### 4.1. Grundlagen

Um externen Programmen eine Anbindung an facebook zu ermöglichen, werden Programmierschnittstellen (englisch: *Application Programming Interface*; kurz: *API*) zur Verfügung gestellt. Um Daten abfragen zu können, muss der Client (unser Programm) mit dem Server (facebook) kommunizieren können, also Anfragen stellen, die bearbeitet und rückübersetzt werden. Bei der API von facebook handelt es sich um eine Webschnittstelle. Anfragen an solche Programmierschnittstellen werden in Form von URLs gestellt und in einem standardisierten Format – in der Regel im JSON-Format – an den Client zurückgesendet. Wie der Datenaustausch im Detail abläuft, ist von außen nicht nachvollziehbar, da die meisten Anbieter die Funktionsweisen ihres Systems nur bis zu einem gewissen Grad offenlegen. Man hat also eine Blackbox vor sich, von der nur die Oberfläche bekannt ist, über die man mit der API kommuniziert (O’Neil/Schutt 2014: 107).

Die API von facebook trägt die Bezeichnung *GraphAPI* und basiert auf dem *Hypertext Transfer Protocol* (HTTP). Daraus folgt, dass sie mit jeder Programmiersprache, die eine HTTP-Bibliothek aufweist, kompatibel und ansprechbar ist. Das für die Datenerhebung entwickelte Programm ist in der Programmiersprache *python*<sup>4</sup> geschrieben, für die ein Modul existiert, das den Zugriff auf die Schnittstelle vereinfacht – das sog. *facebook Software Development Kit* (SDK). Das facebook-SDK enthält zahlreiche gängige Methoden, die es einem erlauben mit der *GraphAPI* zu interagieren. Diese sind in der Klasse *GraphAPI* enthalten. Klassen stellen in Programmiersprachen einen abstrakten Bauplan dar. Konkret bedeutet das, dass eine Klasse verschiedene Funktionen – die, da sie in eine Klasse eingebunden sind, als *Methoden* bezeichnet werden – und Zustandsvariablen hat. Die für die Datenabfrage zentrale Zustandsvariable ist der Zugriffsschlüssel (*access token*). Diesem Parameter muss ein Wert übergeben werden, damit eine Verbindung mit der Webschnittstelle von facebook aufgebaut werden kann. Die Webschnittstelle ist so programmiert, dass auf private Profile nur dann zugegriffen werden kann, wenn der Administrator dies explizit erlaubt und der Generierung eines Zugriffsschlüssels für die Seite zustimmt. Bei öffentlichen Profilen ist eine Zustimmung nicht

<sup>4</sup> Einen umfangreichen und gut verständlichen Überblick über die Grundlagen der Programmiersprache python in deutscher Sprache bietet Hajji (2008) und auf Englisch Langtangen (2016).

notwendig. Hier können die Daten ohne Erlaubnis des Administrators abgefragt werden. Allerdings ist auch hier ein Zugriffsschlüssel notwendig (Russell 2011: 272; Munzert et al. 2015: 268). Generiert werden kann der Zugriffsschlüssel über eine onlinebasierte App. Die Übergabe von Werten an eine Klasse bezeichnet man als Initialisierung der Klasse. Es handelt sich nun nicht mehr um einen abstrakten Bauplan, sondern um eine *Instanz* dieser Klasse. Ohne die Initialisierung der Klasse wäre eine Anfrage an den Server von facebook nicht möglich.

Die Klasse *GraphAPI* enthält u.a. Methoden, mit denen man Beiträge auf facebook veröffentlichen und Daten von facebook abfragen kann (Russell 2011: 282). Die beiden für die Datenabfrage zentralen Methoden aus dem facebook-SDK sind

```
get_object(id,**args)
```

und

```
get_connections(id,connection_name,**args).
```

Die Zeichenketten in den Klammern sind Parameter, die beim Aufruf der jeweiligen Methode durch bestimmte Werte ersetzt werden müssen bzw. können. So ist beiden Methoden ein Identifikator des Objekts zu übergeben, das man abfragen möchte. Welche Methode genutzt wird, hängt davon ab, welche Informationen man abfragen will. In der Regel wird die erste Methode dafür genutzt, um basale Informationen eines Accounts abzufragen, z.B. den vollständigen Namen oder die Anzahl an likes, die auf den Account entfallen. `get_connections()` eignet sich demgegenüber gut dafür, um die Verbindungen eines Accounts abzufragen, also die Objekte, die zwei andere Objekte miteinander verbinden, z.B. die veröffentlichten *posts* (Russell 2011: 282). Beiden Methoden können optional weitere Parameter in Form von *keyword arguments* (`**args`) übergeben werden, die serverseitig weiterverarbeitet werden.

Nachdem eine der beiden Methoden aufgerufen wurde, laufen verschiedene Prozesse ab. Durch den Aufruf der beiden Methoden (bzw. einer der beiden) wird im Hintergrund ein Kontextwechsel durchgeführt. Der Rechner, von dem aus die Methoden aufgerufen worden sind, führt nun Datenbankaufrufe über die von facebook zur Verfügung gestellte Webschnittstelle aus. Konkret bedeutet dies, dass HTTP-Anfragen an die Webschnittstelle von facebook übermittelt werden. Die Anfragen werden in Form von URLs gestellt. Die Basis des *Query Strings* der URL, in dem die notwendigen bzw. gewünschten Informationen übertragen werden, ist der Identifikator des facebook-Accounts, von dem man Informationen

abfragen möchte. Die Webschnittstelle von facebook verarbeitet die HTTP-Anfrage und übermittelt die angefragten Daten, wie alle modernen APIs, im JSON-Format an den Client – das Datenabfrageprogramm. Die Datenabfrage über APIs gilt als „gold standard for web data collection“ (Munzert et al. 2015: 276), da sie im Gegensatz zur Datenerhebung mittels *Web Scraping* eine exaktere Datenabfrage ermöglicht. Im Folgenden wird nun detailliert auf die Abfrage der Profildaten und der Beiträge sowie der Kommentare und likes, die auf die Beiträge entfallen, eingegangen.

## 4.2. Datenabfrage

Die facebook-Accounts der einbezogenen Kreisverbände werden nacheinander abgefragt. Die dafür genutzten Funktionen, Methoden und Attribute werden in eine Schleife eingebunden, die endet, wenn alle Accounts einmal durchlaufen worden sind.

**Abfrage der Profildaten:** Die Profildaten eines Accounts werden durch den Aufruf der Methode `get_object()` aus der zuvor initialisierten Klasse *GraphAPI* abgefragt. Der Methode muss ein Identifikator übergeben werden. Dabei handelt es sich um die facebook-ID der Kreisverbände. Diese ist Teil der facebook-Internetadresse des betreffenden Kreisverbandes und wurde manuell ermittelt. Da in dem zu erzeugenden Datensatz der vollständige Klarnamen der Kreisverbände enthalten sein soll, wird als optionaler Wert die Zeichenkette *name* übergeben. Weiterhin wird die numerische ID abgefragt, da diese für die Datenaufbereitung benötigt wird. Beide Parameter stellen in der Logik der Datenbank von facebook Felder dar und sind mit dem Schlüssel *fields* zu übergeben. Die URL, die durch den Aufruf der Methode(n) gebildet und an die Webschnittstelle gesendet wird, sieht, wenn man ihr als notwendigen Parameter die Klarnamen-ID des Kreisverbandes der SPD Düsseldorf und als optionale Werte *name* und *id* übergibt, wie folgt aus:

```
https://graph.facebook.com/v2.5/spd.dusseldorf?fields=name,id,likes&access_token=EAAC[...]
```

Man erkennt, dass der URL-Pfad aus der Version der Webschnittstelle, die angesteuert wird, sowie aus der Klarnamen-ID besteht. Die Informationen, die man abfragen möchte – in diesem Fall den kompletten Namen und die numerische ID – werden im *Query String* der URL übertragen. Die rückübermittelte Antwort enthält die Information, dass der angefragte Account der SPD Düsseldorf gehört, deren numerische ID *497328760287617* lautet. Nach der Abfrage der Accountinformationen erfolgt die Erfassung der

Beiträge sowie der likes und Kommentare, die die Beiträge erhalten haben.

**Abfrage der Beiträge:** Um die Beiträge eines Accounts abzufragen, ist die Methode `get_connections()` geeignet. Dieser wird neben dem Identifikator der Name der Verbindung übergeben, die abgefragt werden soll. Der Verbindungsname lautet *posts*. Neben den genannten und zwingend zu übergebenen Parametern können optional weitere Parameter bzw. Felder übergeben werden. Für das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung ist es notwendig, die ID des posts, den Erstellungszeitpunkt, den Ersteller und den Textkörper abzufragen. Zudem werden weitere Parameter übergeben, die für den weiteren Ablauf des Programms zentral sind. Dabei handelt es sich um die Zusammenfassung der Anzahl an Kommentaren und likes, die ein Beitrag erhalten hat. An dieser Stelle werden nur diese Zusammenfassungen abgefragt, die eigentliche Abfrage der Kommentare und likes findet noch nicht statt. Zudem wird der Methode ein Argument übergeben, durch das Kommentare auf Kommentare (*replies*) wie „normale“ Kommentare zurückgegeben werden.

Bei der Entwicklung des Programms war herausfordernd, dass bei facebook nicht sämtliche posts in einer Anfrage angefordert werden können, sondern „nur“ bis zu 100. Wenn auf einem Account mehr als 100 Beiträge vorhanden sind, übermittelt die Webschnittstelle neben den angefragten Daten automatisch die komplette HTTP-Anfrage für die nächsten 100 Beiträge. Um diese abfragen zu können, war es notwendig, ein zusätzliches Modul in das Programm einzubinden, welches die Funktion GET enthält. Dabei handelt es sich um die übliche HTTP-Methode um Daten von einem Server anzufragen (Munzert et al. 2015: 260). Das python-Modul, das diese Funktion enthält, trägt die Bezeichnung *requests*. Die GET-Funktion wurde genutzt, um die rückübermittelte Anfrage an die Webschnittstelle zu senden. Um sämtliche Beiträge zu erhalten, wurde eine weitere Schleife in das Programm integriert. In dieser Schleife wird die Antwort der Webschnittstelle dahingehend geprüft, ob sie eine HTTP-Anfrage für weitere Beiträge enthält. Wenn dem so ist, wird diese Anfrage mittels der GET-Funktion an die Webschnittstelle übermittelt. Diese Anfrage wird solange wiederholt, bis in der Antwort der Webschnittstelle keine HTTP-Anfrage mehr übermittelt wird. Die Antwort der Webschnittstelle wird in jedem Durchlauf in der Variable *posts* gespeichert, welche wiederum in jedem Durchlauf mit den Informationen aus der aktuellen Antwort der Webschnittstelle überschrieben wird.

Aus dieser Variable wird das Feld *data* entnommen, welches die Beiträge enthält – also den Teil der Antwort, der für die spätere Datenauswertung benötigt wird – und an die Liste *postdata* angehängen. Nachdem sämtliche Beiträge auf die beschriebene Art und Weise abgefragt worden sind, werden die Kommentare und likes erfasst.

**Abfrage der Kommentare und likes zu den Beiträgen:** Zunächst wird die Liste *postdata*, in der die Beiträge mit den Zusammenfassungen der Anzahl an Kommentaren und likes abgelegt sind, durchlaufen und die IDs derjenigen Beiträge herausgefiltert und in einer weiteren Liste gespeichert, für die Kommentare bzw. likes vorhanden sind. Im Folgenden wird das weitere Vorgehen anhand der Kommentare dargestellt. Die Abfrage der likes für die Beiträge wird auf dieselbe Art und Weise durchgeführt und daher nicht separat beschrieben.

Die Abfrage erfolgt über die `get_object()`-Methode, der unter anderem die Zeichenkette *comments* (bzw. *likes*) übergeben wird sowie Schlüsselwerte, um die ID der Kommentare, den Ersteller und den Textkörper zu erhalten. Bei der Abfrage der Kommentare gibt es ebenfalls eine Restriktion: Man kann parallel nur die Kommentare für 50 posts anfragen. Daher werden die Beiträge, die Kommentare haben, in Blöcke von 50 eingeteilt, die, in Form ihrer IDs, als weiterer Parameter übergeben werden. Zudem können nur 100 Kommentare pro Beitrag auf einmal abgefragt werden, weshalb ein Limit-Parameter mit dem Wert 100 übergeben wird.

Nachdem die ersten Kommentare sämtlicher Beiträge abgefragt und in dem Diktionär *comments* gespeichert worden sind, werden die rückübermittelten HTTP-Anfragen genutzt, um zunächst die Liste mit den abzufragenden Beiträgen zu verkleinern. Denn eine solche Anfrage ist gleichbedeutend mit dem Vorhandensein weiterer Kommentare (bzw. likes). Nun werden die IDs derjenigen Beiträge herausgefiltert und gespeichert, für die keine weiteren Kommentare vorhanden sind. Die verkleinerte Liste wird dazu genutzt, um die weiteren Kommentare für die verbliebenen Beiträge (wiederum aufgeteilt in Blöcke von bis zu 50 Beiträgen) anzufragen. Dies geschieht über die rückübermittelten HTTP-Anfragen (vergleiche hier das Vorgehen für die Abfrage der Beiträge). Die Anfragen sind jedoch zu groß, um sie in einer GET-Anfrage des Requests-Moduls zu stellen. Daher wird eine sogenannte batch-Abfrage über die *post*-Funktion des Requests-Moduls gestellt. Für eine solche Abfrage benötigt man die *relative URL* der rückübermittelten HTTP-Anfragen sowie die Methode, mit

der die Anfrage durchgeführt werden soll. Die erhaltene Antwort wird in python-Strukturen umgewandelt und in einer Liste gespeichert. Diese wird mit der Liste, welche die post-IDs enthält, in Form eines Diktionärs zusammengefasst, um die Kommentare mit der zugehörigen post-ID zu verknüpfen. Das Datenfeld dieses Diktionärs wird an die Liste mit den Kommentaren aus der Abfrage der ersten Kommentare angehängt. Die rückübermittelten HTTP-Anfragen werden nun so lange an die Webschnittstelle gesendet, bis keine mehr zurückgesendet werden. Dies wird erreicht, indem die Abfrage in einen Schleifenkörper eingebunden wird. Dieser Vorgehensweise nach werden anschließend auch die likes abgefragt.

Am Ende des Programms werden die Listen mit den Kommentaren und den likes in die Liste postdata integriert, in JSON konvertiert und – um Persistenz für das Objekt zu erreichen – serialisiert. Die beschriebenen Abläufe werden für jeden Account aus der Liste durchgeführt. Am Ende des Programms liegen für alle Accounts Textdokumente im JSON-Format vor, die zahlreiche Informationen über das Profil, die Beiträge, Kommentare und likes enthalten.

### 4.3. Datenaufbereitung

Um diese Daten sinnvoll weiterverarbeiten und für die Fragestellung des vorliegenden Artikels nutzen zu können, wurde ein zweites Programm geschrieben, das die Daten weiter aufbereitet. Dieses Programm lädt die heruntergeladenen Datensätze für mehrere Profile, führt Zählungen durch und erzeugt eine Excel-Datei mit den Zählungen. Die zuvor generierten Datensätze enthalten die Werte für den gesamten Zeitraum, in dem ein Akteur auf facebook aktiv ist. Um nun beispielsweise die facebook-Aktivität einer Partei in der heißen Phase des Wahlkampfes zu berechnen, können Zählungen für bestimmte Zeiträume durchgeführt werden.

Hierfür werden dem Programm bestimmte Zeiträume als Programmparameter über die Kommandozeile übergeben. Ein Zeitraum (oder optional mehrere) in dem eine Zählung durchgeführt werden soll, ist im Format DD-MM-YYYY:DD-MM-YYYY anzugeben. Für die Zählungen werden die numerischen IDs aus der Abfrage der Profildaten genutzt. Nachdem die Excel-Datei erzeugt worden ist, liegt ein aufbereiteter Datensatz vor, der mit gängigen Statistikprogrammen eingelesen und ausgewertet werden kann. Diesem Datensatz wurden die Variablen *Urbanisierung* und *Anteil digital natives* zugespielt (vgl. Kapitel 3). Die Ergebnisse der Analyse des Gesamtdatensatzes werden im Folgenden präsentiert.

## 5. Empirische Analysen

Im empirischen Teil analysieren wir zunächst, in welchem Umfang die Parteien auf facebook präsent sind; anschließend werden die Informations-, Dialog- und Vernetzungsaktivitäten bundesland- und parteienspezifisch betrachtet. Von den 566 Kreisverbänden der Parteien in den untersuchten Bundesländern haben insgesamt 71 Prozent (402) einen facebook-Account. Aufgeschlüsselt nach Bundesland zeigt Tabelle 1, dass die Parteien auf kommunaler Ebene in Sachsen-Anhalt mit 57,1 Prozent deutlich seltener auf facebook präsent sind als in Baden-Württemberg (71,4 Prozent) und Rheinland-Pfalz (75,9 Prozent). Unter den Parteien nutzt die AfD mit Abstand am häufigsten facebook, hier haben 84 Prozent der Kreisverbände einen Account. Danach folgt die CDU mit einer facebook-Durchdringungsrate von 76,6 Prozent, während die SPD mit 61,7 Prozent das Schlusslicht bildet.

**Tabelle 1: Anteil an Kreisverbänden mit facebook-Accounts nach Bundesland und Parteien**

Anteil facebook-Accounts nach Bundesland		Anteil facebook-Accounts nach Parteien	
Baden-Württemberg	71,4 (190)	CDU	76,6 (72)
Rheinland-Pfalz	75,9 (164)	SPD	61,7 (58)
Sachsen-Anhalt	57,1 (48)	FDP	72,3 (68)
		Grüne	66,7 (64)
		Linke	64,9 (61)
		AfD	84,0 (79)

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Existenz eines facebook-Accounts ist allerdings nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine weitergehende Nutzung. Vielmehr ist das Verfassen von Beiträgen die zentrale Voraussetzung, um mit den Bürgern auf facebook in Kontakt zu treten. Diese posts können anschließend durch die interessierte Öffentlichkeit geliked bzw. kommentiert werden. Tabelle 2 zeigt – strukturiert nach Bundesländern – die deskriptiven Maße solcher Aktivitäten in der heißen Wahlkampfphase.

Insgesamt besitzen die Variablen eine große Spannweite und die Verteilungen streuen stark. So gibt es eine Reihe von Accounts auf denen gar keine oder nur sehr wenig Aktivität herrscht, bei anderen ist diese hingegen enorm. Insgesamt verfassen die Parteien im Durchschnitt ca. 41 Beiträge in der heißen Wahlkampfphase, demgegenüber stehen im Mittel allerdings nur rund vier eigene Kommentare. Zwischen den Bundesländern zeigt sich, dass in Sachsen-Anhalt etwas weniger Beiträge und Kommentare verfasst werden. Dieser Unterschied ist allerdings nicht signifikant.



**Tabelle 2: facebook-Aktivitäten nach Bundesländern**

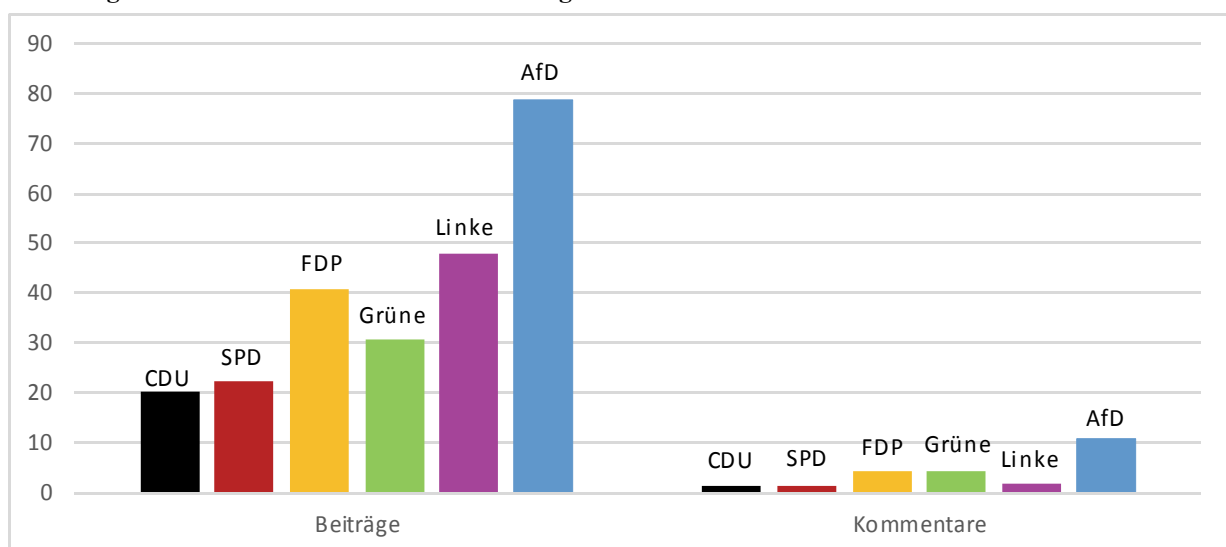
		Gesamt	Baden-Württemberg	Rheinland-Pfalz	Sachsen-Anhalt
Beiträge	Mittelwert	41,4	42,9	41,5	34,7
	Standardabweichung	61,1	69,2	57,0	35,7
	Spannweite	0-549	0-442	0-549	0-144
Kommentare	Mittelwert	4,2	4,8	3,9	2,7
	Standardabweichung	11,3	13,4	10,0	3,7
	Spannweite	0-127	0-127	0-78	0-15
Anzahl Nutzer mit Kommentaren	Mittelwert	27,6	28,8	23,3	38,1
	Standardabweichung	79,6	94,1	57,8	81,7
	Spannweite	0-1003	0-1003	0-498	0-506
Anzahl Nutzerkommentare	Mittelwert	61,4	69,2	51,8	63,2
	Standardabweichung	216,7	263,4	174,1	126,4
	Spannweite	0-2963	0-2963	0-1879	0-729
Anzahl Nutzer, die liken	Mittelwert	129,8	102,63	131,5	231,4
	Standardabweichung	265,8	251,4	227,0	395,8
	Spannweite	0-2632	0-2632	0-1971	0-2173
Anzahl likes	Mittelwert	408,3	326,0	461,0	554,5
	Standardabweichung	1230,2	853,3	1620,0	908,1
	Spannweite	0-19716	0-7645	0-19716	0-4776

Quelle: eigene Berechnungen.

63 Kommentare, während in Baden-Württemberg im Schnitt 28 Nutzer 69 Kommentare hinterlassen. Bei den Vernetzungsaktivitäten zeigt sich, dass in Sachsen-Anhalt deutlich mehr Nutzer die like-Funktion nutzen als in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg. Bezieht man die geringere Anzahl an Beiträgen ein, die in Sachsen-Anhalt von den Parteien verfasst werden, wird deutlich, dass es den Parteien hier gelingt, mit einer vergleichsweise geringen Aktivitätsrate, relativ viel Resonanz zu erzeugen.

Bei den Dialogaktivitäten sind in diesem Zeitraum im Durchschnitt 27 Nutzer aktiv, die für durchschnittlich 61 Nutzerkommentare verantwortlich sind. Die geringste Nutzeraktivität findet sich in Rheinland-Pfalz mit durchschnittlich 23 Nutzern und 51 Kommentaren. In Sachsen-Anhalt kommentieren im Durchschnitt 38 Nutzer die Beiträge der Parteien und verfassen im Mittel

Deutlichere Unterschiede in den facebook-Aktivitäten zeigen sich, wenn wir diese nach Parteien unterscheiden. Abbildung 1 zeigt die Informationsaktivitäten der Parteien. Dabei ist ein sehr ähnliches Bild bei den beiden Volksparteien zu erkennen: Die Kreisverbände dieser Parteien verfassen im Schnitt etwa 20 Beiträge und lediglich 1,3 eigene Kommentare. Deutlich aktiver sind

**Abbildung 1: Durchschnittliche Anzahl an Beiträgen und Kommentaren nach Parteien**

Quelle: eigene Abbildung.

die FDP und die Grünen. Hier werden in der heißen Wahlkampfphase durchschnittlich 41 bzw. 31 Beiträge auf den jeweiligen facebook-Seiten platziert, bei den Linken 47,8. Die AfD zeigt von allen Parteien schließlich die stärkste Informationsaktivität: Mit im Schnitt 79 Beiträgen und 10,6 Kommentaren unterscheidet sie sich signifikant von den anderen Parteien.

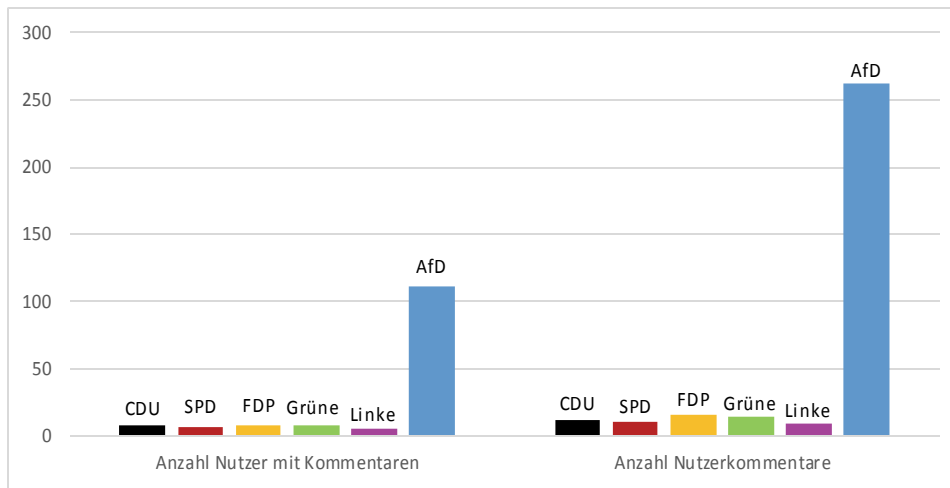
Die meisten Beiträge im Untersuchungszeitraum mit 549 wurden durch den rheinland-pfälzischen Kreisverband der AfD in Cochem-Zell verfasst. Und auch die anderen Kreisverbände der AfD sind äußerst aktiv: Unter den 10 beitragsstärksten Kreisverbänden befinden sich acht AfD-Kreisverbände sowie die FDP in Neuwied und die Linke in Schwäbisch Hall.

schiede bestehen zur AfD. Hier sind im Durchschnitt 111 Nutzer für 262 Kommentare verantwortlich. Damit unterscheidet sich die Alternative für Deutschland bei den Dialogaktivitäten wiederum signifikant von den anderen Parteien.

Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn wir erneut ein Ranking aufstellen. Unter den Top Ten finden sich sowohl bei der Anzahl der User, die kommentieren, als auch bei der Anzahl der Nutzerkommentare nur AfD-Kreisverbände. Spitzenreiter bei den Nutzerkommentaren ist die AfD Stuttgart mit 1003 Nutzern, die 2963 Kommentare in der heißen Wahlkampfphase verfasst haben.

Die Vernetzungsaktivitäten der Parteien werden in Abbildung 3 dargestellt. Auch hier unterscheidet sich die AfD signifikant von den anderen Parteien: Mit durchschnittlich 410 Nutzern, die im Schnitt 1382 likes vergeben, dominiert sie hier deutlich und erhält mehr Resonanz als alle anderen Parteien zusammengenommen. Die geringsten Vernetzungsaktivitäten zeigen die beiden Volksparteien mit 80 bzw.

**Abbildung 2: Durchschnittliche Anzahl an Nutzerkommentaren nach Parteien**

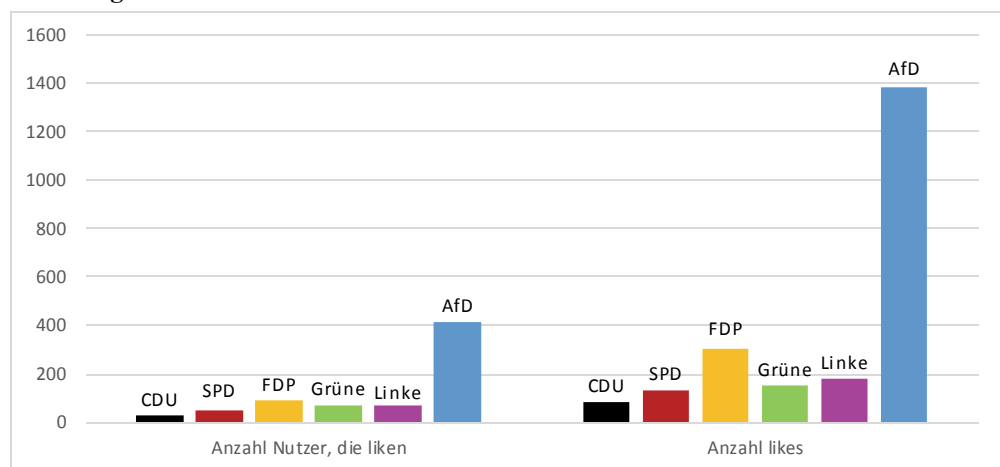


Quelle: eigene Abbildung.

Abbildung 2 zeigt, inwiefern die Beiträge und Kommentare bei den facebook-Nutzern auf Resonanz stoßen. Am wenigsten Dialogaktivitäten finden sich bei den Kreisverbänden der Linken. Hier kommentieren im Schnitt 5,9 Nutzer die Beiträge und verfassen durchschnittlich 8,7 Kommentare. Für CDU, SPD, FDP und Grüne liegen die Werte mit 6,5 bis 8 Nutzern, die im Schnitt 10 bis 16 Kommentare verfassen, etwas höher. Signifikante Unter-

130 likes, gefolgt von den Grünen, Linken und der FDP mit 152, 184 und 305 likes.

**Abbildung 3: Durchschnittliche Anzahl an likes nach Parteien**



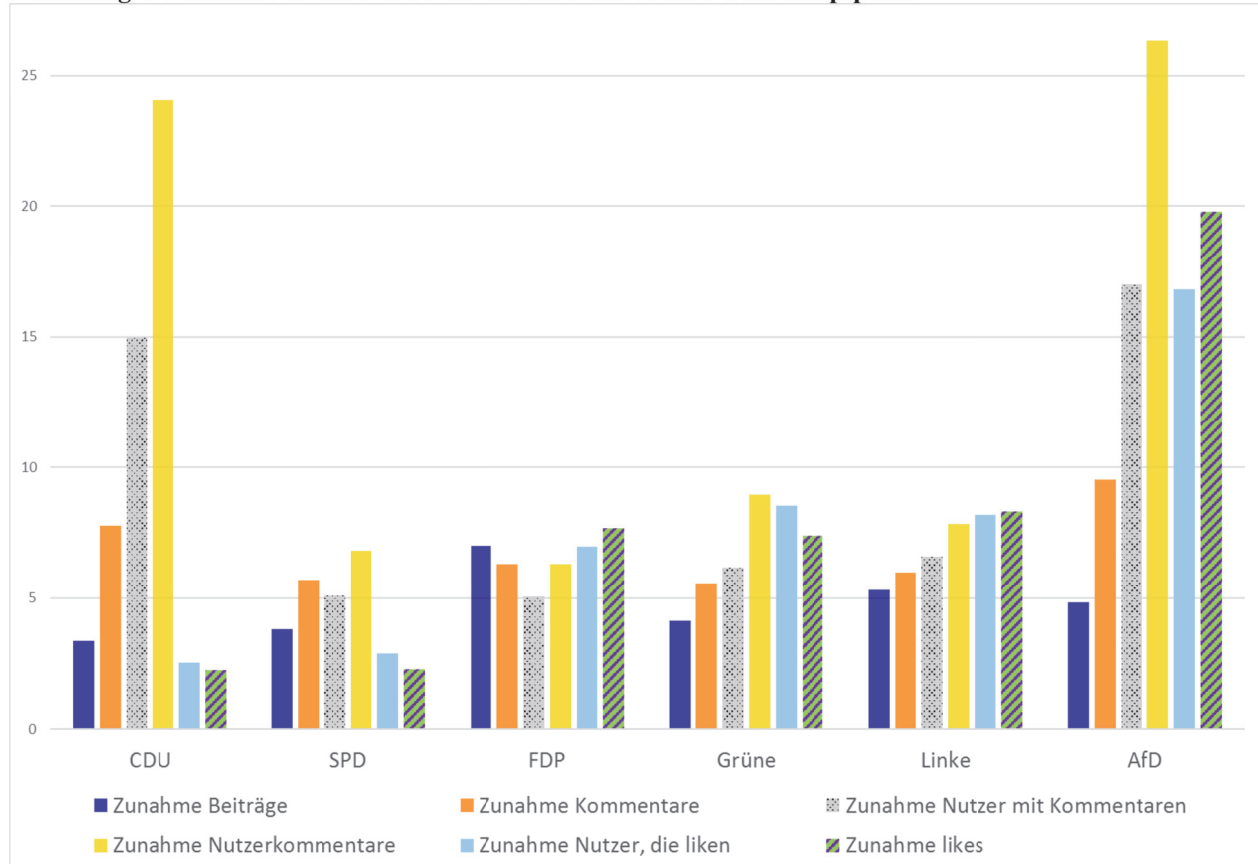
Quelle: eigene Abbildung.

Unter den 10 Kreisverbänden mit den meisten likes und den meisten Usern, die diese generieren, finden sich neun AfD-Kreisverbände. Einzig die FDP in Neuwied kann mit 933 Nutzern, die 3455 likes vergeben, annähernd mithalten. Die meisten User, die liken, gibt es bei der AfD in Stuttgart (2632), während bei der AfD in Cochem-Zell mit einem Wert von 19716 mit Abstand die meistens likes vergeben werden.

Um die Aktivität der Parteien auf kommunaler Ebene in der heißen Wahlkampfphase besser einordnen zu können, vergleichen wir diese im Folgenden mit einem Nicht-Wahlkampfzeitraum. Abbildung 4 zeigt entsprechende Relationen für die heiße Wahlkampfphase, verglichen mit der durchschnittlichen monatlichen Aktivität der Parteien in den vorangegangenen 10 Monaten. Ein Faktor von 3 bei den Beiträgen bedeutet beispielsweise, dass die entsprechende Partei dreimal so viele Beiträge in der heißen Wahlkampfphase verfasst hat, wie in einem durchschnittlichen Monat im vorangegangenen Untersuchungszeitraum.

Abbildung 4 zeigt, dass alle Parteien in der heißen Wahlkampfphase ihre facebook-Aktivitäten deutlich intensivieren und dies auch seitens der User in Form von Kommentaren und likes belohnt wird. Bei der CDU ist auffällig, dass die Zunahme an Beiträgen um ca. das 3,4-fache vergleichsweise gering ist, dafür die Anzahl der User und deren Kommentare sehr stark ansteigen. Dies gilt allerdings nicht für die likes. Bei der FDP, den Grünen und den Linken zeigt sich eine stärkere Zunahme an likes in der heißen Wahlkampfphase um das 7,3- bis 8,4-fache. Um diese Steigerung der Vernetzungsaktivitäten zu erreichen, muss die FDP allerdings um das 7-fache mehr Beiträge schreiben, während es bei den Linken und den Grünen nur jeweils eine Zunahme um das 5,3- bzw. 4,1-fache benötigt. Deutlich heraus sticht erneut die AfD, deren Kreisverbände über ein immenses Mobilisierungspotential verfügen. Zwar steigen die eigenen Beiträge bei der Partei im Durchschnitt nur um das 4,8-fache, die Userkommentare und likes steigen jedoch in der heißen Wahlkampfphase um mehr als den Faktor 26 bzw. 19,8.

**Abbildung 4: Zunahme an facebook-Aktivitäten in der heißen Wahlkampfphase**



Quelle: eigene Abbildung.

Abschließend untersuchen wir, ob sozialräumliche Faktoren die facebook-Aktivitäten der Parteien beeinflussen. Tabelle 3 zeigt hierzu die Ergebnisse linearer Regressionen, gesplittet nach den einzelnen Parteien. Für den Gesamtdatensatz zeigt sich lediglich ein signifikanter Einfluss des Urbanisierungsgrades auf die Anzahl der Nutzer, die kommentieren, und deren Kommentare sowie auf die Anzahl der Nutzer, die likes vergeben – wobei die Erklärungsleistung dieser Variablen äußerst gering ist.

träge und Kommentare werden von der Partei verfasst und desto größer ist die Resonanz seitens der Nutzer, vor allem in Form von Kommentaren. Bei den Grünen zeigt sich ein ähnliches Bild. Zusätzlich zu den digital natives wirkt sich hier auch der Urbanisierungsgrad positiv auf die facebook-Aktivitäten aus. Insgesamt erklären die beiden sozialräumlichen Variablen die Varianz bei den Kreisverbänden der Grünen vergleichsweise gut. Die Grünen richten ihre facebook-Aktivitäten, so eine naheliegende Vermu-

**Tabelle 3: Effekte sozialräumlicher Faktoren auf die facebook-Aktivitäten der Parteien (lineare Regressionen)**

Abhängige Variable	Sozialräumliche Faktoren	Gesamt	CDU	SPD	FDP	Grüne	Linke	AfD
Beiträge	Urbanisierung	-0,055	0,109	-0,270	0,033	0,273*	-0,125	-0,146
	digital natives	0,109	0,250	0,404*	0,047	0,341*	0,135	0,079
	Angepasstes R <sup>2</sup>	0,003	0,081	0,078	-0,025	0,273	-0,020	-0,012
Kommentare	Urbanisierung	0,102	-0,060	-0,188	0,171	-0,050	0,102	0,316*
	digital natives	0,116	0,047	0,383*	-0,007	0,545**	-0,147	0,068
	Angepasstes R <sup>2</sup>	0,033	-0,026	0,066	-0,002	0,244	-0,020	0,107
Nutzer mit Kommentaren	Urbanisierung	0,148*	0,062	-0,240	0,113	0,237	0,522**	0,414**
	digital natives	-0,027	0,079	0,600**	-0,104	0,378**	-0,109	-0,126
	Angepasstes R <sup>2</sup>	0,013	-0,013	0,224	-0,021	0,278	0,190	0,103
Nutzerkommentare	Urbanisierung	0,146*	0,124	-0,241	0,141	0,079	0,507**	0,398**
	digital natives	-0,011	0,067	0,576**	-0,093	0,466**	-0,119	-0,067
	Angepasstes R <sup>2</sup>	0,015	0,002	0,201	-0,017	0,242	0,172	0,109
Nutzer, die liken	Urbanisierung	0,152*	0,061	-0,137	0,083	0,337*	0,388*	0,380**
	digital natives	-0,048	0,172	0,441**	-0,019	0,302*	0,071	-0,257
	Angepasstes R <sup>2</sup>	0,012	0,018	0,112	-0,025	0,297	0,160	0,072
Anzahl likes	Urbanisierung	0,082	0,185	-0,121	0,076	0,426**	0,387*	0,162
	digital natives	-0,021	0,212	0,452**	-0,018	0,287*	0,028	-0,110
	Angepasstes R <sup>2</sup>	0,001	0,100	0,125	-0,026	0,384	0,135	-0,009

Quelle: eigene Berechnungen. Ausweisung von standardisierten Koeffizienten. \*:  $p < 0,05$ ; \*\*:  $p < 0,01$ .

Betrachtet man die Effekte für die einzelnen Parteien, wird das Bild differenzierter. So wirken sich für die FDP und CDU sozialräumliche Faktoren nicht auf deren kommunale facebook-Aktivitäten aus, d.h., dass sich die Aktivitäten der Parteien und die Resonanz, die diese bei facebook erfahren nicht wesentlich zwischen Stadt und Land sowie zwischen Kommunen mit hohem oder niedrigem Anteil an digital natives unterscheiden. Bei der SPD wirkt sich der Anteil der digital natives hingegen signifikant auf die facebook-Aktivitäten aus: Je mehr unter 30-jährige Bürger in einer Kommune leben, desto mehr Bei-

tung, stärker als die anderen Parteien an einer jungen Zielgruppe in Ballungsräumen aus. Bei den Linken ist wiederum lediglich die Resonanz seitens der Nutzer abhängig vom Urbanisierungsgrad, nicht aber die eigene Aktivität in Form von Beiträgen und Kommentaren. Für die Kreisverbände der AfD erklärt schließlich der Urbanisierungsgrad – jedoch nicht der Anteil an digital natives – einen Teil der Varianz bei den eigenen Kommentaren, den Nutzerkommentaren und den Personen, die likes vergeben. Allerdings ist die jeweilige Erklärungsleistung ziemlich gering.

## 6. Fazit

Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrages war zweigeteilt. Zum einen sollte das Potential der automatisierten Datengewinnung illustriert werden. Zum anderen haben wir eine Forschungslücke hinsichtlich der Aktivitäten der kommunalen Parteibasis im Social Web geschlossen. Die mit dieser innovativen Form der Datenerhebung gewonnen empirischen Ergebnisse zeigen, dass in der heißen Wahlkampfphase alle Parteien auf kommunaler Ebene facebook deutlich intensiver nutzen als außerhalb von Wahlkampfzeiten. Wenige Unterschiede konnten wir dabei zwischen den von uns untersuchten Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ausmachen. Die Unterschiede zwischen den Parteien fallen ebenfalls moderat aus – mit Ausnahme der AfD, die sich deutlich von den anderen Parteien unterscheidet. Die von ihr verfassten Beiträge stoßen auf viel größere Resonanz bei den facebook-Nutzern. So erhalten Kreisverbände der AfD im Mittel mehr Nutzerkommentare und likes als der summierte Durchschnitt aller anderen Parteien. Diese hohe Dialog- und Vernetzungsaktivität hängt vermutlich mit dem eher jungen Organisationsalter der AfD-Kreisverbände sowie mit der von der AfD empfundenen Benachteiligung in anderen Medien zusammen. Damit einhergehend wäre ein starker Einfluss, den die Partei facebook auf die Meinungsbildung ihrer Anhänger zuspricht, zu vermuten. Dies gilt es künftig empirisch zu untersuchen.

Die hier betrachteten sozialräumlichen Einflussgrößen Urbanität und Anteil von digital natives wirken sich teilweise positiv auf die facebook-Aktivitäten der Parteien aus. Allerdings zeigen sich deutliche parteispezifische Unterschiede. So spielen beide Einflussfaktoren für die CDU, FDP und in abgeschwächter Form auch für die AfD keine bedeutende Rolle. Anders sieht es bei der SPD und den Grünen aus. Hier zeigen sich z.T. deutliche und starke Effekte der sozialräumlichen Variablen. Dies gilt insbesondere für die Grünen-Kreisverbände. Diese konzentrieren sich demnach eher auf ein urbanes, junges Milieu.

Das entwickelte Programm zur automatisierten Datenabfrage hat sich unserer Einschätzung nach bewährt. Insbesondere die Tatsache, dass sämtliche Daten öffentlicher Profile von facebook abgefragt werden können, eröffnet zahlreiche Untersuchungsmöglichkeiten. So können beispielsweise Trends analysiert und interessante Fälle identifiziert werden, die mit Methoden wie Inhalts- oder Netzwerkanalysen weitergehend untersucht werden können. Eine

geplante Verknüpfung mit Umfragedaten eröffnet zudem die Möglichkeit für weitere inhaltliche und methodisch-orientierte Analysen.

## Literaturverzeichnis

- Elter, Andreas (2013): Interaktion und Dialog? Eine quantitative Inhaltsanalyse der Aktivitäten deutscher Parteien bei Twitter und Facebook während der Landtagswahlkämpfe 2011. In: *Publizistik*, 58, 201–220.
- Gibson, Rachel K./Ward, Stephen (2000): A proposed methodology for studying the function and effectiveness of party and candidate web sites. In: *Social Science Computer Review*, 18 (3), 301–319.
- Grunwald, Armin/Banse, Gerhard/Coenen, Christopher/Hennen, Leonhard (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Berlin: Ed. Sigma.
- Hennewig, Stefan (2013): Die Graswurzel-Aktivitäten der CDU. In: Speth, Rudolf (Hrsg.), *Grassroots-Campaigning*. Wiesbaden: Springer VS, 159–170.
- Hinz, Kay (2017): Kandidaten und ihre Unterstützer im Online-Wahlkampf. Die Bundestagswahl 2013 im Web 2.0. Wiesbaden: Springer VS.
- Hoecker, Beate (2006): Mehr Partizipation via Internet? Theoretische Erwartungen und empirische Befunde. In: Hoecker, Beate (Hrsg.), *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung*. Opladen: Barbara Budrich, 289–307.
- Hoffjann, Olaf/Gusko, Jeannette (2015): Entmassenmedialisierung und soziale Medialisierung? Eine Untersuchung am Beispiel deutscher Verbände. In: Fröhlich, Romy/Koch, Thomas (Hrsg.), *Politik – PR – Persuasion. Strukturen, Funktionen und Wirkungen politischer Öffentlichkeitsarbeit*. Wiesbaden: Springer VS, 91–110.
- Jackson, Nigel A./Lillecker, Darren G. (2009): Building an architecture of participation? Political parties and web 2.0 in Britain. In: *Journal of Information Technology & Politics*, 6, 232–250.
- Kleinsteuber, Hans J./Fries, Meike (2003): Abgeordnete des Deutschen Bundestags und das Internet: Eine Umfrage im europäischen Kontext. Bericht von einer Baustelle. In: Rogg, Arne (Hrsg.), *Wie das Internet die Politik verändert. Einsatzmöglichkeiten und Auswirkungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 81–95.
- Larsson, Anders Olof (2015): Green light for interaction: Party use of social media during the 2014 swedish election year. In: *First Monday*, 20.

Munzert, Simon/Rubba, Christian/Meißner, Peter/Nyhuis, Dominic (2015): Automated data collection with R. A practical guide to web scraping and text mining. Chichester: Wiley.

O’Neil, Cathy/Schutt, Rachel (2014): Doing data science. Straight talk from the frontline. Beijing, Cambridge, Farnham, Köln, Sebastopol, Tokyo: O’Reilly.

Russell, Matthew A. (2011): Mining the Social Web. Beijing, Cambridge, Farnham, Köln, Sebastopol, Tokyo: O’Reilly.

Witte, Barbara/Rautenberg, Kirsten/Auer, Claudia (2010): Marketing statt Mitmach-Netz? Web 2.0-Nutzung von Bremer Parteien und Medien. In: Rössler, Patrick (Hrsg.), Politik 2.0? Die Wirkung computervermittelter Kommunikation auf den politischen Prozess, Bd. 38. Baden-Baden: Nomos, 241–260.

Zittel, Thomas (2009a): Direkte Wählerkommunikation im WWW aus der Sicht von Abgeordneten des Deutschen Bundestages. In: Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara (Hrsg.), Politik in der Mediendemokratie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 366–392.

Zittel, Thomas (2009b): Lost in Technology? Political Parties and the Online Campaigns of Constituency Candidates in Germany’s Mixed Member Electoral System. In: *Journal of Information Technology & Politics*, 6 (3–4), 298–311.

## Staatliche Alimentierung parteinaher Stiftungen

### – Eine Einordnung in das Regelungssystem des Art. 21 GG –

David Hug<sup>1</sup>

#### A. Problemaufriss

Das BVerfG hat Mitte 2015 einen Antrag der ÖDP gegen Mittelzuweisungen des Bundestages unter anderem an politische Stiftungen als unzulässig abgewiesen<sup>2</sup> und sich dabei nach einiger Zeit erneut mit einem vorübergehend von der Bildfläche rechtswissenschaftlichen Diskurses verschwundenen Problemfeld des deutschen Parteienrechts beschäftigt.<sup>3</sup> Staatliche Zuschüsse an parteinahe Stiftungen sind seit dem ersten Parteienfinanzungsurteil aus dem Jahr 1966<sup>4</sup> kontinuierlich gewachsen und übersteigen die Mittel staatlicher Parteienfinanzierung inzwischen bei weitem. So erhielten die Stiftungen 2014 rund 466 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt, davon wurden 116 Millionen Euro als sog. Globalzuschüsse zur Verfügung gestellt. Verbunden mit Zuschüssen der Länder und der Europäischen Union erhielten sie rund eine halbe Milliarde Euro.<sup>5</sup> Eine diesen Befund stützende gesetzliche Grundlage existiert de lege lata nicht.

Deren Notwendigkeit manifestiert sich nicht allein in Zahlen. Der Befund zeitigt auch einen Konflikt mit der Wesentlichkeitslehre.<sup>6</sup> Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, [...] alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“<sup>7</sup>. Der mit dem Wirken der Stiftungen verbundene Mehrwert ist, worauf noch näher einzugehen sein wird, auch und insbesondere für die ihnen nahestehenden Parteien gemeinhin unbestritten. Unter diesem Gesichtspunkt werfen fehlende Zugangskriterien für

Stiftungen neuer oder kleinerer Parteien sowie ein gesetzlich nicht definierter Verteilungsschlüssel Fragen auf. Schließlich ist zu gewärtigen, dass das Parteienrecht als Wettbewerbsordnung ausgestaltet ist. Die aus dem Verfassungskonzept eines Mehrparteiensystems und der Gründungsfreiheit folgende, strikt zu handhabende Chancengleichheit der Parteien zieht einem Eingriff der öffentlichen Gewalt in den Parteienwettbewerb enge Grenzen,<sup>8</sup> was das Bedürfnis nach handfesten und ausdifferenzierten Finanzierungskriterien untermauert. Überdies lässt sich das Erfordernis parlamentarischen Tätigwerdens mit Blick auf das dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip immanente Gebot der Öffentlichkeit staatlichen Handelns bekräftigen.<sup>9</sup> Eine gesetzgeberische Handlungspflicht wird demgemäß gemeinhin bejaht.<sup>10</sup>

Dabei bedarf eine Fixierung der Stiftungsalimentierung im Recht der Politikfinanzierung zunächst einiger Grundüberlegungen zum Verhältnis von Partei und Stiftung im Regelungssystem des Art. 21 GG. Dessen Wortlaut ist eine Existenzberechtigung der Stiftungen nicht zu entnehmen. Eine Einordnung in das verfassungsrechtlich vorgeformte Recht politischer Parteien ist aber nicht nur für die Frage nach einer verfassungsmäßigen Legitimation der Alimentierung von Bedeutung, sondern auch mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz für ein entsprechendes Gesetz. Schließlich normiert Art. 21 Abs. 3 GG eine umfassende Regelungskompetenz zu Gunsten des Bundesgesetzgebers für eine einfach-gesetzliche Konkretisierung des Parteienrechts.

Der Beitrag setzt sich zunächst kritisch mit der Rechtsprechung des BVerfG auseinander. Sodann werden die Stiftungen näher vorgestellt. Schlussendlich widmet sich der Beitrag einem rechtlichen Einordnungsversuch der Stiftungen unter dem GG und den damit verbundenen Konsequenzen.

#### B. Rechtsprechung des BVerfG

Vor dem ÖDP-Beschluss musste sich das BVerfG nur einmal mit politischen Stiftungen auseinandersetzen.<sup>11</sup> Dabei erkannte es die Alimentierung als grundsätzlich zulässig an und ließ die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage dahinstehen.<sup>12</sup> Jedoch formulierte es, eine Finanzierung

<sup>1</sup> Der Verfasser ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum. Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Julian Krüper und Volker Herbolzheimer für viele wertvolle Anregungen.

<sup>2</sup> BVerfGE 140, 1.

<sup>3</sup> Vgl. aber Saarl VerfGH, Urt. v. 16.04.2013 – Lv 15/11.

<sup>4</sup> BVerfGE 20, 56.

<sup>5</sup> Lutz/Müller, Das Stiftungssystem, in: Welt am Sonntag, 05.10.2014, S. 15 (17).

<sup>6</sup> BVerfGE 49, 89 (126 f.); 61, 260 (275); 84, 212 (226); 88, 103 (116); 95, 267 (307 f.).

<sup>7</sup> BVerfGE 49, 89 (126) m.w.N.

<sup>8</sup> BVerfGE 85, 264 (297).

<sup>9</sup> Geerlings, ZParl 2003, S. 768 et passim.

<sup>10</sup> Statt vieler s. Merten, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 169 ff.; Kretschmer u.a., ZG 2000, S. 41 ff., die einen eigenen Gesetzentwurf zur Diskussion stellen.

<sup>11</sup> BVerfGE 73, 1.

<sup>12</sup> BVerfGE 73, 1 (39).

setze „von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraus, die sich selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen“ und „auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren“<sup>13</sup>.

Das Gericht knüpft eine Finanzierung also an die Kriterien der tatsächlichen und der rechtlichen Unabhängigkeit. Daraus erwächst aus Sicht der Stiftungen zunächst ein stetiger Konflikt zwischen Parteinähe und -ferne. Einerseits setzt die Finanzierung Unabhängigkeit von der nahestehenden Partei voraus, andererseits ist die Nähe zur Partei gerade eine de facto konstitutive Voraussetzung, um im Konzert staatlich subventionierter Stiftungen überhaupt mitzuspielen zu können.<sup>14</sup>

Doch auch unabhängig von diesem Dilemma erweisen sich diese Kriterien als wenig praktikabel. Die für eine Finanzierung maßgebliche Abgrenzung erfolgt in den Kategorien unabhängig/abhängig. Dieses bipolare Bewertungsmuster reiht sich ein in Denkstrukturen von rechtmäßig/rechtswidrig oder richtig/falsch.<sup>15</sup> Zwar stellen derartige Abgrenzungen oftmals das Ergebnis einer Abwägung der Gesamtumstände dar,<sup>16</sup> doch folgt aus einer Entscheidung für eine Seite, dass dem Ergebnis entgegenstehende und für die andere Seite streitende Tendenzen unter den Tisch fallen. Die rechtliche Einordnung eines in tatsächlicher Hinsicht schwer zu greifenden Verhältnisses unter eine dieser Kategorien scheint auf der Suche nach rationalen Ergebnissen untauglich.

Erschwerend kommt hinzu, dass die für eine Einordnung verwertbaren Kriterien in der Praxis unergiebig erscheinen oder nur Mindestanforderungen darstellen können. So sollen Führungspositionen innerhalb der Stiftungen nicht mit Personen besetzt werden, die innerhalb der Partei eine ähnliche Stellung einnehmen. Ferner dürfen die Stiftungen keinerlei geldwerte Leistungen oder Wahlkampfarbeit erbringen oder im Rahmen von Meinungsumfragen das Informationsinteresse der Partei bedienen.<sup>17</sup> Dass die Stiftungsarbeit den Parteien in anderer Weise „in einem gewissen Maße zugute kommt“<sup>18</sup>, wird zwar anerkannt, doch liefert das Gericht keinen Einordnungsversuch,

der eine Stiftungsalimentierung verfassungsrechtlich rechtfertigt. Demgegenüber wird nur konstatiert, dass das Wirken von Parteien und Stiftungen „verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele“<sup>19</sup> verfolge, was die Unabhängigkeit letzterer begründen soll.

Als wenig ergiebig stellt sich auch der Rekurs auf die Stiftungssatzungen dar, der Beweis für deren Unabhängigkeit liefern soll.<sup>20</sup> Auch dies kann nicht verdecken, dass sich die Stiftungen im Tätigkeitsfeld der Parteien bewegen. Dass es sich bei den von den Stiftungen wahrgenommenen Aufgaben um solche der Parteien handelt, stellt selbst das BVerfG fest.<sup>21</sup> Dabei legt es seinem Urteil jedoch die These zugrunde, dass sich die Parteien nur den aus § 2 Abs. 1 PartG erwachsenden Kernaufgaben widmen müssten, dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen und an der Vertretung des Volkes im Bundestag oder einem Landtag mitwirken zu wollen.<sup>22</sup>

Erst in seinem zweiten Parteienfinanzierungsurteil 1992 hat das Gericht festgestellt, dass der Terminus der „Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ mehr umfasst als die Teilnahme an Wahlen.<sup>23</sup> In diesem Zuge wurde den Parteien eine staatliche Teilfinanzierung für die ihnen erwachsenden Aufgaben zugebilligt. Insoweit steht das Stiftungsurteil von 1986 seit 1992 unter gänzlich anderen Vorzeichen.<sup>24</sup>

Dass die Parteien, deren Stiftungen zur Zeit staatliche Leistungen erhalten, im Wege einer Teilfinanzierung für selbige Aufgaben gleichermaßen staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen, hätte das BVerfG nun berücksichtigen können. Der Antrag wurde jedoch mit einem schlichten Verweis auf das Urteil aus 1986 und ohne weitergehende inhaltliche Ausführungen zu veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen als unzulässig abgewiesen.<sup>25</sup>

### C. Wesen und Stellenwert

Eine Auseinandersetzung mit der Debatte erfordert zunächst eine Beschäftigung mit parteinahen Stiftungen<sup>26</sup> selbst. Hierfür lassen sich neben den Satzungen

<sup>13</sup> BVerfGE 73, 1 (31 f.).

<sup>14</sup> So auch *Günther/Vesper*, ZRP 1994, S. 289 (289).

<sup>15</sup> Zu diesen Denkstrukturen s. *Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 165 ff., der von einem „binären Code“ Recht/Unrecht spricht.

<sup>16</sup> Dazu allgemein *Riehm*, Abwägungsentscheidungen in der praktischen Rechtsanwendung, 2006.

<sup>17</sup> BVerfGE 73, 1 (32 f.).

<sup>18</sup> BVerfGE 73, 1 (37).

<sup>19</sup> BVerfGE 73, 1 (31).

<sup>20</sup> BVerfGE 73, 1 (34).

<sup>21</sup> BVerfGE 73, 1 (34).

<sup>22</sup> So auch *Merten* (Fn. 10), S. 121.

<sup>23</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>24</sup> So i.E. auch *Merten* (Fn. 10), S. 21.

<sup>25</sup> BVerfGE 140, 1.

<sup>26</sup> Thematisiert werden in diesem Beitrag die Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung,



auch das Tätigkeitsfeld sowie deren innere und äußere Wahrnehmung nutzbar machen. Dabei hat die Konstituierung politischer Stiftungen im Anschluss an das erste Parteienfinanzungsurteil 1966 Anlass für gewisse Skandalisierungstendenzen gegeben, auf die noch näher einzugehen sein wird.

## I. Verfassung

Als Untersuchungsgegenstand lassen sich zunächst die Stiftungssatzungen<sup>27</sup> heranziehen. Hier lässt sich mancherorts bereits auf übergeordneter Ebene ein Wille zur Betätigung im politischen Wertesystem einer Partei ausmachen. So normiert § 2 Abs. 1 S. 1 der Satzung der Konrad-Adenauer-Stiftung, dass diese ihre Zwecke „auf christlich-demokratischer Grundlage“ verfolgt. § 2 Abs. 1 S. 1 der Satzung der Friedrich-Naumann-Stiftung dokumentiert, allerdings bereits vager, das Ziel eines Tätigwerdens „auf der Grundlage des Liberalismus“.

Auf einer präzisierenden Zwecksetzungsebene haben sich die Stiftungen einer Bandbreite von Tätigkeitsfeldern verschrieben: exemplarisch seien die Vermittlung politischer Bildung, Begabten- und Studienförderung in Form von Stipendien und Seminarangeboten, die Förderung entwicklungspolitischer Projekte und internationaler Begegnungen, die Unterstützung von europäischer Einigung und Völkerverständigung sowie Grundlagenforschung und wissenschaftliche Politikberatung und -begleitung angeführt.<sup>28</sup> Insbesondere politische Bildungsarbeit stellt sowohl satzungsgemäß als auch tatsächlich ein Hauptaufgabenfeld dar<sup>29</sup> und wird entsprechend (im Wege sog. Globalzuschüsse<sup>30</sup>) staatlich alimentiert.

Im Wege dieser untergeordneten Zweckbestimmung greifen die Stiftungen vielfältig Grundpositionen der nahestehenden Partei auf. So bezweckt etwa die Seidel-Stiftung gem. § 2 Abs. 2 lit. a) ihrer Satzung mit politischer Bildungsarbeit die „Förderung der demokratischen und staatsbürgerlichen Bildung des deutschen Volkes auf christlicher Grundlage“. Gem. § 2 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 ihrer Satzung orientiert sich die Böll-Stiftung „an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit“. Darüber hinaus sollen nach § 2 Abs. 4 der Satzung Personen in ihren Bestrebungen unterstützt werden, „die natürliche Umwelt zu bewahren“. Die Naumann-Stiftung widmet sich der Vermittlung von „Wissen im Sinne der liberalen, sozialen und nationalen Ziele Friedrich Naumanns“ (§ 2 Abs. 2 der Satzung).

Funktional betrachtet eröffnen diese begrifflich weit gefassten Zweckbestimmungen einen Korridor, innerhalb dessen etwa politische Bildungsarbeit stattzufinden hat. Insoweit wird der Handlungsspielraum der Stiftungen einerseits terminologisch beschränkt und von dem anderer Stiftungen abgegrenzt, andererseits folgt aus der Abstraktheit der einschlägigen Regelungen ein noch immer breites Feld zum inhaltlichen Diskurs.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Stiftungen zumindest im Dunstkreis der Programmatik einer Partei bewegen.<sup>31</sup> Diesen Eindruck untermauern auch die mit einschlägigen Themen und Angeboten werbenden Internetpräsenzen. Dieser Umstand allein rückt die Stiftungen allerdings noch nicht in das Licht verdeckter Parteiorganisationen.

## II. Konstituierung und Rechtsform

Anders verhält es sich mit den Umständen ihrer Konstituierung und ihrem abrupten Bedeutungsanstieg im Anschluss an das Parteienfinanzungsurteil 1966. So wurden Globalzuschüsse an die Stiftungen der im Bundestag vertretenen Parteien erst seit 1967 gezahlt. Dieser Umstand verleitete DIE GRÜNEN zu der Wertung, dass Globalzuschüsse einzig als Ersatz für eine unzulässige Parteienfinanzierung dienen und ein Umgehungsgeschäft darstellen.<sup>32</sup> Dass die CSU-nahe Seidel-Stiftung im November 1966 nur wenige Monate nach dem Stiftungsurteil gegründet wurde, befördert in diesem Zusammenhang einen gewissen Argwohn.

Kritisch zu würdigen ist zudem, dass die dem heutigen Empfängerkreis angehörigen Stiftungen auf Bun-

Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung und die Friedrich-Naumann-Stiftung.

<sup>27</sup> Satzung der Adenauer-Stiftung idF v. 09.07.2010 (kas.de/wf/de/71.3711/), Seidel-Stiftung idF v. 19.04.2010 (hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/110101\_HSS-Satzung.pdf), Ebert-Stiftung idF v. 2011 (library.fes.de/pdf-files/kug/08890.pdf), Böll-Stiftung idF v. 2015 (boell.de/de/1989/index-309.html), Luxemburg-Stiftung idF v. 01.12.2012 (rosalux.de/fileadmin/rls\_uploads/pdfs/stiftung/Satzung\_01\_12\_12.pdf), Naumann-Stiftung idF v. 27.06.2014 (freiheit.org/sites/default/files/uploads/2015/09/21/2014aktuelle-satzung.pdf), letzter Abruf: 12.01.2017.

<sup>28</sup> Übersicht bei Merten (Fn. 10), S. 60 ff.; Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 118 ff.

<sup>29</sup> Merten (Fn. 10), S. 109 ff.; i.E. auch BVerfGE 73, 1 (31 ff.).

<sup>30</sup> Globalzuschüsse werden durch das Innenministerium pauschal allen mindestens zwei Legislaturperioden im Bundestag vertretenen Parteien zur politischen Bildungsarbeit bereitgestellt, vgl. BVerfGE 73, 1 (13).

<sup>31</sup> Merten (Fn. 10), S. 107.

<sup>32</sup> BVerfGE 73, 1 (17).

desebene mit Ausnahme der Naumann-Stiftung allesamt als e.V. organisiert sind.

Eine solche missverständliche Einbeziehung des Stiftungsbegriffes in den Namenszug bringt Vorteile mit sich, die eine faktische und eine rechtliche Dimension haben. Erstere nimmt Bezug auf den Terminus. Frühmittelhochdeutsch wurde mit dem Begriff „Stift“ eine regelmäßig geistliche, mit Grundbesitz und Vermögen ausgestattete und auf wohltätige Zwecke ausgerichtete Einrichtung assoziiert, „stiften“ meinte „gründen“ oder „einrichten“<sup>33</sup>. Heute stellt das Verb ein Synonym für „schenken“ oder „spenden“ dar und ist positiv konnotiert. Im Laufe der etymologischen Begriffsentwicklung blieb die gedankliche Verknüpfung mit einem altruistischen Zweck bis heute präsent. Das Verb „stiften“ meint auch heute noch eine Mittelzuwendung zu einem gemeinwohlförderlichen Zweck.

Diese Assoziation haben sich die „Stiftungen“ zu eigen gemacht. Zudem fördert die fälschliche Bezeichnung aufgrund der Gemeinwohlkonnotation eine Entfremdung von der Partei, die schon begrifflich nur Partikularinteressen dienen kann. Gleiches gilt für die konkrete Namensgebung. Zwar mag der interessierte Bürger den Namensträgern eine politische Grundrichtung zuordnen können, doch suggeriert der Name einer Stiftung keineswegs, dass diese mit der dem Namensträger nahestehenden Partei verbunden ist.

Letztlich ist die Konstituierung als e.V. auch aus rechtlicher Sicht opportun. Während die Bindung an einen vom Stifter definierten Stiftungszweck das Betätigungsfeld beträchtlich einzuengen vermag, bedarf es zur Veränderung des Wirkungskreises eines e.V. lediglich einer Satzungsänderung.<sup>34</sup> Insoweit sind die als e.V. konstituierten „Stiftungen“ flexibler. Im Wege der Satzungsänderung können Zwecksetzungen und Aufgabenfelder ständig neu definiert, verändert oder gestrichen werden. Mit Blick auf ihr Verhältnis zu den Parteien sind die Stiftungen deshalb dem Verdacht ausgesetzt, ihre Tätigkeit an der Partei zu orientieren.

### III. Aufgabenfeld und (Selbst-)Verständnis

Namentlich politische Bildungsarbeit ist ein Hauptaufgabenkomplex der Stiftungen. Zwar betätigen sie sich auch auf anderen, den Parteien weitaus näher stehenden Handlungsfeldern, doch lässt sich das Gros

der von ihnen wahrgenommenen Tätigkeiten im weiteren Sinne mit politischer Bildungsarbeit in Zusammenhang bringen. Letztlich erfolgt auch die Gewährung von Globalzuschüssen zu diesem Zwecke.<sup>35</sup>

#### 1. Funktionsbeschreibungen parteinaher Stiftungsarbeit

In einer gemeinsamen Erklärung bezeichnen sich die Stiftungen als „wichtiger Teil der politischen Kultur“ und erachten ihre Bildungsarbeit als Erfüllung eines verfassungsrechtlich verankerten Bildungsauftrages.<sup>36</sup> Allein der Umstand, dass sich einzelne Stiftungen zur Abgabe einer gemeinsamen Erklärung veranlasst sahen, verdeutlicht, dass deren staatliche Förderung in erhöhtem Maße rechtfertigungsbedürftig ist.

Der Mehrwert der Stiftungsarbeit wird aber selbst in der Literatur anerkannt.<sup>37</sup> Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird ihr ein „besonderer Stellenwert“<sup>38</sup> zugeschrieben und ihr funktional nicht weniger zugeordnet als die Aufgabe der „Verankerung der Demokratie“<sup>39</sup>. Konzeptionell soll politische Bildungsarbeit durch die Vermittlung verfassungsstaatlicher Grundprinzipien dem Zweck dienen, eine demokratische Gesinnung innerhalb der Bevölkerung zu fördern. Sie soll Voraussetzung sein, um jedem Individuum die Grundsätze einer freiheitlichen, säkularisierten Ordnung zu vermitteln. Ein solches Vorverständnis, was der freiheitliche Staat aus sich selbst heraus ohne Applikation staatlicher Autorität nicht zu garantieren vermag, intendieren die Stiftungen zu schaffen.<sup>40</sup> Dementsprechend bezweckt etwa die Friedrich-Ebert-Stiftung im Wege ihrer Arbeit gem. § 2 Abs. 1 S. 2 der Satzung die „demokratische Erziehung des deutschen Volkes“. Den übrigen Satzungen lassen sich ähnliche Formulierungen entnehmen.

<sup>35</sup> Dazu ausführlich BVerfGE 73, 1 (13).

<sup>36</sup> Gemeinsame Erklärung von Adenauer-Stiftung, Ebert-Stiftung, Naumann-Stiftung, Seidel-Stiftung und der Böll-Stiftung vom 06.11.1998, S. 4, abrufbar unter: [library.fes.de/pdf-files/bibliothek/03178.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/03178.pdf) (Stand: 12.01.2017); so i.E. auch Merten (Fn. 10), S. 15.

<sup>37</sup> Geerlings, ZParl 2003, S. 768 (775); Merten (Fn. 10), S. 15, 102; so i.E. auch Kretschmer u.a., ZG 2000, S. 41.

<sup>38</sup> Schiele, APuZ B 47/1996, S. 5.

<sup>39</sup> Hellwig, Politische Bildung unter besonderer Berücksichtigung parteinaher Stiftungen in Deutschland und vergleichbarer Institutionen in Österreich, 1998, S. 13.

<sup>40</sup> So i.E. Merten (Fn. 10), S. 15, wonach die Stiftungen zur „dauerhaften Stärkung der Demokratie beitragen“ sollen; s. auch die gemeinsame Erklärung (Fn. 36), wonach „politische, Orientierung bietende Bildungsarbeit [...] Voraussetzung für die Entfaltung politischer Freiheit“ ist und „den Fortbestand des freiheitlichen, pluralistischen Gemeinwesens“ sichert.

<sup>33</sup> Im Folgenden s. Kluge/Mitzka, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 18. Aufl., 1990; Wahrig/Krämer/Zimmermann (Hrsg.), Der große Brockhaus in zwölf Bänden, 20. Band, 18. Aufl. 1984; Heyne, Deutsches Wörterbuch: Bd. III, R-Z, in: Documenta Linguistica, Reihe III: Wörterbücher des 19. und 20. Jahrhunderts, 1970.

<sup>34</sup> Dazu eingehend Merten (Fn. 10), S. 32 ff.

## 2. Praktische Wirksamkeit

Zwar vermögen die Stiftungen – was auch den Gegenstand einiger Kritik an ihrer Finanzierung bildet<sup>41</sup> – mit ihrem Bildungsangebot nicht die breite Bevölkerung anzusprechen, doch muss man sich vergegenwärtigen, dass der Staat das Verständnis von einer freiheitlich geprägten Ordnung nicht im Wege „autoritativen Gebots“<sup>42</sup> herzustellen berufen ist. Anderenfalls würde er sich seines eigenen Wesens begeben. Das Angebot der Stiftungen steht in weiten Teilen der gesamten Bevölkerung offen, sodass dieses Argument für sich genommen nicht überzeugt.

Kritik wird außerdem an der Tendenzgeneigtheit politischer Bildungsarbeit geübt.<sup>43</sup> Dieser Einwand erscheint zunächst durchaus berechtigt. So dürfte sich das Spektrum an Lösungsansätzen im Diskurs einer politischen Fragestellung nur in einem Korridor bewegen, der den programmatischen Horizont der nahestehenden Partei nicht gänzlich überschreitet. Schließlich vertritt eine jede Partei Wertvorstellungen, deren Nichtberücksichtigung nur bis zu einem gewissen Grad eine Lösung für politische Fragen erlaubt; Parteien sind „Tendenzorganisationen“<sup>44</sup>.

Demgegenüber ist aber fraglich, ob Wissensvermittlung im Zusammenhang mit politischen Fragestellungen überhaupt frei von parteiideologischen Präferenzen erfolgen kann. Daran lässt sich zweifeln, wenn man sich vergegenwärtigt, dass bereits die selektierte Vermittlung von Informationen eine Präferenzbildung in die eine oder andere Richtung zwangsweise mit sich bringt. Das Ideal einer objektiven „überparteilichen“ Bildungsarbeit dürfte in der Praxis deshalb kaum zu realisieren sein.

Im Wissen um die Unmöglichkeit der Umsetzung dieses theoretischen Konzepts objektiver politischer Bildungsarbeit erscheint es daher zweckmäßiger, dem BVerfG folgend „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen“<sup>45</sup> im Wege der Stiftungsfinanzierung zu berücksichtigen und so zu gewährleisten, dass eine möglichst große Bandbreite von Lösungsansätzen aus verschiedenen Spektren in institutionalisierter Form Eingang in eine Diskussion findet. Dabei handelt es sich aber nur um eine Zweckmäßigkeitserwägung.

Ungeklärt ist daher weiterhin die Frage, wie die Finanzierung im Lichte des GG zu qualifizieren ist. Erst ein diesbezüglicher Einordnungsversuch kann eine Antwort darauf geben, wem die Gesetzgebungskompetenz für eine rechtliche Fixierung der Stiftungsalimentierung gebührt und ob verfassungsrechtliche Erwägungen eine solche Subventionierung erlauben.

## D. Das Verhältnis von Partei und Stiftung

Ein Überblick über die Literatur zu parteinahen Stiftungen zeigt, dass vor allem die Debatte um ihre Finanzierung kontrovers geführt wird. Die hiermit verbundene Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage wird einhellig bejaht.<sup>46</sup> Jedoch ist bereits die Stellung der Stiftungen im Parteienrecht ob der fehlenden verfassungsrechtlichen Verankerung umstritten. Diesbezüglich wird für Verortungsversuche Rekurs auf den aus dem GG und der Rechtsprechung des BVerfG<sup>47</sup> entwickelten Parteibegriff aus § 2 Abs. 1 PartG genommen.<sup>48</sup>

Eine Einordnung in das Regelungssystem des Art. 21 GG ist bis dato nur fragmentarisch erfolgt. Erst der Versuch einer solchen kann Aufschluss über das Verhältnis von Partei und Stiftung im Lichte des GG geben. Einer Einordnung bedarf es deshalb, weil die Stiftungsarbeit den Parteien nicht nur „in einem gewissen Maße zugute kommt“<sup>49</sup>, sondern weil sich die Stiftungen insbesondere mit ihrer Bildungsarbeit im Aufgabenfeld der Parteien bewegen, das § 1 Abs. 2 PartG definiert.

## I. Politische Parteien im GG

Primäre Quelle des Parteienrechts stellt Art. 21 GG dar, der die Parteien „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“<sup>50</sup> erhebt. Darüber hinaus sind auch die Art. 20 und 38 GG für das Verständnis von substanzieller Bedeutung. Erst Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG eröffnet dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einer repräsentativen Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Demokratiekonzeptes und bereitet dem hierfür wesensnotwendigen Parteiwesen indirekt den Boden. Als Konsequenz aus der Konzeption eines Mehrparteiensystems<sup>51</sup> wird aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG das Erfordernis der Chancen-

<sup>41</sup> Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 (290); Merten (Fn. 10), S. 115.

<sup>42</sup> Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staats- und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 1976, S. 160.

<sup>43</sup> Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 (290) m.w.N.

<sup>44</sup> Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2017, § 5 Rn. 263.

<sup>45</sup> BVerfGE 73, 1 (38).

<sup>46</sup> Ockermann, ZRP 1992, S. 323 (325); Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 (291); Meertens/Wolf, ZRP 1996, S. 440 (444); Kretschmer u.a., ZG 2000, S. 41 (43 ff.); Geerlings, ZParl 2003, S. 768 (776 f.).

<sup>47</sup> BVerfGE 24, 260 (263 f.); 91, 262 (266 f.); 91, 276 (284).

<sup>48</sup> Geerlings (Fn. 28), S. 133 ff.; Merten (Fn. 10), S. 118 ff.

<sup>49</sup> BVerfGE 73, 1 (37).

<sup>50</sup> BVerfGE 11, 266 (273); 20, 56 (100).

gleichheit der Parteien hergeleitet. Damit verbunden folgt aus Perspektive der Parteien als Kehrseite aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG das Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen.<sup>52</sup> Diese Normen, die das Parteienrecht in ihrem Zusammenwirken verfassen, sind für die Frage nach der rechtlichen Stellung parteinaher Stiftungen und ihrem Verhältnis zu den Parteien heranzuziehen.

### 1. Mitwirkung an der Willensbildung

Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG definiert die Partei aus funktionaler Perspektive. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung stellt ihre Kernaufgabe dar, wobei diese Begrifflichkeit einer näheren Untersuchung bedarf. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich in § 1 Abs. 2 PartG die Formulierung eines differenzierten Aufgabenkanons als Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Funktionsbestimmung bemüht.

Gemäß S. 1 wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Bei der Bildung eines Willens ist zu gewärtigen, dass diese wesensnotwendig eine Pluralität an Handlungsmöglichkeiten voraussetzt. Erst bei der Abwägung zwischen mehreren Positionen erscheint die Bildung eines Willens notwendig. Überdies bedarf es eines Bewusstseins im Hinblick auf die Pluralität der Handlungsmöglichkeiten und deren Vor- und Nachteile. Sonach folgen aus der Wendung zwei Dimensionen des Willensbildungsprozesses: zunächst bedarf es eines Wissenskorsors, der eine Mehrzahl potentieller Handlungsoptionen umfasst (Ebene der Wissensgenerierung), um in einem zweiten Schritt unter diesen Optionen eine Präferenzbildung zu ermöglichen (Willensbildung im eigentlichen Sinne). Diese Dimensionen hat auch der Gesetzgeber eigenständig in § 1 Abs. 2 PartG verankert und Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG insofern konkretisiert. Nach dieser Vorschrift umfasst die Wendung nicht nur eine Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung und die politische Entwicklung in Parlament und Regierung, sondern auch die Anregung und Vertiefung politischer Bildung, § 1 Abs. 2 PartG.

Die Stiftungen tragen heute in nicht unbeträchtlichem Maße zu einer solchen Anregung und Vertiefung politischer Bildung bei. Dazu unterhalten sie neben Bibliotheken und Archiven eine große Zahl an Bildungszentren, geben wissenschaftliche Schriftenreihen heraus oder bieten Seminare, Vorträge und

Diskussionsveranstaltungen an.<sup>53</sup> Im Lichte der oben genannten Differenzierung bewegen sie sich auf der einer Willensbildung vorgelagerten Ebene der Wissensgenerierung.

Aus der Zugrundelegung dieses Modells folgt, dass die Stiftungen nicht nur mit Blick auf § 1 Abs. 2 PartG, sondern auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Funktionsbeschreibung der Parteien in deren Aufgabenbereich tätig werden. Dieser Umstand wirft die Frage auf, ob und inwieweit die Stiftungen als den Parteien zugehörige Organisationen bezeichnet werden können. Dazu bedarf es zunächst einer Auseinandersetzung mit dem Parteibegriff des Grundgesetzes.

### 2. „Partei“ iSd GG

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich der Verfassungsgeber in Art. 21 GG einer Legaldefinition des Parteibegriffs enthalten hat und dessen Existenz voraussetzt.<sup>54</sup> Nach überwiegender Ansicht hat die verfassungsgebende Gewalt eine Definition in Art. 21 Abs. 3 GG an den Gesetzgeber delegiert. Dass auch der Parteibegriff von der Gesetzgebungskompetenz umfasst ist, lasse sich aus dem Wortlaut (Plural „Bundesgesetze“) ableiten. Ferner soll sich die Kompetenz aus einer faktischen Notwendigkeit ergeben, Rechtssicherheit im Hinblick auf den Zugang zu den mit der Rechtsstellung als Partei verbundenen Rechten und Pflichten zu schaffen. Schließlich sei der Begriff einer Definition insoweit zugänglich, als er durch die Kernaussagen des Parteienrechtsartikels vorgezeichnet ist.<sup>55</sup>

Demgegenüber wird die Stellung der Parteien unter dem GG auch als Argument angeführt, um dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einer Definition zu verweigern. So werde in Art. 21 Abs. 3 GG nur die Regelung des „Näheren“ delegiert,<sup>56</sup> mithin die sich aus der Stellung als Partei ergebenden Rechtsfolgen, nicht aber die Konkretisierung von Zugangsvoraussetzungen zu den exklusiven, mit dem Parteiwesen verbundenen Rechten und Pflichten. Des Weiteren weist *Henrichs* zutreffend darauf hin, dass der Terminus „Regelung“ im Hinblick auf eine Definition gänzlich unpassend erscheint.<sup>57</sup> Während eine Regelung normativen Charakter hat, wohnt Definitionen in erster Linie ein deskriptives Element inne.

<sup>53</sup> *Merten* (Fn. 10), S. 106 ff.

<sup>54</sup> *Kunig*, JURA 1991, S. 247 (249).

<sup>55</sup> *Kunig*, JURA 1991, S. 247 (249).

<sup>56</sup> *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 15 f.; *Henrichs*, DVBl. 1958, S. 227 (229).

<sup>57</sup> *Henrichs*, DVBl. 1958, S. 227 (229).

<sup>51</sup> Zur verfassungsrechtlichen Herleitung wird neben der aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG folgenden Gründungsfreiheit der Wortlaut des S. 1 (Plural: „Die Parteien“) herangezogen.

<sup>52</sup> *Morlok/Michael* (Fn. 44), § 5 Rn. 264.

Eine authentische Interpretation ist ob der fehlenden Legaldefinition jedenfalls nicht möglich und insofern dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten.<sup>58</sup> Dies hat zur Folge, dass die Begriffsbestimmung de constitutione lata in letzter Konsequenz dem BVerfG obliegt. Die Argumentation der 1955 eingesetzten Parteienrechtskommission, eine Definition könne nicht Rechtsprechung und vollziehender Gewalt überlassen bleiben,<sup>59</sup> vermag nicht zu überzeugen. Schließlich unterliegt diese auch im Falle einfachgesetzlicher Normierung der abschließenden Kontrolle durch das BVerfG.<sup>60</sup>

So verdient letztere Ansicht Zuspruch, wenn man insbesondere die Missbrauchsanfälligkeit der Kompetenzzuschreibung ins Bewusstsein rückt, die daraus folgt, dass das Parlament „in eigener Sache“<sup>61</sup> entscheiden kann, ob es Gruppierungen den Parteistatus durch die Festlegung konkreter Zugangsvoraussetzungen abspricht. Sofern man eine Definitionskompetenz des Bundesgesetzgebers mit hier vertretener Ansicht ablehnt, rücken praktische Problemstellungen exekutivischen Normenvollzugs in den Vordergrund. Diese wiegen jedoch weniger schwer, da das GG dem Parteibegriff durch die in Art. 21 GG normierten Rechte und Pflichten sowie die Funktionsbeschreibung bereits Konturen verliehen hat.<sup>62</sup>

## II. Einordnung politischer Stiftungen

Zu der Stellung parteinaher Stiftungen unter dem GG ist hiermit noch keine Antwort gegeben. Doch folgt aus der lediglich funktionalen Beschreibung der Partei im GG die Möglichkeit einer dahingehenden Interpretation, dass der Begriff einem Wandel ihrer Erscheinungsform in der Zeit offen stehen soll. Dass der Verfassungsgeber der Möglichkeit eines solchen tatsächlichen Wandels im Erscheinungsbild Rechnung tragen wollte, lässt sich mit einschlägigen Materialien zur Entstehungsgeschichte des GG zwar nicht begründen.<sup>63</sup> Doch mag die rasante Veränderung der Parteien von losen Abgeordnetenzusammenschlüssen in den Beratungen zur Paulskirchen-

verfassung bis hin zu Volksparteien in den ersten Nachkriegsjahren einen Grund für die bloß funktionale Konturierung des Begriffs darstellen.

### 1. Antagonismus zwischen Begriffsbildung und Wirklichkeit

§ 2 Abs. 1 PartG knüpft den Parteistatus an die Intention zur Teilnahme an Wahlen. Daraus folgt, dass neben der Einordnung der Kernpartei kein Raum für eine Erfassung von sonstigen Organisationen besteht, die mit der Partei in gesteigertem Maße verbunden sind. Unter der Prämisse, dass die Verfassung den funktional zu bestimmenden Parteibegriff als gegeben voraussetzt, ihn nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stellt und für mit der Zeit wandlungsoffen hält, wirft dies die Frage auf, inwieweit die einfachgesetzliche Begriffsbestimmung der Entwicklung der Parteienlandschaft noch Rechnung trägt und tragen kann. Die hier thematisierten Parteien stellen heute jeweils einen „komplexen und differenzierten Organismus“<sup>64</sup> dar, gegliedert in vertikaler und horizontaler Hinsicht und verbunden mit einer ganzen Reihe sog. Nebenorganisationen. Letzteren werden unter anderem parteinahe Stiftungen zugerechnet.

Was deren Schicksal betrifft, wurden in der Parteienrechtswissenschaft bereits vereinzelt Verortungsversuche angestellt, um deren Verhältnis zur Kernpartei im Gefüge des Art. 21 GG darzustellen.<sup>65</sup> Daran schließt sich die Frage an, inwiefern einzelne dieser Organisationen sich auf die Gewährleistungen des GG berufen können. Diesbezüglich bleibt allerdings stets zu berücksichtigen, dass die Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG funktional auf eine Mitwirkung an der Willensbildung beschränkt sind.

### 2. Funktionale Begriffsbildung

Jede Verfassung muss ein notwendiges Maß an Abstraktion aufweisen, um Wandlungsprozesse nicht schlechthin unmöglich zu machen. Der Parteibegriff mit der für ihn konstitutiven Funktionsbestimmung ist solchen Wandlungsprozessen zugänglich. So ist der verfassungsrechtliche Gewährleistungsbereich für Parteien nach funktionalen Aspekten zu bestimmen.<sup>66</sup>

<sup>58</sup> Kunig, Parteien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 15.

<sup>59</sup> Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl. 1958, S. 123.

<sup>60</sup> Henrichs, DVBl. 1958, S. 227 (229).

<sup>61</sup> Streit, Entscheidung in eigener Sache, 2006, S. 172; zum Begriff der Entscheidung „in eigener Sache“ s. Lang, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 16 ff.

<sup>62</sup> Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl. 2008, § 11 Rn. 4.

<sup>63</sup> So auch Kunig (Fn. 58), § 40 Rn. 15.

<sup>64</sup> Duverger, Die politischen Parteien, 1959, Vorb., S. XII.

<sup>65</sup> Dazu vgl. etwa Oerter, Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971; Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994; Merten (Fn. 10), S. 118 ff.

<sup>66</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 46.

Dabei ist dem Parteibegriff selbst immanent, dass er für sich „keinen Totalitätsanspruch erheben“<sup>67</sup> kann. Dieser Gedanke zieht sich wie ein roter Faden durch Art. 21 Abs. 1 GG und wird vielfach untermauert, wenn dieser zunächst die Gründungsfreiheit postuliert und damit den Weg in ein Mehrparteiensystem ebnet oder die Parteitätigkeit auf eine „Mit“-wirkung an der Willensbildung beschränkt. Zusammengefasst wird all dies zu der steten Bemerkung, dass den Parteien kein „Monopol“<sup>68</sup> im Willensbildungsprozess zukommt. Dies folgt auch aus der Existenz eines breit gefächerten Kataloges an Kommunikationsgrundrechten und insbesondere der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG. So haben im Wege einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Grundrechten auch das Volk, verschiedenste Vereinigungen und Medien „Stimmen im Chor der politischen Willensbildung“<sup>69</sup> erhalten.

Art. 21 GG ist im zweiten Abschnitt des GG angesiedelt. Die Stellung des Parteienrechtsartikels und dessen Verhältnis zu den Grundrechten legen ein Verfassungskonzept nahe, demzufolge dem Individuum neben der Beeinflussung durch parteiliches Wirken auch im Rahmen individueller Grundrechtsausübung Gelegenheit gegeben sein soll, einen politischen Willen zu bilden und zu artikulieren. Bei der Willensbildung stehen parteiliches Wirken und individuelle Grundrechtsausübung also nebeneinander. Dabei folgt aus dem Begriff „Mit“-wirkung auch, dass andere, aus der Grundrechtsausübung folgende Formen der Willensbildung nicht vollends von parteipolitischen Wirken überlagert werden dürfen. Zwischen beiden besteht kein Exklusivitätsverhältnis.

Man mag insofern annehmen, dass die Verfassung unter Berücksichtigung des eigenen Normativitätsanspruches bewusst auf eine Definition des Parteibegriffes verzichtet und einer ausufernden Parteistaatlichkeit durch die funktionale Begrenzung des parteilichen Wirkungsfeldes vorzubeugen versucht hat. Anders formuliert: Wie auch immer die Partei dem Bürger gegenüber in Erscheinung tritt, soll sie bei der Beeinflussung der politischen Willensbildung auf eine Mitwirkung beschränkt bleiben. Dem Bürger bleibt daneben die gleichermaßen bedeutungsvolle Möglichkeit, im Rahmen individueller oder kollektiver Grundrechtsausübung einen Willen zu bilden.

Was das Schicksal parteinaher Stiftungen betrifft, so drängt sich daran anknüpfend der Gedanke auf, dass

die Verfassung eine Partei als ein in funktionaler Hinsicht gesamtheitliches Konstrukt versteht, dem allein die dort verbrieft Sonderstellung erwächst. Die für den Parteibegriff konstitutive Funktionsbestimmung legt eine Begriffsbildung nahe, die sich allein an funktionalen Aspekten orientiert. Der verfassungsrechtliche Begriff erstreckt sich insofern auch auf Nebenorganisationen, sofern diese der Partei funktional zuzuordnen sind. Erst dieses Konstrukt aus Kernpartei und Umfeldorganisationen soll den Beschränkungen hinsichtlich des Einflusses auf den Willensbildungsprozess unterliegen. Dieses Verständnis von Parteien dürfte auch durch den Wortlaut des GG begünstigt werden, der neben dem funktional zu bestimmenden Begriff der Partei keine parteinahen Organisationen exemplarisch oder abschließend konstituiert, obgleich schon vor 1949 eine ganze Reihe solcher Sonder- und Nebenorganisationen existierten.<sup>70</sup>

Die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Konstruktes „Partei“ folgt auch aus der im politischen Prozess aus Sicht des Souveräns gebotenen Abgrenzbarkeit zwischen verschiedenen Strömungen. Dabei hat der Name einer Partei nicht nur eine formale Unterscheidungs-, sondern auch eine Assoziierungsfunktion im Hinblick auf die von der Partei vertretenen Grundwerte.<sup>71</sup> Sofern sich Nebenorganisationen den Grundwerten der nahestehenden Partei verbunden fühlen und in deren Aufgabenbereich tätig werden, erscheint eine Zuordnung zur Partei vom Parteibegriff in Art. 21 GG daher umfasst. Einzelne in Art. 21 GG verbürgte und dem Wesen nach auch auf Nebenorganisationen anwendbare Gewährleistungen müssen demnach auch für diese Geltung beanspruchen. So müssen sie sich auf die Chancengleichheit im Wettbewerb mit Nebenorganisationen anderer Parteien berufen können.

Aus Art. 21 GG lässt sich also die Definition eines materiellen Parteibegriffes ableiten. Dieser Auslegung folgend ließe sich eine Stiftungsfinanzierung als Teilbereich staatlicher Parteienfinanzierung erklären, sofern die zur Verfügung gestellten Mittel zur Erledigung von Parteiaufgaben verwendet werden. Dabei bedarf es dann allerdings einer Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Stiftungen einfach-gesetzlich einer Partei formell zugeordnet sein müssen, um in den Genuss staatlicher Alimentierung zu kommen. Das Bedürfnis nach einer formellen Zuordnung folgt bereits aus der erforderlichen Abgrenzbarkeit zwischen verschiedenen politischen Richtungen. Ein Modell für

<sup>67</sup> Morlok (Fn. 66), Art. 21 Rn. 6.

<sup>68</sup> Kunig (Fn. 58), § 40 Rn. 18.

<sup>69</sup> Morlok (Fn. 66), Art. 21 Rn. 26.

<sup>70</sup> Beispiele bei Oerter (Fn. 65), S. 109 ff.

<sup>71</sup> Krüper/Kühr, ZJS 2014, S. 143 (151), abrufbar unter: zjs-online.com/dat/artikel/2014\_2\_778.pdf (Stand: 12.01.2017).

den Umgang mit Stiftungen bietet seit geraumer Zeit das Regelungsregime der europäischen Parteienfinanzierung, das hier als Vorbild dienen kann.

### E. Stiftungen auf europäischer Ebene

Während die Materie der Stiftungsalimentierung in Deutschland aufgrund seiner engen Verzahnung mit der staatlichen Parteienfinanzierung und einer Gemengelage an Urteilen<sup>72</sup> und Literatur unübersichtlich erscheint, zeichnet sich auf europäischer Ebene eine Lösung ab. Seit einer Verordnung aus dem Jahr 2003<sup>73</sup> verläuft die Stiftungsfinanzierung auf europäischer Ebene akzessorisch zur Parteienfinanzierung, Art. 4 Abs. 4 und 5, Art. 5 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 2004/2003. Dabei sind in der Verordnung die Stiftungsaufgaben klar definiert (Art. 2 Nr. 4). Ferner werden auch das Verhältnis zur Partei sowie die Voraussetzungen einer Alimentierung gem. Art. 3 Abs. 2 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. So muss die Stiftung, um an einer Finanzierung teilhaben zu können, einer Partei formal angeschlossen sein (Art. 3 Abs. 2 lit. a). Schlussendlich ist auch der Mittelverwendung der Stiftungen eine Grenze gezogen. So dürfen Mittel nicht zur Finanzierung der Parteien verwendet werden, Art. 4 Abs. 6.

Im Jahr 2012 legte die Europäische Kommission darüber hinaus einen Entwurf für ein europäisches Parteienstatut<sup>74</sup> vor, der die oben bezeichnete Rechtslage aufgreift. Schon der Titel, der Stiftungen neben den Parteien explizit erwähnt, legt nahe, dass der Parteibegriff in Art. 10 Abs. 4 EUV, der die Funktion politischer Parteien auf europäischer Ebene beschreibt, als ein materieller interpretiert wird.

### F. Ergebnis

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage ist unbestritten. Für die Ausgestaltung eines Gesetzes bestehen bereits Vorschläge.<sup>75</sup> Lediglich hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz bestehen Unklarheiten.<sup>76</sup> Da sich der Schwerpunkt der staatlichen För-

derung auf Bildungsarbeit bezieht, sind kompetenzielle Fragen vorprogrammiert. Schließlich besteht für den Bereich Bildung nach Art. 30, 70 GG eine Kompetenz der Länder.

Legt man dem Parteibegriff eine materielle Lesart zugrunde, folgt eine Bundeskompetenz aus Art. 21 Abs. 3 GG. Eine solche Auslegung erscheint nicht nur rechtspolitisch geboten. Sie liefert auch eine verfassungsrechtlich plausible Begründung für die bloß funktionale Konturierung des Parteibegriffs. Einem solchen Verständnis kann damit begegnet werden, dass der verfassungsrechtliche Gewährleistungsbereich für Umfeldorganisationen der Partei gleichermaßen nach funktionalen Kriterien bestimmt wird. Weiterhin würde ein materieller Begriff einer einfachgesetzlichen formalen Zuordnung einer Stiftung zu einer Partei den Weg bereiten und eine differenzierte Aufgabenteilung ermöglichen. Dem Modell der europäischen Union folgend könnte hier Rechtsklarheit geschaffen werden. Diese erscheint unter dem Gesichtspunkt, dass das Parteienrecht als Wettbewerbsordnung ausgestaltet und Chancengleichheit strikt zu wahren ist, dringend geboten.

<sup>72</sup> BVerfGE 6, 273; 8, 51; 20, 56; 73, 1; 85, 264; 140, 1.

<sup>73</sup> VO (EG) Nr. 2004/2003 v. 04.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABl. EU Nr. 297 v. 15.11.2003, S. 1 ff.; geändert durch VO (EG) Nr. 1524/2007 v. 18.12.2007, ABl. EU Nr. L 343 v. 27.12.2007, S. 5 ff.

<sup>74</sup> Vorschlag für eine VO über das Statut und die Finanzierung europäischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, KOM (2012) 499 final.

<sup>75</sup> *Meertens/Wolf*, ZRP 1996, S. 440 (445); *Kretschmer* u.a., ZG 2000, S. 41 (55).

<sup>76</sup> *Kretschmer* u.a., ZG 2000, S. 41 (49).

## Parteien als Gegner und Nutznießer von Volksinitiativen in den Gliedstaaten der USA

Dr. iur. Goran Seferovic<sup>1</sup>

### I. Einführung der Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA

Die Volksinitiative, welche in den USA meist *popular initiative* oder einfach *initiative* genannt wird, bezeichnet das politische Recht eines Bruchteils der Stimmberechtigten, einen ausformulierten Normentwurf weitgehend ohne Mitwirkung des Parlaments zur Volksabstimmung zu bringen.<sup>2</sup> Dieser Normentwurf tritt mit Zustimmung des Stimmvolks unmittelbar in Kraft, womit die Volksinitiative weitgehend dem Volksbegehren in den deutschen Bundesländern entspricht.<sup>3</sup> Diese Volksinitiative ist heute in 24 der 50 Gliedstaaten der USA auf gliedstaatlicher Ebene verbreitet und geht in den allermeisten dieser Staaten auf eine politische Reformbewegung an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert zurück. Diese als *Populist Movement* bezeichnete Bewegung wandte sich unter anderem gegen die als korrupt erachteten politischen Parteien. Für die Populisten waren die Parteien durch den Einfluss des Großkapitals bestimmt, weshalb sie deren Macht durch eine Vielzahl demokratischer Reformen begrenzen wollten.<sup>4</sup> Neben der Volksinitiative forderten die Populisten etwa auch das Referendum, die direkte Volkswahl der US-Senatoren, die geheime Stimmabgabe und direkte Primärwahlen (*direct primaries*).<sup>5</sup> Von diesen Re-

formen versprachen sich die Populisten, ihre politischen Anliegen besser in den Gesetzgebungsprozess einbringen und damit die etablierten Parteien schwächen zu können.<sup>6</sup> Den Populisten gelang es zwar, direkte Demokratie in einigen Gliedstaaten einzuführen,<sup>7</sup> auf nationaler Ebene blieben ihnen konkrete Erfolge aber verwehrt. Dies, obwohl sich selbst die etablierten Parteien den Forderungen der Populisten nicht ganz verschließen konnten. Die Bewegung ging denn auch bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend in der demokratischen Partei auf. Die Forderungen nach stärkerer Beteiligung des Volkes, insbesondere bei Wahlen, hielten sich jedoch auch nach dem Ende der Populisten. In den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts übernahm das sogenannte *Progressive Movement* einen Teil dieser Anliegen und mit Unterstützung von einflussreichen Politikern der Ostküste – etwa des späteren US-Präsidenten Woodrow Wilson – gelang es der Bewegung, die direkte Volkswahl der US-Senatoren und das Frauenwahlrecht<sup>8</sup> auf nationaler Ebene umzusetzen.<sup>9</sup> In dieser Zeit führten auch eine Reihe weiterer Gliedstaaten die Initiative und das Referendum ein, womit bis zum Ende des Ersten Weltkrieges 20 Gliedstaaten direkte Demokratie kannten. Der Schwerpunkt der direkten Demokratie liegt auch heute noch im Westen der USA, im Osten und Süden der USA konnte sie sich kaum durchsetzen.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Oberassistent für Öffentliches Recht am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich und arbeitet an einem vergleichenden Habilitationsprojekt zur Volksinitiative in der Schweiz, Deutschland und den USA.

<sup>2</sup> Vgl. für einen Überblick über das Initiativverfahren in den USA etwa Henry S. Noyes, *The Law of Direct Democracy*, Durham (N.C.) 2014; M. Dane Waters, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham (N.C.) 2003.

<sup>3</sup> Vgl. grundlegend zum Vergleich der Volksgesetzgebung in den USA und Deutschland Hermann K. Heußner, *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland: Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen*, Diss. Univ. Erlangen-Nürnberg, Köln 1994.

<sup>4</sup> Vgl. für eine Darstellung der Parteien in dieser Zeit James Bryce, *The American Commonwealth*, Bd. II, Neuauflage (Liberty Fund) der 3. Aufl. von 1941, Indianapolis (Ind.) 1995, S. 773 ff.; vgl. zum Populist Movement im Allgemeinen John D. Hicks, *The Populist Revolt: A History of the Farmers' Alliance and the People's Party*, Minneapolis (Minn.) 1931.

<sup>5</sup> Vgl. zu den Forderungen der Populisten das erste Parteiprogramm der Populist Party von 1892 (Omaha Platform), abgedruckt in: *The World Almanac 1893*, New York (N.Y.) 1893,

S. 83 ff.; vgl. auch Shaun Bowler/Todd Donovan, *Direct Democracy's Effects on Political Parties*, in: Shaun Bowler/Amihai Glazer (Hrsg.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, S. 69–92 (70 f.).

<sup>6</sup> Vgl. Amy Bridges/Thad Kousser, *Where Politicians Gave Power to the People: Adoption of the Citizen Initiative in the U.S. States*, in: *State Politics & Policy Quarterly* 11 (2011), S. 167–197; Steven L. Piott, *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, Columbia (Mo.)/London 2003, S. 250 ff.

<sup>7</sup> Vgl. für einen Überblick über die Einführung der direkten Demokratie in den Gliedstaaten Noyes (Anm. 2), S. 3 ff.; Waters (Anm. 2), S. 3 ff.

<sup>8</sup> Vgl. 17. und 19. Zusatzartikel zur US-Verfassung von 1787.

<sup>9</sup> Vgl. zum Progressive Movement Thomas Goebel, *A Government by the People: Direct Democracy in America 1890–1940*, Chapel Hill (N.C.)/London 2002, S. 110 ff.; zur bedeutenden Rolle von Woodrow Wilson auch Donald R. Wolfensberger, *Congress and the People: Deliberative Democracy on Trial*, Washington D.C./Baltimore (Md.)/London 2000, S. 56 ff.

<sup>10</sup> Vgl. für die Gründe Shaun Bowler/Todd Donovan, *Direct Democracy and Political Parties in America*, in: *Party Politics* 12 (2006), S. 649–669 (651 ff.); Bridges/Kousser (Anm. 6), S. 189 f.



## II. Parteien als Gegner der Volksinitiative – Volksinitiativen auf Amtszeitbeschränkungen

Initianten nutzten die Volksinitiative seither nicht nur, um die Parteien zu umgehen, sondern setzten damit auch eine Reihe von Vorlagen in Kraft, welche sich direkt gegen die Interessen der Parteien richteten.<sup>11</sup> Solche Initiativen sind nicht zuletzt deshalb oft erfolgreich, weil die Stimmberechtigten in den USA seit jeher eine eher tiefe Meinung von ihrer politischen Führung und den Parteien haben.<sup>12</sup> Auf diesem Misstrauen gründete auch das in den 1990er Jahren äußerst populäre *term-limits-movement*, eine politische Bewegung, welche das Ziel verfolgte, Amtszeitbeschränkungen für gewählte Amtsträger einzuführen.<sup>13</sup> Nach Darstellung der Bewegung verfügten die Amtsträger über finanzielle und institutionelle Vorteile gegenüber potenziellen Herausforderern und hohe Wiederwahlraten führten zu eigentlichen Karriereparlamentariern, was die regelmäßigen Wahlen ihrer Funktion weitgehend beraube.<sup>14</sup> Die Stimmberechtigten in Oklahoma, Colorado und Kalifornien hatten im Jahre 1990 als erste Gelegenheit, sich über gliedstaatliche Initiativen zu Amtszeitbeschränkungen auszusprechen. Diese Volksinitiativen beschränkten vorerst lediglich die Amtszeiten von gliedstaatlichen Amtsträgern und wurden in allen drei Gliedstaaten vom Volk angenommen.<sup>15</sup> Die betreffende Initiative aus Kalifornien (Proposition 140) begnügte sich dabei nicht mit einem lebenslangen Verbot weiterer Amtsperioden, sondern kürzte gleichzeitig das Budget des Parlaments um 40 % und entzog den Abgeordneten ihre Pensionen.<sup>16</sup> Den letzten Punkt erklärte der Supreme Court Kaliforniens immerhin für unzulässig, soweit er die bereits im Amt stehenden Abgeordneten betraf.<sup>17</sup> Nach diesem Erfolg brachte

das *term-limits-movement* bereits 1991 im Gliedstaat Washington die nächste Initiative zur Abstimmung. Initiative 553 sah nun Amtszeitbeschränkungen nicht nur für gliedstaatliche Amtsträger, sondern auch für die Abgeordneten des Gliedstaates Washington im US-Kongress vor. Die Initiative hätte auch die bereits abgeschlossenen Amtsperioden berücksichtigt und wäre damit rückwirkend angewendet worden. Auf diese Weise hätte die Initiative mit Tom Foley, dem amtierenden demokratischen Speaker des US-Repräsentantenhauses, ein prominentes Opfer gefordert. Foley stand zu diesem Zeitpunkt in seiner 14. Amtsperiode als Mitglied des US-Repräsentantenhauses und hätte aufgrund der Initiative nicht mehr zur Wiederwahl antreten können. Die Stimmberechtigten lehnten die Initiative jedoch mit rund 54 % der Stimmen ab.<sup>18</sup> Trotz dieses Rückschlages gelang es dem *term-limits-movement* im darauffolgenden Jahr, Amtszeitbeschränkungen in 13 weiteren Gliedstaaten einzuführen, wobei einige dieser Volksinitiativen auch die Amtszeiten der Delegierten der Gliedstaaten für den US-Kongress beschränkten.<sup>19</sup> Mit einer dieser Initiativen, Amendment 4 aus Arkansas,<sup>20</sup> befasste sich in letzter Instanz auch der US Supreme Court.<sup>21</sup> Diese Volksinitiative sah Amtszeitbeschränkungen für die Regierung, die Mitglieder der gliedstaatlichen Legislative und die Delegation Arkansas für den US-Kongress vor. Der US Supreme Court erklärte die gliedstaatlichen Amtszeitbeschränkungen für die Abgeordneten des US-Kongresses mit fünf zu vier Stimmen für unvereinbar mit der Unionsverfassung. Die Mehrheit der Mitglieder des Gerichts war der Ansicht, das Amendment stelle zusätzliche Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Mitglieder des Kongresses auf, welche in der US-Verfassung nicht vorgesehen seien.<sup>22</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt hatten bereits 23 Gliedstaaten solche Amtszeitbeschränkungen eingeführt, welche mit diesem Urteil für ungültig erklärt wurden.<sup>23</sup>

Die republikanische Partei nahm die populäre Forderung nach Amtszeitbeschränkungen hingegen wieder auf und machte diese zu einem Teil ihres medienwirksamen *Contract with America*, mit welchem die republikanischen Kandidaten ihren Wahlkampf zu

<sup>11</sup> Vgl. für eine differenzierte Betrachtung dieser beiden Wirkungen direkter Demokratie Bowler/Donovan, *Effects* (Anm. 5), S. 70 ff.; für einen Überblick der durch Initiativen eingeführten Bestimmungen, welche die Parteien beschränken Bowler/Donovan, *America* (Anm. 10), S. 658 ff.

<sup>12</sup> Vgl. etwa Pew Research Center, *Beyond Distrust: How Americans View Their Government*, November 2015, <http://www.people-press.org/files/2015/11/11-23-2015-Governance-release.pdf>, zuletzt besucht am 13. Januar 2017.

<sup>13</sup> Vgl. Kenneth P. Miller, *Democracy and the Courts*, New York (N.Y.) 2009, S. 159.

<sup>14</sup> Vgl. Paul Jacob, *Term Limits and the I&R Process*, in: M. Dane Waters, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham (N.C.) 2003, S. 505–508 (505).

<sup>15</sup> Jacob (Anm. 14), S. 505, vgl. auch die Übersicht über alle Initiativen auf S. 507 f.

<sup>16</sup> Vgl. ausführlich zum *term-limits-movement* in Kalifornien Peter Schrag, *Paradise Lost: California's Experience*, *Americas Future*, Berkeley (Cal.) 1999, S. 241 ff.

<sup>17</sup> *Legislature v. Eu*, 816 P.2d 1309 (California 1991).

<sup>18</sup> Vgl. Jacob (Anm. 14), S. 505; Miller (Anm. 13), S. 162.

<sup>19</sup> Übersichten bei Jacob (Anm. 14), S. 507 f. und Miller (Anm. 13), S. 163 (Tabelle 6.1).

<sup>20</sup> Vgl. etwa Jacob (Anm. 14), S. 507.

<sup>21</sup> *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995).

<sup>22</sup> *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779, 837 (1995); vgl. auch Art. I § 2 und 3 der US-Verfassung von 1787.

<sup>23</sup> Jacob (Anm. 14), S. 505; Miller (Anm. 13), S. 166.

den Kongresswahlen im Jahre 1994 bestritten.<sup>24</sup> Den Republikanern gelang es bei diesen Wahlen zum ersten Mal seit 40 Jahren wieder, die Mehrheit der Sitze im Repräsentantenhaus zu gewinnen. Ihr Einsatz für Amtszeitbeschränkungen erlahmte aber, nachdem sie selbst die Kontrolle über das Repräsentantenhaus übernommen hatten.<sup>25</sup> Das *term-limits-movement* dachte sich nach dem Rückschlag durch das Urteil des US Supreme Courts aber bereits neue Wege aus, um Amtszeitbeschränkungen auch für die Mitglieder des US-Kongresses erreichen zu können. Mittels gliedstaatlicher Initiativen sollten die Abgeordneten dazu verpflichtet werden, im Kongress für eine Änderung der Unionsverfassung zu stimmen, um damit Amtszeitbeschränkungen auf Bundesebene einführen zu können. So forderte etwa das Amendment 12 von den Kongressabgeordneten Colorados, sich für eine Verfassungsversammlung auf Bundesebene einzusetzen, welche schließlich Amtszeitbeschränkungen vorschlagen sollte. Da die Abgeordneten von den Gliedstaaten nicht instruiert werden durften, wollte Amendment 12 die Abgeordneten indirekt dazu bringen, für eine Verfassungsänderung zu stimmen. Abgeordnete, welche diesen Instruktionen nicht nachgekommen wären, hätten bei künftigen Wahlen speziell gekennzeichnet werden müssen. Die Wahlbehörden hätten auf Wahlzetteln neben die Namen der Fehlbaren den Ausdruck «*Disregarded Voters' Instructions on Term Limits*» schreiben müssen. Neue Kandidaten hätten sich zu den Zielen des Amendments bekennen müssen, andernfalls wäre neben ihrem Namen die Aufschrift «*Declined to Support Term Limits*» auf den Wahlzettel aufgedruckt worden. Die Gegner bezeichneten das Amendment daher auch als *scarlet letter initiative*, in Anlehnung an die Novelle «Der scharlachrote Buchstabe» von Nathaniel Hawthorne (*Scarlet Letter* im Original), in welcher die Protagonistin zur Strafe für ihre eheliche Untreue ein scharlachrotes «A» tragen musste. Die Stimmberechtigten Colorados nahmen die Volksinitiative mit rund 54 % der Stimmen an.<sup>26</sup> Der Supreme Court von Colorado erklärte diese Bestimmungen später jedoch für unvereinbar mit der US-Verfassung, weil die gliedstaatlichen Abgeordneten im Hinblick auf das Verfahren für die Änderung der US-Verfassung nicht in-

struiert werden dürfen.<sup>27</sup> Die Stimmberechtigten in zehn weiteren Gliedstaaten nahmen ähnlich lautende Initiativen an, welche die Befürworter verharmlosend als *informed voter initiatives* bezeichneten.<sup>28</sup> Im Jahre 2001 erklärte der US Supreme Court eine dieser Initiativen aus dem Gliedstaat Missouri jedoch für verfassungswidrig. Die Gliedstaaten seien nach der Unionsverfassung zwar zuständig, Zeit und Ort sowie Art und Weise der Kongresswahlen festzulegen, dies gebe ihnen aber nicht die Kompetenz, die Kandidaten anlässlich dieser Wahlen mit solchen amtlichen Zusätzen zu stigmatisieren.<sup>29</sup> Die Instruktion der Abgeordneten durch die Gliedstaaten sei unvereinbar mit den Prinzipien von Repräsentation und Deliberation, wie sie die US-Verfassung kenne.<sup>30</sup> Wenngleich der US Supreme Court gliedstaatliche Amtszeitbeschränkungen für die Abgeordneten des Kongresses damit verunmöglichte, so sind die Amtszeiten gliedstaatlicher Amtsträger heute in vielen Gliedstaaten beschränkt. In vielen Fällen hatten sich auch die gliedstaatlichen Höchstgerichte mit diesen Amtszeitbeschränkungen zu beschäftigen.<sup>31</sup>

### III. Parteien als Nutznießer der Volksinitiative

Da sich die Volksinitiative grundsätzlich gegen die etablierten Parteien richtet, erstaunt es nicht, dass die Parteien die Initiative bis in die 1990er Jahre kaum für ihre eigenen Interessen nutzten.<sup>32</sup> Der *Contract with America* der republikanischen Kandidaten für die Kongresswahlen deutete aber zumindest an, dass sich Volksinitiativen womöglich auch von den Parteien

<sup>27</sup> *Morrissey v. State of Colorado*, 951 P.2d 911 (Colorado 1998).

<sup>28</sup> Vgl. zu dieser Diskrepanz Jacob (Anm. 14), S. 506.

<sup>29</sup> *Cook v. Gralike*, 531 U.S. 510, 522–526 (2001); vgl. auch Art. I § 4 der US-Verfassung von 1787 «The Times, Places and Manner of holding Elections».

<sup>30</sup> *Cook v. Gralike*, 531 U.S. 510, 527–531 (2001).

<sup>31</sup> Vgl. *Legislature v. Eu*, 816 P.2d 1309 (California 1991); *Alaskans for Legislative Reform v. State*, 887 P.2d 960 (Alaska 1994); *League of Woman Voters v. Secretary of State*, 683 A.2d 769 (Maine 1996); *League of Woman Voters v. Secretary of the Commonwealth*, 681 N.E.2d 842 (Massachusetts 1997); *Gerberding v. Munro*, 949 P.2d 1366, (Washington 1998); *Lehmann v. Bradbury*, 37 P.3d 989 (Oregon 2002); *Cathcart v. Meyer*, 88 P.3d 1050 (Wyoming 2004).

<sup>32</sup> Vgl. *Bowler/Donovan, Effects* (Anm. 5), S. 88 f. sowie die Übersicht über die diesbezüglichen Untersuchungen bei Richard L. Hasen, *Parties Take the Initiative (And Vice Versa)*, in: *Columbia Law Review* 100 (2000), S. 731–752 (732 ff.); zu den Gründen, warum direkte Demokratie auch heute noch als Gegenmittel gegen die vermeintlich korrupten Parteien stilisiert wird Ethan J. Leib/Christopher S. Elmendorfer, *Why Party Democrats Need Popular Democracy and Popular Democrats Need Parties*, in: *California Law Review* 100 (2012), S. 69–113 (76 ff.).

<sup>24</sup> Vgl. im Allgemeinen zum *Contract with America* etwa James G. Gimpel, *Legislating the Revolution: The Contract with America in Its First 100 Days*, Boston [Mass.] 1996.

<sup>25</sup> Vgl. zur Rolle des *term-limits-movement* im US-Kongress Jacob (Anm. 14), S. 505 f.; Miller (Anm. 13), S. 163 f.

<sup>26</sup> Vgl. zu den Ergebnissen der Volksabstimmung die Homepage des Colorado Legislative Council: *Ballot Issue History*, <http://www.leg.state.co.us/lcs/ballothistory.nsf>, zuletzt besucht am 13. Januar 2017.

und ihren Kandidaten instrumentalisieren ließen. In diesem Fall haben die Republikaner die politische Stimmung für Amtszeitbeschränkungen in den Gliedstaaten aufgenommen, um ihre Popularität in den nationalen Kongresswahlen zu steigern. In der US-amerikanischen Politik kommt den politischen Parteien eher geringe Bedeutung zu. Die politische Auseinandersetzung begann sich bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts vermehrt auf die Person von Kandidaten und Amtsinhabern zu fokussieren,<sup>33</sup> was sich auch in den direktdemokratischen Verfahren auf Ebene der Gliedstaaten zeigt, wo es viel eher die Kandidaten sind, welche Volksinitiativen zu strategischen Zwecken einsetzen.<sup>34</sup>

### 1. Volksinitiativen und Gouverneurswahlen

Die Stimmberechtigten wählen ihre Abgeordneten für die gliedstaatlichen Parlamente meist in Einerwahlkreisen, weshalb die Kandidaten ihre politischen Positionen an ihrem Wahlbezirk ausrichten und nicht an den Stimmberechtigten des gesamten Gliedstaates.<sup>35</sup> Im Gegensatz dazu werden Gouverneure vom gesamten Stimmvolk eines Gliedstaates gewählt und damit grundsätzlich vom gleichen Stimmvolk, welches auch über die gliedstaatlichen Volksinitiativen abstimmt. Gouverneure haben damit am ehesten den Anreiz, ihre politischen Positionen an populären Volksinitiativen auszurichten oder diese gar direkt zu unterstützen.<sup>36</sup> Gouverneure zeigen sich daher meist ohne Weiteres bereit, angenommene Volksinitiativen umzusetzen, selbst wenn diese ihren politischen Positionen widersprechen. So erklärte sich etwa Jerry Brown, der demokratische Gouverneur Kaliforniens, in seiner ersten Amtszeit bereit, die in einer Volksabstimmung anlässlich der Primärwahlen im Juni 1978 angenommene Volksinitiative Proposition 13 umzusetzen, selbst wenn er diese zuvor abgelehnt hatte. Die Volksinitiative senkte unter anderem die Steuer auf Grundeigentum und machte Erhöhungen dieser und anderer Steuern von einer qualifizierten Mehrheit in beiden Parlamentskammern abhängig.<sup>37</sup> Brown unterstützte nach der Ab-

stimmung die Ziele der Initiative und erklärte sich sogar bereit, einstweilen keine weiteren Staatsbeamten einzustellen, um die wegfallenden Steuereinnahmen zu kompensieren. Brown hatte die im November 1978 anstehenden Gouverneurswahlen im Blick, bei welchen er zur Wiederwahl antrat und schließlich auch für eine zweite Amtszeit gewählt wurde.<sup>38</sup> Gouverneure richten ihre Politik jedoch nicht nur an erfolgreichen Initiativen aus, sie unterstützen Initiativen auch aktiv im Abstimmungskampf und identifizieren sich mit diesen. So war etwa der kalifornische Gouverneur Pete Wilson im Vorfeld seiner Kandidatur für das Amt des Gouverneurs als Ehrenvorsitzender (*honorary chairman*) für die Volksinitiative Proposition 115 tätig.<sup>39</sup> Mit der Unterstützung durch Wilson gelang es den Initianten, die nötigen Unterschriften für die Initiative zu sammeln, welche die Straffjustiz reformieren und dabei insbesondere die Verteidigungsrechte der Angeklagten einschränken wollte. Da die Stimmberechtigten zum gleichen Termin sowohl über Proposition 115 abzustimmen als auch einen neuen Gouverneur zu wählen hatten, versprach sich Wilson mit der Unterstützung dieser Initiative einen Vorteil gegenüber seiner demokratischen Konkurrentin. Die Stimmberechtigten sprachen sich schließlich sowohl für die Initiative als auch für Wilson aus.<sup>40</sup>

Obwohl Wilson formell lediglich ein Ehrenamt im Komitee von Proposition 115 bekleidete, übte er gleichwohl maßgeblichen Einfluss auf das Initiativkomitee aus. Solche Initiativkomitees, welche von Personen kontrolliert werden, die gleichzeitig für ein Amt kandidieren, bezeichnen Lehre und Praxis in den USA als *candidate controlled ballot measure committee*. Aufschwung nahmen diese Komitees vor allem nach einem Urteil des US Supreme Courts aus dem Jahre 1981.<sup>41</sup> In diesem Urteil erklärte der US

<sup>33</sup> Vgl. im Allgemeinen Justin S. Vaughn, *Candidate Centered Elections*, in: Larry J. Sabato/Howard R. Ernst (Hrsg.), *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, New York (N.Y.) 2006, S. 62 f.

<sup>34</sup> Bowler/Donovan, *America* (Anm. 10), S. 665.

<sup>35</sup> Vgl. dazu ausführlich Daniel A. Smith, *Homeward Bound? Micro-Level Legislative Responsiveness to Ballot Initiatives*, in: *State Politics & Policy Quarterly* 1 (2001), S. 50–61 (50 ff.); vgl. zu dieser Differenz in anderem Zusammenhang auch Elizabeth Garrett, *Hybrid Democracy*, in: *George Washington Law Review* 73 (2005), S. 1096–1130 (1114).

<sup>36</sup> Vgl. Miller (Anm. 13), S. 78 f.

<sup>37</sup> Vgl. heute Art. XIII § 3a und § 4 California Constitution.

<sup>38</sup> Vgl. John G. Matsusaka, *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago (Ill.)/London 2004, S. 103; Schrag (Anm. 16), S. 153; vgl. in diesem Zusammenhang auch Richard J. Ellis, *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*, Lawrence (Kan.) 2002, S. 4.

<sup>39</sup> Vgl. etwa Philip Hager, *Measure Seeks to Remodel Criminal Justice Procedures*, in: *Los Angeles Times* vom 20. Mai 1990.

<sup>40</sup> Vgl. zum Ganzen Ellis (Anm. 38), S. 80; zu weiteren Aktivitäten Pete Wilsons im Zusammenhang mit anderen Initiativen auch Hasen, *Parties* (Anm. 32), S. 736 f.

<sup>41</sup> *Citizens Against Rent Control/Coalition for Fair Housing v. City of Berkeley, California*, 454 U.S. 290 (1981); vgl. zum Zusammenhang zu den Komitees Hank Dempsey, *The "Overlooked Hermaphrodite" of Campaign Finance: Candidate-Controlled Ballot Measure Committees in California Politics*, in: *California Law Review* 95 (2007), S. 123–167 (133 ff.); Richard L. Hasen, *Rethinking the Unconstitutionality of Contribution and Expenditure Limits in Ballot Measure Campaigns*, in: *Southern California Law Review* 78 (2005), S. 885–926 (894 ff.).

Supreme Court eine Gesetzesnorm für verfassungswidrig, mit welcher die Stadt Berkeley in Kalifornien Einzelspenden an Initiativkomitees auf 250 Dollar beschränken wollte. Bereits früher hatte der US Supreme Court Spendenbeschränkungen in Verfahren direkter Demokratie für unzulässig erklärt, soweit sie wirtschaftlich tätige Gesellschaften betrafen. Das Gericht erachtete solche Spendenbeschränkungen für unnötig, da in den Verfahren direkter Demokratie im Gegensatz zu Personenwahlen keine Korruption denkbar sei.<sup>42</sup> Diese Rechtsprechung nutzten die Kandidaten, um Spendenbeschränkungen im Rahmen von Personenwahlen faktisch zu umgehen. Als Urheber oder Unterstützer einer Volksinitiative können Kandidaten für diese Initiative weitgehend unbeschränkt Spenden sammeln und damit indirekt ihre Wahlchancen erhöhen, indem sie mit der Initiative identifiziert werden und damit ihre Popularität steigern können.<sup>43</sup> Auf die Spitze trieb dieses System Arnold Schwarzenegger, als er im Jahre 2003 die Abberufung (Recall) des amtierenden kalifornischen Gouverneurs anstrebte und gleichzeitig selber als neuer Gouverneur kandidierte. Schwarzenegger sammelte in seinem Recall-Komitee – welches in Anlehnung an einen bekannten Film von ihm *Total-Recall-Committee* hieß – 4,5 Millionen Dollar, um Gouverneur Gray Davis abzurufen. Mit diesem Geld, welches Schwarzenegger getrennt von seinem Wahlkampfbudget sammelte, finanzierte das Recall-Komitee formell zwar nur den Abstimmungskampf zugunsten des Recalls, die Werbung dazu zeigte aber hauptsächlich Schwarzenegger selber und war kaum von seiner eigenen Wahlkampfwerbung zu unterscheiden.<sup>44</sup> Beim Recall des kalifornischen Gouverneurs ist diese Verbindung von Abberufung und Wahl eines neuen Amtsträgers besonders eng, denn die Stimmberechtigten entscheiden beim gleichen Abstimmungstermin über beide Fragen. Diese engen Verbindungen zwischen Wahl- und Recall-Komitees haben die Aufsichtsbehörde Kaliforniens (FPPC)<sup>45</sup> veranlasst, die Spendenbeschränkungen bei Personenwahlen unter anderem auch auf Recall-Komitees aus-

zudehnen, falls diese von einem Kandidaten kontrolliert werden. Obwohl die entsprechenden Gesetzesbestimmungen Spendenbeschränkungen ausdrücklich auf Personenwahlen beschränkten, stellte sich die FPPC auf dem Standpunkt, dass die Spenden an die Komitees faktisch Spenden an die Kandidaten darstellen. Die Gerichte Kaliforniens folgten dieser weiten Interpretation der Normen über Spendenbeschränkungen durch die FPPC jedoch nicht und erklärten die Praxis der Aufsichtsbehörde damit für unzulässig.<sup>46</sup> Die von einem Kandidaten kontrollierten Initiativkomitees bleiben damit weiterhin ein indirektes Wahlkampfmittel, insbesondere bei den Gouverneurswahlen in Kalifornien.

Arnold Schwarzenegger griff aber auch als amtierender Gouverneur häufig auf Initiativen zurück, um die widerspenstige, demokratisch kontrollierte Legislative gefügig zu machen. Er drohte dem Parlament, seine Gesetzesvorhaben andernfalls auf dem Weg einer Volksinitiative umzusetzen.<sup>47</sup> Dieses Vorgehen wird mitunter als *governing by threat of initiative* bezeichnet.<sup>48</sup> Schwarzenegger war mit diesem Vorgehen aber nicht so erfolgreich, wie mit seiner Recall-Kampagne, denn das Stimmvolk stellte sich im Konflikt zwischen ihm und dem Parlament meist nicht auf seine Seite.<sup>49</sup>

## 2. Gliedstaatliche Volksinitiativen und nationale Präsidentschaftswahlen

Die Lehre in den USA hat seither eine Vielzahl von Funktionen identifiziert, für welche Parteien oder Kandidaten die Volksinitiative nutzen.<sup>50</sup> All diesen Funktionen ist gemein, dass dabei die eigentliche Funktion der Volksinitiative, nämlich eine rechtliche Norm vorzuschlagen und mit Zustimmung des Stimmvolkes in Kraft zu setzen, in den Hintergrund tritt. Die Lehre bezeichnet solche Initiativen daher auch als *crypto-initiatives*, bei welchen das eigentliche Ziel der Initianten im Dunkeln bleibt.<sup>51</sup> Die Parteien

<sup>42</sup> First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978).

<sup>43</sup> Eingeschränkt werden die Komitees lediglich durch strenge Offenlegungsbestimmungen, vgl. etwa Thad Kousser/Mathew McCubbins, *Crypto-Initiatives and Policy Making by Direct Democracy*, Southern California Law Review 78 (2005), S. 949–984 (979 f.).

<sup>44</sup> Vgl. Elizabeth Garrett, *Democracy in the Wake of the California Recall*, in: University of Pennsylvania Law Review 153 (2004), S. 244–284 (251); Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1105; Hasen, *Rethinking* (Anm. 41), S. 899.

<sup>45</sup> California Fair Political Practices Commission, vgl. für weitere Informationen <http://www.fppc.ca.gov>, zuletzt besucht am 13. Januar 2017.

<sup>46</sup> Citizens to Save California v. California Fair Political Practices Commission, 145 Cal. App. 4th 736 (2006); vgl. auch Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1106 ff.; Garrett, *Recall* (Anm. 44), S. 252.

<sup>47</sup> Vgl. dazu ausführlich Garret, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1121 ff.

<sup>48</sup> Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1121 ff.

<sup>49</sup> Vgl. Dempsey (Anm. 41), S. 124 ff., 130 f.; Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1121 ff.; Garrett, *Recall* (Anm. 44), S. 283.

<sup>50</sup> Vgl. etwa die Übersicht bei Daniel A. Smith/Caroline J. Tolbert, *The Initiative to Party: Partisanship and Ballot Initiatives in California*, in: *Party Politics* 7 (2001), S. 739–757 (740 ff.); vgl. auch Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1096 ff.

<sup>51</sup> Elizabeth Garrett, *Commentary: Crypto-Initiatives in Hybrid Democracy*, in: *Southern California Law Review* 78 (2005), S. 985–996; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 949 ff.

versuchen dabei mitunter gar mittels gliedstaatlicher Volksinitiativen die Wahlen auf Bundesebene zu beeinflussen. Diese Möglichkeit bietet sich, weil die Stimmberechtigten in fast allen Gliedstaaten der USA, welche direkte Demokratie kennen, gleichzeitig mit den allgemeinen Wahlen und damit nur alle zwei Jahre über Volksinitiativen abstimmen.<sup>52</sup> Die Lehre ist uneinheitlich in der Frage, ob zur Abstimmung stehende Initiativen die Stimmbeteiligung im Allgemeinen erhöhen.<sup>53</sup> Mehrere Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass die Parteien gliedstaatliche Initiativen zumindest dazu nutzen, sich gegenüber potenziellen Wählern prägnant zu positionieren. Mit der Volksinitiative können sie für die Partei wesentliche Themen politisieren.<sup>54</sup> Am besten untersucht sind in dieser Hinsicht die nationalen Präsidentschaftswahlen im Jahre 2004, bei welchen den Republikanern nahe stehende Initiativkomitees in sechs Gliedstaaten Initiativen lancierten, welche sich gegen Eheschließungen von homosexuellen Paaren richteten.<sup>55</sup> Ziel dieser Initiativen war nicht nur das Verbot dieser Ehen auf gliedstaatlicher Ebene. Die Initiativen sollten tendenziell konservative Stimmberechtigte ansprechen, welche gleichzeitig George W. Bush erneut zum nationalen Präsidenten wählen würden.<sup>56</sup> Die Wahl- und Abstimmungsforschung nennt ein solches politisches Thema *jack issue*, da es wie ein Flaschenzug die Stimmzahl eines Kandidaten erhöhen soll. Daneben sollte die Initiative idealerweise auch einen Keil zwischen die gegnerischen Kandidaten treiben (*wedge issue*), indem diese sich im Hinblick auf die Initiative positionieren mussten und damit gezwungen waren, Teile ihrer potenziellen Wählerschaft zu enttäuschen.<sup>57</sup> In den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2004 nutzten aber

auch die Demokraten gliedstaatliche Initiativen, um ihren Präsidentschaftskandidaten John Kerry zu unterstützen. Sie taten dies aber weniger systematisch, indem sie vor allem im höchst umstrittenen Gliedstaat Florida eine Initiative zu einem allgemeinen Mindestlohn unterstützten.<sup>58</sup>

#### IV. Schlussfolgerungen – Hybride Demokratie in den USA

Populisten und Progressivisten trieben die Einführung der Volksinitiative in den Gliedstaaten der USA zu Beginn des 20. Jahrhunderts voran, um die etablierten Parteien zu schwächen. Diese Stoßrichtung entsprach der grundsätzlichen Skepsis, welche die Stimmberechtigten den Parteien seit jeher entgegenbrachten und noch heute nutzen Interessengruppen die Volksinitiative, um den Interessen der Parteien entgegenzuwirken. Spätestens zu Beginn der 1990er Jahre begannen aber auch die Parteien und deren offizielle Kandidaten, sich der Volksinitiative zu bedienen, um ihre eigenen parteipolitischen Interessen durchzusetzen. Die besonders in der Diskussion um die direkte Demokratie in Deutschland weit verbreitete Sichtweise eines starken Gegensatzes zwischen direkter und repräsentativer Demokratie kann damit für die USA nicht übernommen werden. Der Einfluss der direkten Demokratie auf die institutionelle Ordnung ist hier weit komplexer, weshalb Teile der Lehre dieses System auch als *hybrid democracy* bezeichnen, in welchem Elemente direkter und repräsentativer Demokratie in Verbindung miteinander wirken.<sup>59</sup> Die in diesem Beitrag skizzierten Einflüsse direkter Demokratie auf die Parteien zeigen, dass das repräsentative System unter Umständen flexibel auf die Herausforderungen der direkten Demokratie reagieren kann, sofern die institutionellen Rahmenbedingungen dies ermöglichen. Der Gegensatz zwischen direkter und repräsentativer Demokratie wird dadurch abgemildert, wobei die Lehre in den USA die Instrumentalisierung direkter Demokratie durch Parteien und ihre Kandidaten eher kritisch sieht.<sup>60</sup> Nichts desto trotz bleibt die Volksinitiative ein Verfahren, welches die Parteien in den USA weiterhin zu fürchten haben, denn die tendenziell negative Einstellung der Stimmberechtigten gegenüber den politischen Parteien macht es Initianten nach wie vor möglich, die Volksinitiative ihrem ursprünglichen Sinne nach zu nutzen.

<sup>52</sup> Vgl. die Übersicht bei Waters (Anm. 2), S. 24.

<sup>53</sup> Vgl. die Übersichten zum Stand der Forschung bei Daniel A. Smith, Was Rove Right? Ohio's Gay Marriage Ban and the 2004 Presidential Election, in: Shaun Bowler/Amihai Glazer (Hrsg.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, S. 21–34 (22 f.) sowie Caroline J. Tolbert/John A. Grummel/Daniel A. Smith, The Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout in the American States, in: *American Politics Research* 29 (2001), S. 625–648 (627 ff.).

<sup>54</sup> Vgl. Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1099 f.; Hasen, *Parties* (Anm. 32), S. 736 f.; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 976; Smith, *Ohio* (Anm. 53), S. 32.

<sup>55</sup> Zusätzlich kamen in vier weiteren Gliedstaaten parlamentarische Vorlagen zum Verbot von gleichgeschlechtlichen Ehen zur Volksabstimmung, vgl. Smith, *Ohio* (Anm. 53), S. 21.

<sup>56</sup> Vgl. Bowler/Donovan, *America* (Anm. 10), S. 665; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 969 ff.; Smith, *Ohio* (Anm. 53), S. 21; vgl. auch Garret, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1101 mit Hinweisen zu weiteren Wahlen auf Bundesebene.

<sup>57</sup> Zu den beiden Arten von Themen ausführlich Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 976 ff.; vgl. auch Garret, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1101.

<sup>58</sup> Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1104; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 972.

<sup>59</sup> Grundlegend dazu Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1096 ff.

<sup>60</sup> Vgl. Garrett, *Hybrid Democracy* (Anm. 35), S. 1104; Kousser/McCubbins (Anm. 43), S. 979 f.

## Strukturschwäche und Personalprobleme an der „Wiege der Demokratie“: aktuelle Herausforderungen für die Parteien auf der kommunalen Ebene

Dr. Hendrik Träger<sup>1</sup>/Jan Pollex<sup>2</sup>

### 1. Einleitung

Die Politik auf der kommunalen Ebene rückt immer stärker in den Fokus der Politikwissenschaft, wobei häufig von der „Wiege der Demokratie“ oder der „Schule der Demokratie“ gesprochen wird. Diese Bezeichnungen lassen sich zum einen damit erklären, dass die Kommunen historisch älter als die staatlichen Strukturen sind und deshalb die ursprüngliche Form der (demokratischen) Herrschaftsausübung darstellen.<sup>3</sup> Zum anderen heben die Bezeichnungen auf die Stellung der Kommunen im deutschen Mehr-Ebenen-System ab, denn die Städte, Gemeinden und Landkreise bilden die politische Arena, die am stärksten mit dem Lebensumfeld der Bürger verbunden ist. Sie sind im politischen System der Bundesrepublik Deutschland neben eigenen Politikfeldern (z.B. Stadtentwicklung) auch für die Umsetzung von politischen Entscheidungen der übergeordneten Ebenen verantwortlich<sup>4</sup> und werden deshalb im Spannungsfeld von „policy-takers“ und „policy-makers“<sup>5</sup> verortet.

Die politikwissenschaftliche Forschung zur lokalen Politik berücksichtigt mittlerweile alle Perspektiven des Fachs. Die Studien widmen sich beispielsweise der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen<sup>6</sup>, dem Prozess der Aushandlung und der Rolle lokaler Partei-Koalitionen<sup>7</sup>, den parlamentsähnlichen Strukturen der Bürgerversammlungen<sup>8</sup>, der Funktionsweise von Stadträten<sup>9</sup> und den rechtlichen Rahmenbedingungen

kommunaler Politik<sup>10</sup>. Außerdem stehen der (internationale) Vergleich kommunaler politischer Settings<sup>11</sup> und aktuelle politische Problemlagen<sup>12</sup> im Fokus.

Wir beschäftigen uns in diesem Aufsatz mit der Situation der Parteien auf der lokalen Ebene. Auch in den Kommunen sind es vornehmlich Parteien, die die politische Willensbildung maßgeblich beeinflussen, Kandidaten aufstellen und den politischen Prozess in den Volksvertretungen prägen. In der Forschung wird konstatiert, dass die Parteipolitisation – also der Einfluss der Parteien auf die politische Willensbildung sowie auf die Besetzung von Ämtern und Mandaten – mit zunehmender Größe der Kommunen steigt. Obgleich es „keinen christlich-demokratischen Straßenbau und keine sozialdemokratische Wasserwirtschaft“<sup>13</sup> gibt, sind auch auf der kommunalen Ebene deutliche Unterschiede zwischen den inhaltlich-programmatischen Positionen der Parteien erkennbar.<sup>14</sup>

„Die Diskussion über den Parteienwandel und die daraus resultierende Frage nach der Legitimität der partei-staatlichen Ordnung wird (...) in der lokalen Politikforschung in Deutschland nicht einmal ansatzweise problematisiert“<sup>15</sup>, kritisierte Lars Holtkamp bereits vor fast einem Jahrzehnt. Das verwundert nicht zuletzt angesichts der schon damals virulenten Debatte, ob sich die „Mitgliederparteien am Ende“<sup>16</sup> befinden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich die allgemeine Entwicklung der Parteien in Deutschland auf die Gebietsverbände vor Ort auswirkt?

An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an und untersucht die aktuellen Herausforderungen, vor denen die Parteien (auch) auf der kommunalen Ebene stehen. In diesem Zusammenhang gehen wir sowohl auf die Mitgliederbestände (*Kapitel 2*) als auch auf die Personalsituation (*Kapitel 3*) der Parteien ein, um anschließend konkrete Vorschläge für den Umgang mit den skizzierten Herausforderungen zu unterbreiten und kurz zu diskutieren (*Kapitel 4*). Im empirischen Teil fokussieren wir uns aufgrund der uns vorliegenden Daten teilweise auf die Parteien im Freistaat Sachsen sowie auf ausgewählte Oberbürgermeister- und Landratswahlen (in ganz Deutschland).

<sup>1</sup> Der Verfasser arbeitet am Forschungs- und Lehrbereich „Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Politik in Europa“ des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Leipzig und ist Vorstandsmitglied des „Sächsischen Kompetenzzentrums für Landes- und Kommunalpolitik (SKLK)“.

<sup>2</sup> Der Verfasser arbeitet im Fachgebiet „Europäische Integration“ des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

<sup>3</sup> Vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 10.

<sup>4</sup> Vgl. Kost/Wehling 2010.

<sup>5</sup> Schultze 2003, S. 121.

<sup>6</sup> Exemplarisch: Roßteutscher/Schäfer 2016.

<sup>7</sup> Exemplarisch: Gross 2017.

<sup>8</sup> Exemplarisch: Kipke 2000; Haus 2005.

<sup>9</sup> Exemplarisch: Pollex 2017.

<sup>10</sup> Exemplarisch: Kipke 2000; Kost/Wehling 2010.

<sup>11</sup> Exemplarisch: Wollmann 2008; Kuhlmann/Wohlmann 2013.

<sup>12</sup> Exemplarisch: Schammann 2015; Schönig et al. 2017.

<sup>13</sup> Hennis 1999, S. 16.

<sup>14</sup> Vgl. Holtkamp 2008; Krapp/Egner 2013; Vetter/Kuhn 2013; Barbehön/Münch 2017.

<sup>15</sup> Holtkamp 2008, S. 11.

<sup>16</sup> Wiesendahl 2006.

Trotz dieser Auswahl sind unsere Befunde – wenn gleich in unterschiedlichem Maße – durchaus repräsentativ für die Situation in anderen Bundesländern und bei anderen Wahlen.

## 2. Herausforderungen (I): niedrige Mitgliederbestände

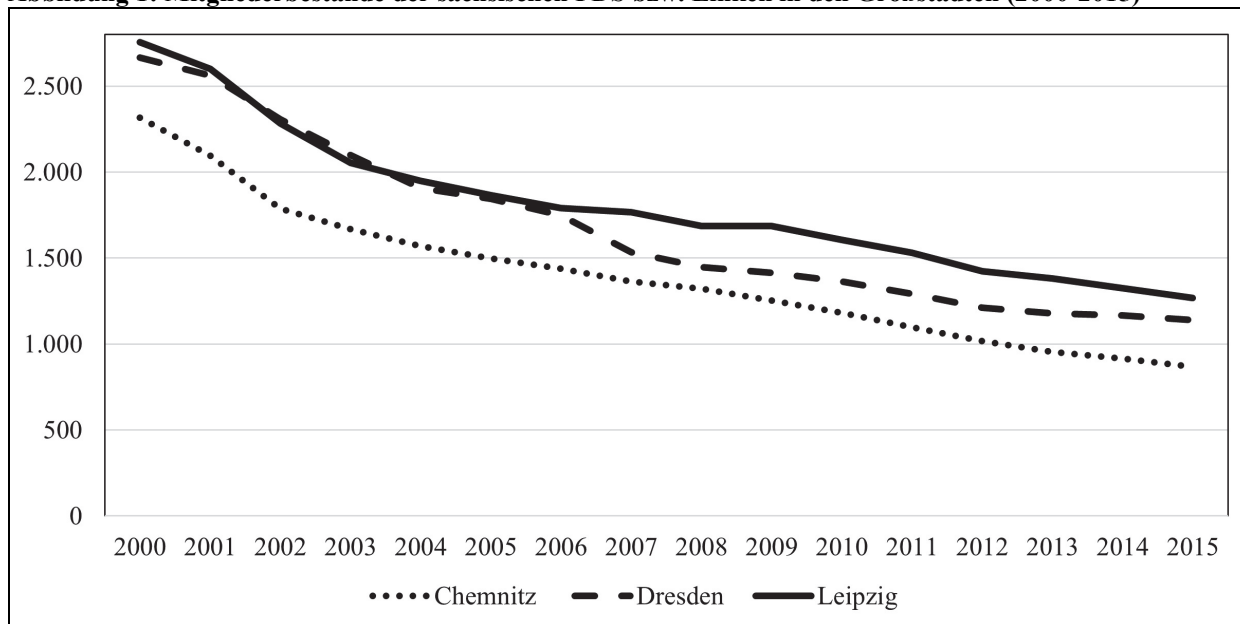
Seit 1990 ist in Deutschland ein erheblicher Rückgang der Zahl der Parteimitglieder um etwa die Hälfte zu verzeichnen, wobei die einzelnen Parteien teilweise divergierende Entwicklungen aufweisen: Während CSU (22,5 Prozent), CDU (43,7 Prozent), SPD (53,1 Prozent), FDP (68,4 Prozent) und Die Linke (unter Berücksichtigung der PDS als Vorgängerorganisation: 79,0 Prozent) innerhalb eines reichlichen Vierteljahrhunderts zwischen einem und vier Fünftel ihrer Mitglieder verloren, konnte Bündnis 90/Die Grünen als einzige der im Bundestag vertretenen Parteien ihren Mitgliederbestand um fast die Hälfte (43,8 Prozent) ausbauen.<sup>17</sup>

Mittlerweile gehört nicht einmal mehr jeder 50. Deutsche einer Partei an, weshalb Oskar Nieder-

in manchen Bundesländern Mitgliedergerinne verzeichnen, denen jedoch Verluste in anderen Regionen gegenüberstanden.

Die immer schwächer werdende gesellschaftliche Verankerung der Parteien macht sich nicht nur auf der Bundes- und der Landesebene, sondern – und dies sogar in besonderem Maße – auf der kommunalen Ebene bemerkbar; also dort, wo die Parteimitglieder in Orts- beziehungsweise Kreisverbänden organisiert sind und sich (wenn sie es überhaupt machen) engagieren.<sup>19</sup> Das lässt sich sehr eindrucksvoll am Beispiel der PDS beziehungsweise Linken in Sachsen<sup>20</sup> zeigen: Innerhalb von eineinhalb Jahrzehnten verloren die Linksozialisten in den drei Großstädten des Freistaates ungefähr die Hälfte ihrer Mitglieder. Hatten der PDS in Chemnitz bis einschließlich 2001 noch mehr als 2.000 Personen angehört, so sind es seit 2013 weniger als 1.000. Und in Dresden und Leipzig als den beiden sächsischen Metropolen mit jeweils über einer halben Million Einwohner hat Die Linke spätestens seit 2012 weniger als 1.500 Mitglieder (*Abbildung 1*).

**Abbildung 1: Mitgliederbestände der sächsischen PDS bzw. Linken in den Großstädten (2000-2015)**



Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen der Landesgeschäftsstelle der Partei Die Linke in Sachsen.

mayer zurecht „eine kontinuierlich abnehmende gesellschaftliche Verankerung der Parteien“<sup>18</sup> konstatiert. Diese fällt bei den einzelnen Parteien und deren Landesverbänden sehr unterschiedlich aus. Im Jahr 2015 konnten mit Ausnahme der SPD alle Parteien

<sup>17</sup> Vgl. Niedermayer 2016, S. 416.

<sup>18</sup> Ebd., S. 412.

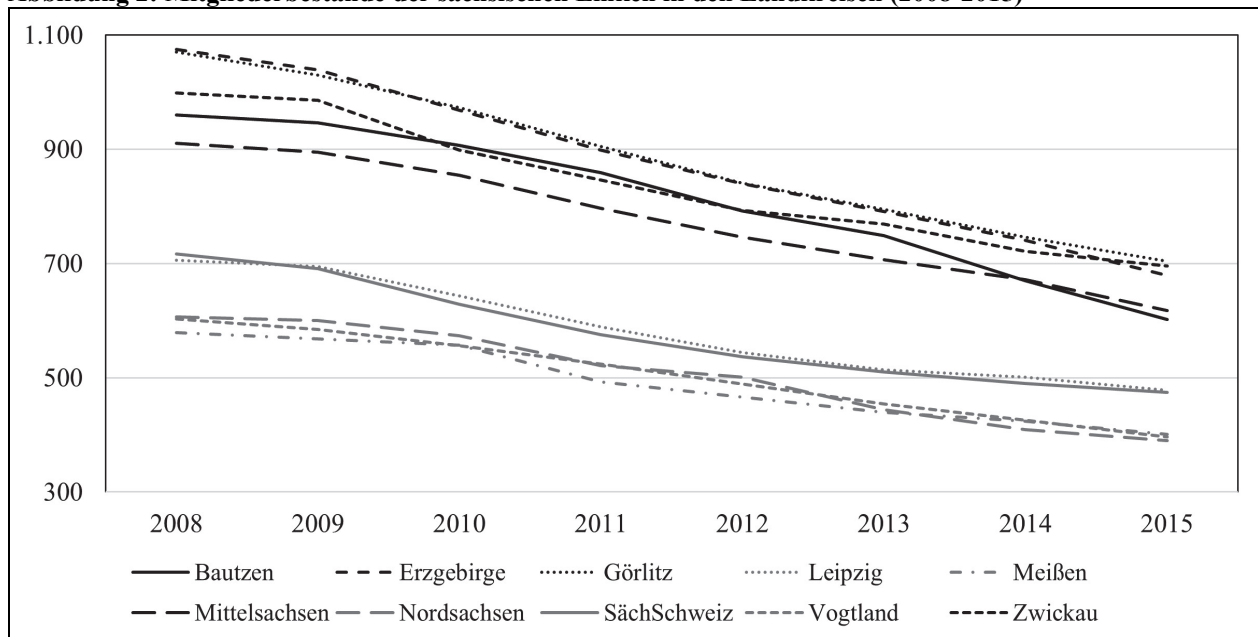
<sup>19</sup> Everhard Holtmann (2013, S. 797) betont, „dass das lokale Umfeld für Parteimitglieder einen wesentlichen Anstoß für politisches Engagement liefert und auch eine wichtige Sprosse auf der persönlichen politischen Karriereleiter darstellt.“

<sup>20</sup> Die Linke in Sachsen ist der einzige Landesverband im Freistaat, der den Autoren für einen längeren Zeitraum Daten über die Mitgliederbestände in den Stadt- und Kreisverbänden zur Verfügung stellte.

In den ländlichen Regionen des Freistaates ist die Situation noch schlechter: Spätestens seit 2010 hat Die Linke in keinem der zehn sächsischen Landkreise mehr als 1.000 Mitglieder. Seit 2015 gibt es sogar fünf Kreisverbände, denen weniger als 500 Personen angehören (*Abbildung 2*). Solche Mitgliederbestände sind für Landkreise, in denen auf einer Fläche zwischen 950 und 2.396 Quadratkilometern etwa 200.000 bis fast 350.000 Menschen leben, sehr gering und gefährden die Arbeits- und Kampagnenfähigkeit der Partei (*siehe unten*).

vielen Regionen nicht einmal mehr zehn von 10.000 Einwohnern SPD oder Bündnis 90/Die Grünen an. Die Bündnisgrünen hatten 2012 in keinem Kreisverband mehr als 61 Mitglieder; das sind maximal zwei Mitglieder pro 10.000 Einwohner. Nicht wesentlich besser ist – ausgerechnet in ihrem einstigen Stammland, dem „roten Königreich“<sup>22</sup> – die Situation für die Sozialdemokraten, denn die SPD hatte 2012 in den zehn Landkreisen lediglich zwischen 157 und 328 Mitglieder.<sup>23</sup>

**Abbildung 2: Mitgliederbestände der sächsischen Linken in den Landkreisen (2008-2015)**



Anmerkung: Aus Gründen einer besseren optischen Darstellung der dicht gedrängten Graphen beginnt die y-Achse dieser Abbildung nicht bei null.

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen der Landesgeschäftsstelle der Partei Die Linke in Sachsen.

Mit ähnlichen Rekrutierungsproblemen wie Die Linke sind auch die anderen Parteien in Sachsen konfrontiert, wie mit Blick auf die kreisfreien Städte und Landkreise des Freistaates im Jahr 2012<sup>21</sup> eindrucksvoll deutlich wird (*Abbildung 3*): Keinem der drei Stadt- und der zehn Kreisverbände gehört mehr als jeder 200. Einwohner des jeweiligen Gebietes an. Auf diesem niedrigen Niveau liegend ist die Situation mit einem Anteil von 0,42 Prozent – das sind 42 Mitglieder unter 10.000 Einwohnern – für die CDU im Erzgebirgskreis und Die Linke in Chemnitz noch am günstigsten. Im Gegensatz dazu gehören in

Die skizzierten Mitgliederbestände, die nicht nur für Sachsen typisch sind, sind teilweise so klein, dass sich nicht jede Partei „um alle kommunalpolitischen Ämter mit eigenen Mitgliedern bewerben“<sup>24</sup> kann. Noch wichtiger ist aus organisationssoziologischer Perspektive, dass „vor allem in einwohnerschwachen Gemeinden keine Ortsverbände (...) existieren“<sup>25</sup>. Damit fehlt die organisatorische Grundlage, um sich vor Ort parteipolitisch engagieren zu können. Aufgrund der räumlichen Entfernungen insbesondere in den ländlichen Regionen dürften auch Treffen auf der Ebene des Kreisverbandes für viele Mitglieder

<sup>21</sup> Das Jahr 2012 ist das einzige Jahr, für das für alle Parteien mit Ausnahme der FDP, deren Landesgeschäftsstelle keine entsprechenden Daten veröffentlicht, die Mitgliederbestände für die kreisfreien Städte und die Landkreise in Sachsen vorliegen.

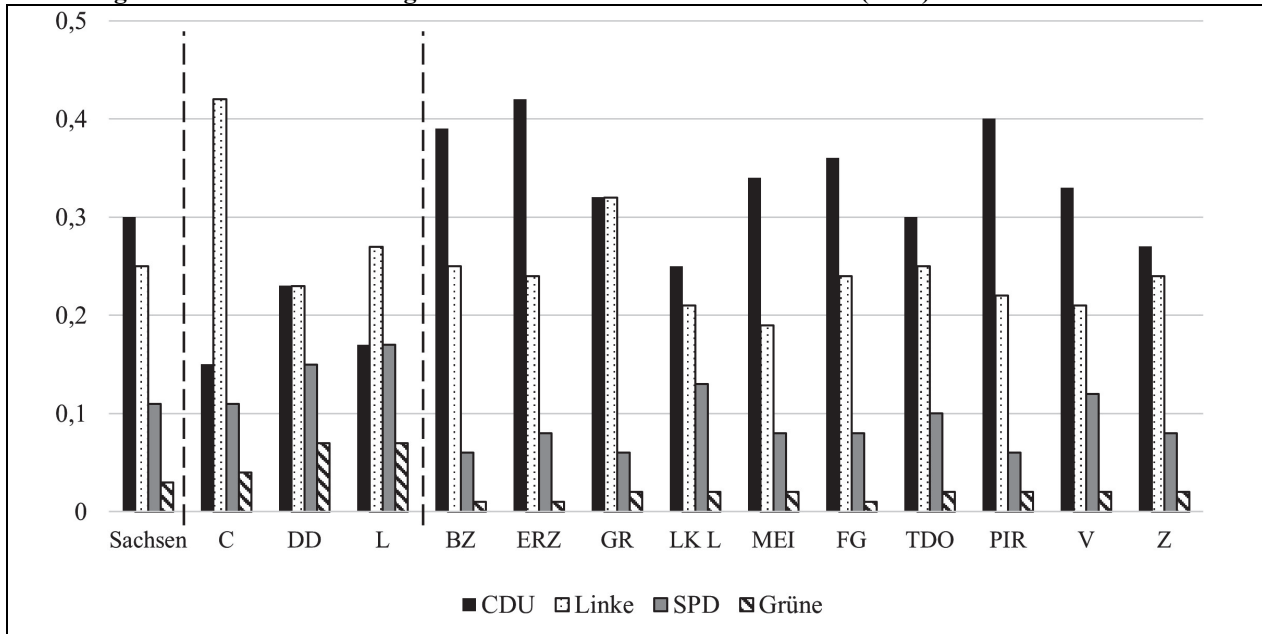
<sup>22</sup> Rellecke 2010, S. 341.

<sup>23</sup> Vgl. Träger/Pollex 2016b, S. 645.

<sup>24</sup> Rehfeld-Staudt/Rellecke 2010, S. 302.

<sup>25</sup> Holtmann 2013, S. 804.



**Abbildung 3: Anteile der Parteimitglieder in Sachsen an allen Einwohnern (2012)**

Anmerkungen: Angegeben sind die Anteile der Parteimitglieder an allen Einwohnern der jeweiligen Gebietskörperschaft; diese Werte sind nicht identisch mit der „Rekrutierungsfähigkeit“, denn bei dieser dienen nur die Personen im parteibeitrittsberechtigten Alter als Bezugspunkt.

Abkürzungen: C ... Chemnitz, DD ... Dresden, L ... Leipzig; BZ ... Landkreis Bautzen, ERZ ... Erzgebirgskreis, GR ... Landkreis Görlitz, LK L ... Landkreis Leipzig, MEI ... Landkreis Meißen, FG ... Landkreis Mittelsachsen (Freiberg), TDO ... Landkreis Nordsachsen (Torgau/Delitzsch/Oschatz), PIR ... Landkreis Sächsische Schweiz-Ost-erzgebirge (Pirna), V ... Vogtlandkreis, Z ... Landkreis Zwickau.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Informationen der Landesgeschäftsstellen der Parteien.

keine überzeugende Alternative zu fehlenden Ortsverbandssitzungen sein, denn damit wären häufig lange Fahrzeiten verbunden.<sup>26</sup> Das sind äußerst ungünstige Voraussetzungen, um die Mitglieder zu einer aktiven Teilnahme am Parteileben oder gar für eine Kandidatur für innerparteiliche Mandate oder öffentliche Ämter zu gewinnen.

In diesem Zusammenhang sind die beiden folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Erstens sind die älteren Bevölkerungsgruppen in den Parteien überdurchschnittlich stark vertreten. Im Jahr 2015 lag das Durchschnittsalter der Mitglieder zwischen 50 (Bündnis 90/Die Grünen) und 60 Jahren (CDU). Damals waren in den großen Volksparteien, zu denen in Ostdeutschland auch Die Linke gezählt werden kann, ungefähr 40 Prozent der Mitglieder mindestens 66 Jahre alt.<sup>27</sup> Ein

nicht unwesentlicher Teil der Mitglieder hat also die in manchen Bundesländern für die Wahl zum (hauptamtlichen) Bürgermeister gesetzlich festgelegte Altersgrenze (60 bis 68 Jahre) überschritten und kommt deshalb nicht mehr für entsprechende Kandidaturen infrage.

- Zweitens gehört in Deutschland etwa ein Drittel der Parteimitglieder zur Gruppe der „Karteileichen“, die allenfalls ihre Mitgliedsbeiträge entrichten. Demgegenüber würde nur ungefähr jedes vierte Mitglied für ein öffentliches Amt kandidieren (23 Prozent) oder als ehrenamtlicher Helfer im Wahlkampf Plakate kleben und Flyer verteilen (27 Prozent).<sup>28</sup> Werden diese Werte zugrunde gelegt, dann hätten beispielsweise die sächsischen Bündnisgrünen in manchen Regionen nur ungefähr ein Dutzend aktive Mitglieder. Mit einer so dünnen Personaldecke sind weder eine intensive

<sup>26</sup> Zur besseren Vorstellung sei darauf hingewiesen, dass acht Landkreise in Deutschland (davon fünf in Mecklenburg-Vorpommern) mit einer Fläche zwischen 2.592 und 5.470 Quadratkilometern (erheblich) größer als das Saarland sind.

<sup>27</sup> Die genauen Werte liegen bei 36,6 % für die CSU, 40,0 % für die Linke, 41,1 % für die CDU und 41,5 % für die SPD. In

der FDP waren nur 30,3 % und bei Bündnis 90/Die Grünen lediglich 10,8 % der Mitglieder mindestens 66 Jahre alt; eigene Berechnungen nach Informationen von Oskar Niedermayer (2016, S. 424-427).

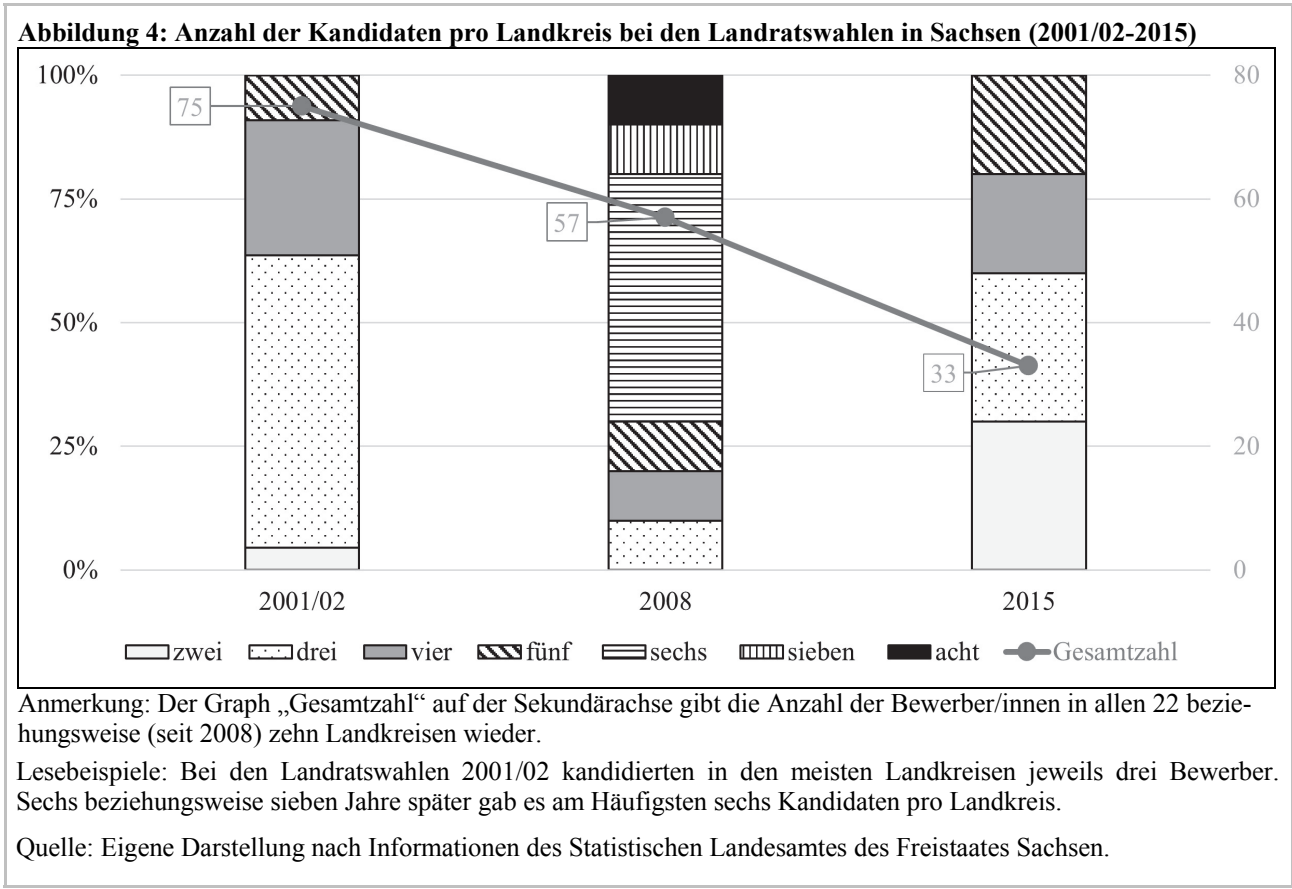
<sup>28</sup> Vgl. Spier 2011.

politische Arbeit noch die Rekrutierung von Bewerbern für alle zu besetzenden Mandate und Ämter möglich.

**3. Herausforderungen (II): Schwierigkeiten bei Personalrekrutierung**

Vor welchen erheblichen Problemen bei der Personalrekrutierung die Parteien auf der kommunalen Ebene mitunter stehen, wird beispielsweise daran deutlich, dass 2009 die Gemeinderatswahlen in sieben sachsen-anhaltischen Kommunen „[w]egen fehlender Kandidaten“<sup>29</sup> ausfielen. Ähnliches geschah auch andernorts bei Wahlen der (ehrenamtlichen) Bürgermeister oder Ortsvorsteher, weshalb die entsprechenden Aufgaben anderweitig wahrgenommen werden mussten oder das Amt vakant blieb. Beide Konstellationen sind aus demokratietheoretischer Perspektive ungünstig, denn auch auf der kommunalen Ebene – und nicht nur auf der Bundes- oder der Landesebene – werden wichtige politische Entscheidungen getroffen (siehe Abschnitt 4.4). Deshalb ist es wichtig, dass die politischen Ämter und Mandate besetzt werden.

Die Personalprobleme beschränken sich allerdings nicht bloß auf kleinere Kommunen. Sogar bei Landratswahlen treten manchmal nur wenige Kandidaten an, wie mit Blick auf Sachsen exemplarisch deutlich wird (Abbildung 4): Hatte es bei den Abstimmungen 2001 beziehungsweise 2002 lediglich in einem der damals 22 Landkreise nur zwei Bewerber gegeben, so bestand eine solche Situation 2015 in drei von zehn Landkreisen. Sowohl zur Jahrtausendwende als auch knapp eineinhalb Jahrzehnte später traten im Großteil der Regionen maximal drei Kandidaten an. Demgegenüber hatten die Wähler 2008 ein wesentlich größeres Personaltableau mit drei bis acht Bewerbern zur Auswahl. Diese Situation ist allerdings auf die damalige Fusion der Landkreise und – zumindest mancherorts – auf die Kampfkandidaturen der Amtsinhaber aus den bisherigen Kreisen zurückzuführen, weshalb vergleichsweise viele Personen zur Wahl standen. Aber auch in dieser besonderen Konstellation traten saldiert weniger Bewerber als sechs beziehungsweise sieben Jahre zuvor an. Insgesamt ist im gesamten Beobachtungszeitraum ein fast schon besorgniserregender Rückgang der Bewerberzahlen von 75 auf 33 Personen zu verzeichnen.<sup>30</sup>



<sup>29</sup> Reiser 2017, S. 196.

<sup>30</sup> Vgl. Träger/Pollex 2016b, S. 648-650.

Die kontinuierlich kleiner werdende Bewerberzahl illustriert sehr gut die Herausforderungen, vor denen die Parteien auf der kommunalen Ebene bei der Rekrutierung von Kandidaten für öffentliche Ämter stehen: Im Idealfall ist es günstig, wenn der künftige Bürgermeister oder Landrat bereits vor Ort politisch aktiv ist und über kommunalpolitische beziehungsweise Verwaltungserfahrungen verfügt.<sup>31</sup> Entsprechende Aspiranten zu finden, wird allerdings bei rückläufigen Mitgliederbeständen zunehmend schwieriger. So konnte beispielsweise 2015 bei der Landratswahl in Nordsachsen der (letztlich erfolgreiche) Christdemokrat Kai Emanuel mit dem Slogan „Ein Nordsachse. Für Nordsachsen“<sup>32</sup> werben, „weil (...) seine Hauptkonkurrenten nicht (mehr) im Landkreis wohnten und eher Verlegenheitskandidaten ohne kommunalpolitische Erfahrungen waren“<sup>33</sup>. Dabei spielt – insbesondere in Sachsen, aber auch andernorts – die Dominanz der CDU in den ländlichen Regionen eine wichtige Rolle, weshalb es den Kreisverbänden der anderen Parteien häufig extrem schwerfällt, Kandidaten aufzustellen. Aber selbst wenn dies gelingt, können viele Bewerber allenfalls im Rahmen von ehrenamtlichen Tätigkeiten im Gemeinderat oder im Kreistag kommunalpolitische Erfahrungen vorweisen. Im Gegensatz dazu befinden sich diejenigen, die beispielsweise im Landratsamt arbeiten oder hauptamtliche Bürgermeister sind, oft in einer strategisch günstigeren Position als ihre Konkurrenten.<sup>34</sup>

Mit teilweise erheblichen Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung sind die Parteien aber nicht nur in den ländlichen Regionen konfrontiert. Ähnliche Situationen gibt es auch in den Großstädten, in denen die Partei des Amtsinhabers keinen „Kronprinz“ aufgebaut hat. Dort betreffen die Probleme häufiger die Unionsparteien, denen immer wieder ein „Metropolen-Problem“<sup>35</sup> oder ein „Großstadttrauma“<sup>36</sup> attestiert wird. Diese Einschätzungen sind keineswegs für alle Wahlen in den deutschen Großstädten richtig, stimmen jedoch gelegentlich mit Blick auf die Suche nach geeigneten Kandidaten für Oberbürgermeisterwahlen, wie die drei folgenden Beispiele aus den letzten Jahren zeigen.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Vgl. Gehne 2012.

<sup>32</sup> Dieser Slogan stand unter anderem auf der Internetseite und den Plakaten des Kandidaten.

<sup>33</sup> Träger/Pollex 2016b, S. 655.

<sup>34</sup> Vgl. ebd., Tabelle A3 ([http://hendriktraeger.de/data/documents/Traeger+Pollex\\_ZParl\\_Anhang.pdf](http://hendriktraeger.de/data/documents/Traeger+Pollex_ZParl_Anhang.pdf)).

<sup>35</sup> Schuler 2014.

<sup>36</sup> Burger 2015.

<sup>37</sup> Für die drei dargestellten Beispiele vgl. Träger/Pollex 2016a.

- Im Jahr 2009 musste die Kölner CDU innerhalb weniger Monate einen neuen Bewerber suchen, nachdem der populäre Amtsinhaber Fritz Schramma seine Kandidatur nach zwei Todesfällen beim Bau eines innerstädtischen U-Bahn-Tunnels zurückgezogen hatte. Die Suche nach einem Ersatz gestaltete sich für die in der Domstadt „heillos zerstrittene Partei“<sup>38</sup> schwierig, weil kein „Kronprinz“ als Nachfolger vorhanden war. Letztlich entschieden sich die Christdemokraten mit Peter Kurth, der damals Vize-Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft war und vorher als Staatssekretär beziehungsweise Finanzsenator in Berlin gearbeitet hatte, für einen in Köln nur wenig bekannten Kandidaten mit geringen Erfolgchancen.
- Ähnlich schwierig wie in Köln war die Situation 2012 für die Stuttgarter CDU, deren langjähriger Oberbürgermeister Wolfgang Schuster nicht wieder antrat. Auf einem mitgliederöffentlichen Parteitag entschieden sich die Christdemokraten mit klarer Mehrheit gegen den ehemaligen Oberbürgermeister von Singen (Hohentwiel) und früheren baden-württembergischen Arbeitsminister Andreas Renner, der in seiner eigenen Partei nicht unumstritten war. Die CDU-Mitglieder votierten vielmehr für den parteilosen Medienunternehmer Sebastian Turner aus Berlin. Dieser unterlag dann im zweiten Wahlgang dem Grünen Fritz Kuhn, der als Bundestagsabgeordneter und ehemaliger Vorsitzender seiner Bundespartei wesentlich bekannter war und sich als politischer Profi präsentieren konnte.
- Im Gegensatz zu ihren Parteifreunden im Südwesten der Republik hatten die Christdemokraten bei der Dresdner Oberbürgermeisterwahl 2015 mit dem sächsischen Innenminister Markus Ulbig einen landesweit bekannten Bewerber. Dieser verfügte als ehemaliger Oberbürgermeister der benachbarten Kleinstadt Pirna über langjährige kommunalpolitische Erfahrungen, wohnte aber nicht in Dresden und hatte sich nur „mangels Alternativen (...) bereit erklärt, als aussichtsloser CDU-Kandidat ins Rennen (...) zu gehen“<sup>39</sup>. Ulbig erlitt mit einem Stimmenanteil von lediglich 15,4 Prozent im ersten Wahlgang eine herbe Niederlage. Letztlich konnte sich mit dem bisherigen Wirtschaftsbürgermeister Dirk Hilbert (FDP) ein anderer Kandidat aus dem bürgerlichen Lager, das durch zwei Bewerber aus den Reihen von CDU und FDP gespalten war, durchsetzen.

<sup>38</sup> Beucker 2009.

<sup>39</sup> Knobbe/Winter 2016, S. 47.

Anhand dieser Beispiele wird deutlich, vor welchen Problemen manche Parteien auf der kommunalen Ebene bei der Suche nach (erfolgsversprechenden) Kandidaten für öffentliche Ämter und Mandate stehen. Sollten die Parteien in den nächsten Jahren in einem ähnlichen Maß wie im letzten Vierteljahrhundert Mitglieder verlieren, dann ist zu befürchten, dass in absehbarer Zeit die Parteien in einigen Regionen vor eklatanten Schwierigkeiten stehen werden. Das könnte in letzter Konsequenz bedeuten, dass (noch mehr) Wahlen auf der kommunalen Ebene mangels Bewerber abgesagt werden müssten. Eine solche Entwicklung wäre gerade an der oft zitierten „Wiege der Demokratie“ ein Armutszeugnis für das politische System und die (lange Zeit sehr erfolgreiche) Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Angesichts dieser Herausforderungen, die sich nicht erst irgendwo am Horizont abzeichnen, sondern teilweise direkt vor der Tür stehen, sollten in den Landes- und Bundesgeschäftsstellen der Parteien die Alarmglocken schrillen oder eigentlich schon längst geschrillt haben.

#### 4. Vier Vorschläge für den Umgang mit den Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Probleme und Schwierigkeiten hinsichtlich des Mitgliederschwundes und der Personalrekrutierung stellt sich die Frage, wie die Parteien mit diesen elementaren Herausforderungen umgehen könnten. Dabei ist zu betonen, dass es keinen „Masterplan“ mit einfachen Lösungen gibt. Deshalb wäre es vermessen, so zu tun, als könnte hier ein ultimatives Konzept vorgelegt werden. Uns geht es vielmehr darum, einzelne Vorschläge zu unterbreiten und kurz anzudiskutieren.

Die ersten beiden Vorschläge fokussieren sich mit einem Plädoyer für einen langfristigen Aufbau von „Kronprinzen“ (*Abschnitt 4.1*) und der Möglichkeit von Wahlbündnissen als (erfolgreiche) „Notlösung“ (*Abschnitt 4.2*) auf konkrete Handlungsoptionen für die Parteien auf der kommunalen Ebene. Über diese Ebene gehen die beiden anderen Vorschläge hinsichtlich eines Mehr an Basisdemokratie (*Abschnitt 4.3*) und einer Stärkung der Aktivität von politischem Engagement (*Abschnitt 4.4*) hinaus und zielen auf die Parteien auf der Bundes- und der Landesebene beziehungsweise auf die Gesellschaft in Gänze ab.

##### 4.1 Langfristig „Kronprinzen“ aufbauen

Auch auf der kommunalen Ebene sollten die Parteien möglichst kontinuierlich daran arbeiten, politisch erfahrenen und vor Ort bekannten Nachwuchs zu re-

krutieren, damit dieser bei Wahlen kandidieren kann. Wie beispielsweise der in *Kapitel 3* skizzierte Fall der Kölner CDU im Jahr 2009 zeigt, ist es nicht auszuschließen, dass innerhalb weniger Monate ein neuer Bewerber gefunden werden muss. In einer solchen Situation kann eine langfristige Strategie für eine Nachfolge die Partei vor einer zeitintensiven und problembehafteten Suche nach einem Ersatzkandidaten als Notlösung bewahren.

Insbesondere für die Partei des Amtsinhabers bietet es sich an, mittel- oder langfristig einen geeigneten „Kronprinzen“ aufzubauen. So hatte beispielsweise die Leipziger SPD in den 1990er-Jahren Wolfgang Tiefensee auf die Nachfolge von Hinrich Lehmann-Grube vorbereitet.<sup>40</sup> Der für Jugend, Schule und Sport zuständige Beigeordnete konnte sich auch aufgrund der öffentlichkeitswirksamen Unterstützung des in der Messestadt populären Oberbürgermeisters Lehmann-Grube klar gegen seine Konkurrenten durchsetzen.

Dass ein „Kronprinz“ trotz einer guten Ausgangslage und einer Favoritenrolle in den Umfragen nicht zwangsläufig die Wahl gewinnen muss, zeigt das Beispiel des Christdemokraten Boris Rhein in Frankfurt am Main. Der hessische Innenminister wurde von der beliebten Amtsinhaberin Petra Roth als Nachfolger präsentiert; es gab sogar gemeinsame Wahlkampfplakate. Aufgrund seines ungeschickten Agierens hinsichtlich Fluglärm und Ausbau am Frankfurter Flughafen sowie der stärkeren kommunalpolitischen Verankerung seines Mitbewerbers unterlag Rhein in der Stichwahl dem Sozialdemokraten Peter Feldmann.<sup>41</sup>

Die Strategie, einen „Kronprinzen“ aufzubauen, ist also nicht immer erfolgsversprechend, verschafft allerdings der Partei des Amtsinhabers zumindest bei der Kandidatensuche eine strategisch günstige Situation. Eine entsprechende Konstellation bleibt – in der Natur der Sache liegend – den anderen Parteien verwehrt. Das gilt vor allem für deren Gebiete in der politischen Diaspora. Gleichwohl oder vielmehr gerade deshalb sollten diese Parteien eine langfristige Strategie bei der Kandidatensuche wählen. Es könnte beispielsweise ein Mitglied des Stadt- beziehungsweise des Gemeinderates oder des Kreistages als Bewerber aufgebaut werden. Dafür wären vor allem (1) ein konkretes politisches Projekt als Alleinstellungsmerkmal, (2) öffentlichkeitswirksames Auftreten und (3) eine möglichst großflächige Verankerung in der Vereins-

<sup>40</sup> Vgl. Zeit Online 1996.

<sup>41</sup> Vgl. Leppert/Ochs 2012; Träger/Pollex 2016a.

landschaft vor Ort von besonderer Bedeutung, damit sich die Bürger – ergo: die Wähler – langfristig ein Bild von dem Kandidaten machen können.

#### 4.2 Wahlbündnisse als (erfolgreiche) „Notlösung“

Das Etablieren eines Kronprinzen oder das langfristige Aufbauen eines Bewerbers sind allerdings nicht immer möglich und keine Strategien für eine kurzfristige Lösung. In solchen Fällen könnten Wahlbündnisse – wenngleich oft auch nur als eine „Notlösung“ – eine Option sein. Dafür wäre es jedoch günstig, wenn die beteiligten Parteien bereits über einen längeren Zeitraum vertrauensvoll zusammenarbeiten. Das ist beispielsweise über gemeinsame Fraktionen oder eine interfraktionelle Zusammenarbeit im Gemeinderat oder Kreistag möglich.

So unterstützten bei der Dresdner Oberbürgermeisterwahl 2015 die Stadtratsfraktionen von SPD, Linke, Bündnis 90/Die Grünen und Piraten im Rahmen der Wählerinitiative „Gemeinsam für Dresden“ die sächsische Wissenschaftsministerin Eva-Maria Stange. Die Sozialdemokratin, die dezidiert als überparteiliche Kandidatin antrat, unterlag erst im zweiten Wahlgang dem Liberalen Dirk Hilbert, der auch nicht ausdrücklich für seine Partei, sondern für die parteiungebundene Wahlvereinigung „Unabhängige Bürger für Dresden e.V.“ ins Rennen gegangen ist.<sup>42</sup>

Wahlbündnisse sind durchaus auch parteilagerübergreifend möglich, wie die Bewerbungen der Parteiloosen Henriette Reker und des Liberalen Ingolf Roßberg zeigen. Reker trat 2015 in Köln als Kandidatin von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen an; Roßberg wurde bei der Dresdner Oberbürgermeisterwahl 2001 im Rahmen des Bündnisses „OB für Dresden“ von (Teilen der) FDP, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und damaliger PDS unterstützt. Eine analog zusammengesetzte Formation schickte 2015 bei der Bürgermeisterwahl im nordsächsischen Taucha den FDP-Stadtrat Tobias Meier ins Rennen.<sup>43</sup> Alle drei Wahlbündnisse waren erfolgreich; bei Kandidaturen von mehreren Personen aus den beteiligten Parteien wäre hingegen ein Wahlsieg eines anderen Bewerbers – also des SPD-Kandidaten in Köln und der CDU-Bewerber in Dresden und Taucha – nicht unwahrscheinlich gewesen. Eine Notlösung kann also durchaus erfolversprechend sein.

#### 4.3 Plädoyer für mehr Basisdemokratie

Oberhalb der kommunalen Ebene wäre es gut, wenn sich die Parteizentralen noch stärker als ohnehin

<sup>42</sup> Vgl. Weller 2015; Träger/Pollex 2016b, S. 638 f.

<sup>43</sup> Vgl. Träger/Pollex 2016a und 2016b, S. 656.

schon für einen Anstieg der Mitgliederzahlen – oder zumindest gegen den Austritt weiterer Mitglieder – einsetzen würden. Auf diese Weise könnten in letzter Konsequenz auch die Personaldecke in den lokalen Gebietsverbänden verbessert und die Parteistrukturen vor Ort (wieder) etabliert werden. Entsprechende Reformvorhaben gibt es zwar seit einigen Jahren.<sup>44</sup> Diese sind – ausweislich der Mitgliederentwicklung in den Parteien – allerdings wenig erfolgreich.

Neueintritte beziehungsweise ein Anhalten oder Verlangsamens der Austritte könnten beispielsweise über eine stärkere Einbindung der Mitglieder erreicht werden. Dafür müssten die Parteien auf Landes- und Bundesebene die Möglichkeiten zur basisdemokratischen Mitbestimmung stärker nutzen. Obgleich eine klare Mehrheit der Mitglieder in den etablierten Parteien Urwahlen über Sach- und Personalfragen unterstützt und damit den „Wunsch nach mehr innerparteilicher Demokratie“<sup>45</sup> äußert, ist „das Binnenleben der Parteien nirgendwo (...) auf eine lebendige direktdemokratische Beteiligungskultur“<sup>46</sup> ausgerichtet. Basisdemokratische Elemente werden – wenn überhaupt – nur im Umfeld von Wahlen genutzt.<sup>47</sup>

Solche eher sporadischen Ausflüge in die Basisdemokratie sind aber viel zu wenig, um politisch Interessierte zum Eintritt in eine Partei oder aktuelle Mitglieder zum Verbleiben beziehungsweise zu einem (stärkeren) Engagement animieren zu können. Nur wer das Gefühl hat, etwas „bewirken“ zu können, dürfte sich dazu entscheiden mitzumachen. In diesem Zusammenhang wäre es auch überlegenswert, ob die Parteiführung (noch) häufiger die Basis besucht und dabei nicht nur den Eindruck eines Pflichtbesuches ohne richtige Diskussion und konkrete Ergebnisse hinterlässt.

#### 4.4 Stärkung der Attraktivität von politischem Engagement

Eine weitere Möglichkeit, politisches Engagement auf der kommunalen Ebene zu stärken, könnte darin bestehen, sowohl in der Politik als auch in den Medien und der Öffentlichkeit die Bedeutung von Bürgermeistern und Gemeinderäten beziehungsweise Kreistagsmitgliedern wesentlich besser zu kommunizieren. Gelegentlich – beispielsweise angesichts der oft erschreckend niedrigen Beteiligungsquoten bei Kommunalwahlen – entsteht der Eindruck, als wäre die Kommunalpolitik nur von nachrangiger Bedeu-

<sup>44</sup> Siehe u.a. Totz 2012.

<sup>45</sup> Laux 2011, S. 176.

<sup>46</sup> Wiesendahl 2006, S. 159.

<sup>47</sup> Siehe u.a. Träger 2015.

tung. Das ist aber falsch: „Kommunalpolitiker müssen Bedürftige versorgen, Einheimische und Flüchtlinge. Sie müssen Strukturwandel verkraften, Zeichensterben, Werftenkrise, Abwanderung von Industriebetrieben. Und sie spüren empfindlich die Folgen der Berliner Politik.“<sup>48</sup>

Vor diesem Hintergrund wäre es überlegenswert, die oft ehrenamtliche Tätigkeit auf der kommunalen Ebene zu stärken. Eine Steigerung der Wertschätzung könnte dazu beitragen, dass mehr Bürger dazu bereit sind, Teile ihrer (oft knapp bemessenen und deshalb kostbaren) Freizeit für ein kommunalpolitisches Engagement zu „opfern“. Dafür reichen nicht nur „Ehrenamtspreise“ und ähnliche Auszeichnungen.

Darüber hinaus ist auch zu diskutieren, wie kommunalpolitische Themen stärker in den Fokus der Bürger gerückt werden können. So wurde beispielsweise die Einführung der Direktwahl der Bürgermeister in einigen Bundesländern mit der Erwartung einer stärkeren Einbindung der Bürger in die lokale Politik verbunden. Gleiches gilt für die Bürgerentscheide auf der kommunalen Ebene.<sup>49</sup> Diese direktdemokratischen Elemente haben aber – darauf deuten zumindest unsere Analysen hin – bisher wenig an den strukturellen Problemen der Parteien geändert. Obgleich ein gesteigertes Interesse seitens der Bürger an größeren Einflussmöglichkeiten in der kommunalen Politik besteht, trägt dies offensichtlich nicht zu mehr lokalem Engagement in den Parteien bei.

## 5. Fazit

Wo stehen nun also die Parteien an der „Wiege der Demokratie“? Allgemein muss festgestellt werden, dass die Parteien als die zentralen Organisationen der politischen Willensbildung vor Ort unter großem Druck stehen. Sie müssen unter den schwierigen Bedingungen erheblich rückläufiger Mitgliederbestände agieren; die daraus resultierende strukturelle Schwäche erschwert den politischen Wettstreit zwischen den Parteien. Das wird beispielsweise an den teilweise massiven Problemen deutlich, politisch beziehungsweise administrativ erfahrene und vor Ort verankerte Kandidaten für alle zu besetzenden Ämter sowie Mandate inner- und außerhalb der Partei aufzustellen. Diese Probleme sind sowohl in ländlichen Regionen als auch in einigen Großstädten in zunehmendem Maße zu beobachten.

Um auf die beschriebenen Herausforderungen reagieren zu können, haben die lokalen Gebietsverbän-

de der Parteien oft nur eingeschränkte Möglichkeiten. Dazu gehören vor allem der langfristige Aufbau von „Kronprinzen“ und die Bildung von Wahlbündnissen zwischen Parteien, die bereits auf der lokalen Ebene (zum Beispiel im Stadtrat) zusammenarbeiten. Darüber hinaus sollten – vor allem oberhalb der kommunalen Ebene – die Attraktivität einer Parteimitgliedschaft verbessert und die Bedeutung der Politik vor Ort beziehungsweise deren Wahrnehmung gestärkt werden. Das ist zweifelsohne keine leichte Aufgabe, aber für die (Parteien-)Demokratie auf der kommunalen Ebene unbedingt erforderlich.

## Literatur

Barbehön, Marlon/ Sybille Münch (2017). Stadt, lokale Politik, Variation. Annäherung an eine Forschungsagenda. In: dies. (Hrsg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 1-22). Wiesbaden: Springer VS.

Beucker, Pascal (2009). OB-Wahl in Köln: CDU sucht opferbereiten Parteisoldaten. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ob-wahl-in-koeln-cdu-sucht-opferbereiten-parteisoldaten-a-621285.html> (letzter Zugriff: 27.10.2016).

Burger, Reiner (2015). Das Großstadttrauma der CDU. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/oberbuergermeisterwahl-das-grossstadttrauma-der-cdu-13396074.html> (letzter Zugriff: 27.10.2016).

Gehne, David (2012). *Bürgermeister. Führungskraft zwischen Bürgerschaft, Rat und Verwaltung*. Stuttgart: Boorberg.

Gross, Martin (2017). Großstadt ist nicht gleich Großstadt: Erklärungskraft für die Unterschiede bei kommunalen Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvereinbarungen. In: Marlon Barbehön/ Sybille Münch (Hrsg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 193-220). Wiesbaden: Springer VS.

Haus, Michael (2005). Lokale Politik in Deutschland: zur Veränderung der Rahmenbedingungen. In: ders./ Hubert Heinelt/ Björn Egner/ Christine König (Hrsg.), *Partizipation und Führung in der lokalen Politik* (S. 77-100). Baden-Baden: Nomos.

Hennis, Wilhelm (1999). *Regieren im modernen Staat*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Holtkamp, Lars (2008). *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Holtmann, Everhard (2013). Parteien auf der kommunalen Ebene. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.),

<sup>48</sup> Supp 2016, S. 45.

<sup>49</sup> Vgl. Mittendorf/Rehmet 2002.

- Handbuch Parteienforschung* (S. 791-815). Wiesbaden: Springer VS.
- Kipke, Rüdiger (2000). Gemeinden in der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. In: Jürgen Bellers/ Rainer Frey/ Claudius Rosenthal (Hrsg.), *Einführung in die Kommunalpolitik* (S. 75-88). München: Oldenbourg.
- Knobbe, Martin/ Steffen Winter (2016). Der Zaude- rer. *Der Spiegel* (Nr. 43), S. 46-48.
- Kost, Andreas/ Hans-Georg Wehling (Hrsg.) (2010). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krapp, Max-Christopher/ Björn Egner (2013). Parteien in der Kommunalpolitik. In: Björn Egner/ Max-Christopher Krapp/ Hubert Heinelt (Hrsg.), *Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis* (S. 69-82), Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, Sabine/ Hellmut Wollmann (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*. Wiesbaden: Springer VS.
- Laux, Annika (2011). Was wünschen sich die Mitglieder von ihren Parteien? In: Tim Spier/ Markus Klein/ Ulrich von Alemann/ Hanna Hoffmann/ Annika Laux/ Alexandra Nonnenmacher/ Katharina Rohrbach (Hrsg.), *Parteimitglieder in Deutschland* (S. 157-176). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leppert, Georg/ Jutta Ochs (2012). Boris Rhein liegt in Umfrage vorn. <http://www.fr-online.de/ob-peterfeldmann-frankfurt/oberbuergemeisterwahl-in-frankfurt-boris-rhein-liegt-in-umfrage-vorn,11317964,11444534.html> (letzter Zugriff: 28.10.2016).
- Mittendorf, Volker/ Frank Rehmet (2002). Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse in Deutschland und der Schweiz. In: Jörg Bogumil (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen* (S. 219-238). Opladen: Leske & Budrich.
- Naßmacher, Hiltrud/ Karl-Heinz Naßmacher (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Niedermayer, Oskar (2016). Parteimitgliedschaften im Jahre 2015. *ZParl* 47 (2), S. 411-436.
- Pollex, Jan (2017). Variationen institutioneller Praxen und ihre Effekte auf die Funktionsausübung von Stadträten – Leipzig und Dresden im Vergleich. In: Marlon Barbehön/ Sybille Münch (Hrsg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 221-244). Wiesbaden: Springer VS.
- Rehfeld-Staudt, Annette/ Werner Rellecke (2010). Kommunalpolitik im Freistaat Sachsen. In: Andreas Kost/ Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (S. 283-306). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reiser, Marion (2017). Die kommunale Ebene in Sachsen-Anhalt: Entwicklung und Herausforderungen in der Kommunalpolitik seit der Wende. In: Hendrik Träger/ Sonja Priebus (Hrsg.), *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt* (S. 181-200). Wiesbaden: Springer VS.
- Rellecke, Werner (2010). Sachsen – vom „roten Königreich“ zum CDU-dominierten Sechsparteiensystem. In: Andreas Kost/ Werner Rellecke/ Reinhold Weber (Hrsg.), *Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart* (S. 341-359). München: Beck.
- Roßteutscher, Sigrid/ Armin Schäfer (2016). Asymmetrische Mobilisierung: Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung. *PVS* 57 (3), S. 455-483.
- Schammann, Hannes (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *ZfVP* 9 (3), S. 161-182.
- Schönig, Barbara/ Dieter Rink/ Daniel Gardemin/ Andrej Holm (2017). Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In: Marlon Barbehön/ Sybille Münch (Hrsg.), *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 25-62). Wiesbaden: Springer VS.
- Schuler, Katharina (2014). Die CDU hat ein Metropolen-Problem. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-06/cdu-staedte-duesseldorf> (letzter Zugriff: 27.10.2016).
- Schultze, Claus, J. (2003). Cities and EU governance: Policy-Takers or policy-makers. *Regional and Federal Studies* 13 (1), S. 121-147.
- Spier, Tim (2011). Wie aktiv sind die Mitglieder der Parteien? In: ders./ Markus Klein/ Ulrich von Alemann/ Hanna Hoffmann/ Annika Laux/ Alexandra Nonnenmacher/ Katharina Rohrbach (Hrsg.), *Parteimitglieder in Deutschland* (S. 97-119). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Supp, Barbara (2016). Unbehaglich. *Der Spiegel* (Nr. 44), S. 44 f.

Totz, Daniel (2012). Mitglieder gesucht: Die Reform der SPD-Parteiorganisation. *MIP* 18, S. 72-85.

Träger, Hendrik (2015). Innerparteiliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zur Bundestagswahl 2013: Eine Urwahl, zwei Mitgliederentscheide und neue Verfahren der Wahlprogrammarbeitung. In: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (S. 269-289). Wiesbaden: Springer VS.

Träger, Hendrik/ Jan Pollex (2016a). Das Großstadtrauma der CDU bei Oberbürgermeisterwahlen: Warum verlieren die Kandidaten der Christdemokraten so oft? *ZPol* 26 (3), S. 279-300.

Träger, Hendrik/ Jan Pollex (2016b). Oberbürgermeister- und Landratswahlen zwischen struktureller Schwäche und kommunalpolitischer Erfahrung: eine Analyse der Direktwahlen in Sachsen von 1994 bis 2015. *ZParl* 47 (3), S. 636-656.

Vetter, Angelika/ Sebastian Kuhn (2013). (Nationale) Parteien in der lokalen Politik. Wandel oder Krise. In: Michael Haus/ Sabine Kuhlmann (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise* (S. 27-48). Wiesbaden: Springer VS.

Weller, Andreas (2015). „In Dresden muss sich etwas ändern“. <http://www.sz-online.de/nachrichten/in-dresden-muss-sich-etwas-aendern-3020601.html> (letzter Zugriff: 28.10.2016).

Wiesendahl, Elmar (2006). *Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wollmann, Hellmut (2008). *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zeit Online (1996). Leipzig im Glück. [http://www.zeit.de/1996/04/Leipzig\\_im\\_Glueck/komplettansicht](http://www.zeit.de/1996/04/Leipzig_im_Glueck/komplettansicht) (letzter Zugriff: 28.10.2016).



## Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen?

Prof. Dr. Peter M. Wiedemann<sup>1</sup>/  
Dr. Frank Claus<sup>2</sup>

Die Flüchtlingspolitik ist seit September 2015 eines der zentralen Themen des öffentlichen Diskurses. Diese herausgehobene politische Relevanz spiegelt sich auch in Umfragen wider, die in den Medien zu finden sind (Infratest 2016). Sie belegen, dass die deutsche Bevölkerung wegen der Aufnahme der großen Zahlen an Flüchtlingen besorgt ist. Dennoch ist das zivilgesellschaftliche Engagement in der Flüchtlingshilfe groß. Der Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland ist ein soziales Experiment. Trotz des „Wir schaffen das!“ der Bundeskanzlerin.

Im Folgenden geht es in keiner Weise um eine politische Gegnerschaft zu den Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland durch das im Grundgesetz festgelegte Asylrecht und durch die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention eingegangen ist. Es geht vielmehr um die Frage, wie mit der Flüchtlingsproblematik praktisch umzugehen ist. Wie sollte zum Beispiel - um nur eine Frage zu nennen - bei der Suche nach Flüchtlingsunterkünften mit den Problemen und Konflikten vor Ort umgegangen werden? Zwar ist einerseits das zivilgesellschaftliche Engagement in der Flüchtlingshilfe groß. Andererseits belegen Umfragen, dass die deutsche Bevölkerung wegen der großen Zahlen an Flüchtlingen besorgt ist. So zeigt Infratest im Mai 2016 in einer deutschlandweiten Umfrage, dass etwa 71 % der Befragten davon überzeugt sind, dass Deutschland moralisch verpflichtet ist, Flüchtlinge aufzunehmen. Gleichzeitig machen sich 13 % sehr große Sorgen, 25 % große Sorgen und 41 % geringe Sorgen, dass sich die Art und Weise des Zusammenlebens verändert und die Werte, die das Zusammenleben regeln, an Bedeutung verlieren. Politik muss sich auf diese Sorgen einstellen.

Ähnlich wie bei Fragen von Großtechnologien, und hier ist das wohl beste Beispiel die Kernenergie, kommt es auch bei der Flüchtlingspolitik auf die Bewertung in der Gesellschaft an. Anders formuliert: Das Thema Sozialverträglichkeit, das in der Vergan-

genheit gerade bei der Ansiedlung von Infrastruktur-Projekten eine große Rolle gespielt hat (Peters 1993), gewinnt wieder an Bedeutung. Ob es um Kraftwerke, Höchstspannungsleitungen oder Industrieanlagen geht, Ziel ist es, sozialverträgliche Lösungen zu finden. Gleiches gilt auch für die Flüchtlingsfrage.

In erster Näherung meint Sozialverträglichkeit die Verträglichkeit eines Vorhabens mit der gesellschaftlichen Ordnung und Entwicklung (Mayer-Abich 1979). Einen ähnlichen Schwerpunkt setzen Renn et al. (1985, S. 56). Sie formulieren: „Sozialverträglichkeit bedeutet die Übereinstimmung einer technologischen Entwicklung oder eines politischen Prozesses mit den in der Gesellschaft vorfindbaren Wertstrukturen sowie die Gewährleistung von Konfliktbewältigung im Rahmen demokratischer Entscheidungsprozesse.“ Das, was als technische oder politische Innovation die Gesellschaft verändern (kann), muss von dieser auch ohne Fehlentwicklung inkludiert werden können. Allerdings ist Sozialverträglichkeit ein facettenreiches Konzept. Schon zu Zeiten seiner Einführung. Manche betrachteten dieses Konzept nur als eine Chiffre für das Social Engineering politischer Entscheidungen (Glöde und Bechmann 1986). Andere wiederum warnten vor dem Abdriften in eine post-faktische Subjektivität bei Entscheidungsprozessen (Edrweit 1986). Wir können hier diese Problematik nicht weiterverfolgen. Für die Frage des Umgangs mit der Flüchtlingsproblematik halten wir uns an einen Vorschlag (von Alemann 1986), der die Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsfindung in den Mittelpunkt seiner Definition von Sozialverträglichkeit stellt. Von Alemann unterstreicht dabei, dass es bei der Sozialverträglichkeit um die Verantwortbarkeit von Entscheidungen geht, um die rechtzeitige Verdeutlichung von Chancen und Risiken und um eine darauf bezogene Risikoabwägung. Diese Ziele können seiner Auffassung nach nur mittels Dialog und Partizipation erreicht werden. Wir schließen uns dieser Sichtweise an. Sozialverträglichkeit meint nicht nur Folgenabschätzung und Risiko-Minimierung, sondern es kommt darauf an, dass sich die Betroffenen sicher sein können, dass Sozialverträglichkeit auch erreicht werden kann. Die objektive Bewertung der Sozialverträglichkeit ist notwendig, hinreichend ist aber erst die subjektive Gewissheit der Sozialverträglichkeit.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht deshalb die Frage, ob sich diese „gefühlte“ Sozialverträglichkeit eines Standortes einer Flüchtlingsunterkunft in einem Wohngebiet durch die Beteiligung der ansässigen Bevölkerung bei der Standortsuche verbessert.

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Honorarprofessor an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wollongong, Australien.

<sup>2</sup> Der Verfasser ist geschäftsführender Gesellschafter der IKU – Die Dialogestalter, Dortmund.

Es gilt zu prüfen, ob durch Beteiligungsverfahren die Akzeptanz erhöht, das Vertrauen in die Flüchtlingspolitik verbessert sowie Konflikte vermieden oder zumindest besser gelöst werden können. Bei Infrastruktur-Projekten und anderen technischen Großvorhaben wird dies unterstellt (VDI 2014) und es gibt dafür auch gute Argumente (Dietz & Stern 2008). Weiterhin soll untersucht werden, inwieweit die Effekte von Beteiligungsverfahren auf die empfundene Sozialverträglichkeit von Standortentscheidungen für Flüchtlingsunterkünfte von den bereits bestehenden Sorgen und Befürchtungen hinsichtlich der Flüchtlingsfrage beeinflusst werden.

**Methodik**

In einer experimentellen Studie wurde analysiert, ob unterschiedliche Beteiligungsformate (Verwaltungsentscheid, Ratsentscheid, Entscheid durch Runden Tisch, Anwohnerentscheid) Einfluss auf die Bewertungen der Ansiedlung einer Flüchtlingsunterkunft in der eigenen Nachbarschaft haben.

Die Untersuchungsteilnehmer wurden per Zufall je einer von 4 Gruppen zugeordnet. Jede Gruppe bekam eine unterschiedliche Beschreibung der Vorgehensweise bei der Standortsuche für eine Flüchtlingsunterkunft, die – so die fiktive Lage – in ihrem Stadtteil bzw. ihrer Gemeinde gebaut werden sollte (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Textbausteine bei der experimentellen Variation**

Textbaustein 1: Verwaltungsentscheid	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. Im Auftrag des Bürgermeisters hat die Verwaltung schließlich dazu allein eine eigenständige Entscheidung getroffen.
Textbaustein 2: Ratsentscheid	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. In Absprache mit dem Gemeinderat bzw. dem Stadtrat wurde schließlich ein Standort für die Flüchtlingsunterkunft gefunden.

Textbaustein 3: Entscheidung durch Runden Tisch	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. Zur Entscheidung wird ein Runder Tisch eingerichtet, der sich aus Verwaltung, Lokalpolitik und Vertretern der Anwohner zusammensetzt. Der Runde Tisch stimmt über den Standort der Flüchtlingsunterbringung ab. Diese Entscheidung wird vom Bürgermeister und seiner Verwaltung akzeptiert.
Textbaustein 4: Anwohnerentscheid	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. Zur Entscheidung wird eine Anwohnerbefragung durchgeführt. Der Standort, der die Mehrheit der Anwohner findet, wird schließlich ausgewählt.

Nach dem Lesen ihres Textbausteins hatten alle Versuchsteilnehmer zu bewerten, wie geeignet die Vorgehensweise bei der Standortentscheidung für eine Flüchtlingsunterkunft ist:

- um die Entscheidung zur Flüchtlingsunterbringung allen Anwohnern verständlich zu machen
- um Wünsche und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung zu berücksichtigen
- um bereits bestehende Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu lösen
- um Vertrauen in die Flüchtlingspolitik zu stärken
- um Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu vermeiden
- um Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen

Die Befragten hatten ihre Bewertungen jeweils auf einer 5-stufigen Skala zu geben (1 = gar nicht, 2 = kaum, 3 = mittelmäßig 4 = gut, 5 = in einem sehr hohen Maße).

Vor der experimentellen Variation wurden neben demographischen Angaben noch eine Reihe weiterer Informationen erhoben. Dazu gehören u.a. Befürch-

tungen in Zusammenhang mit dem Zuzug von Flüchtlingen sowie der Kontakt zu Flüchtlingen am Arbeitsplatz und in der Freizeit.

### Stichprobe

Mitte Februar 2016 nahmen 880 Personen aus Nordrhein-Westfalen an einem Online-Experiment teil. Mit der Datenerhebung wurde die Respondi AG beauftragt, die über ein gepflegtes Online-Panel verfügt. Die realisierte Stichprobe lässt sich wie folgt charakterisieren: Etwas weniger als 2% der Befragten wurden wegen fehlerhafter oder unrealistischer Angaben aus der Analyse ausgeschlossen. Das durchschnittliche Alter der Befragten beträgt 48 Jahre (Spannweite: 17-79). Die Befragten sind zu 56% männlich und zu 44 % weiblich. Bezüglich der Bildungsverhältnisse ergibt sich folgendes Bild: Ohne Schulabschluss sind 0,8 %. Die Hauptschule haben 16,5% abgeschlossen; Realschulabschluss und Fachschulreife besitzen 28,3%. Über ein Abitur verfügen 12%; eine Lehre haben 21,6% abgeschlossen. Eine Meisterprüfung geben 2,5% der Befragten an und einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss besitzen 18,3%. In Bezug auf die Wohnortgröße der Befragten zeigt sich folgendes Bild: In Ortschaften bis 10 000 Einwohnern leben 11,4%, in Ortschaften > 10 000 bis 100 000 Einwohner leben 41% der Befragten, in Ortschaften > 100 000 bis 500 000 sind es 27% und in Ortschaften mit > 500 000 sind es 20,6%. Im Vergleich zu der Bevölkerung in NRW ist der Anteil der Personen ohne Schulabschluss wesentlich geringer und der Anteil der Männer ist deutlich höher.

### Befunde

#### Effekte von Beteiligungsverfahren

Die statistische Auswertung mittels einer multivariaten Varianzanalyse (MANOVA)<sup>3</sup> zeigt (siehe dazu Tab. 2), dass die experimentelle Variation der Entscheidungsformate zur Flüchtlings-Unterbringung auf alle abhängigen Variablen einen statistisch signifikanten Einfluss hat (für alle abhängigen Variablen gilt:  $p < 0,002$ ). In dem benutzen fiktiven Szenario hängen die Bewertungen von den Entscheidungsformaten ab. Es macht also einen Unterschied, wie bei der Unterbringung von Flüchtlingen vor Ort entschieden wird.

**Tabelle 2: Ergebnisse der MANOVA zu den Effekten der Beteiligungsformate**

Abhängige Variable	F	p	Partielles Eta <sup>2</sup>
Verständlichmachen der Entscheidung zur Flüchtlingsunterbringung	6,293	<0,0001	0,023
Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung	12,691	<0,0001	0,045
Lösen von bereits bestehenden Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung	6,622	<0,0001	0,024
Stärken des Vertrauens in die Flüchtlingspolitik	5,482	0,001	0,020
Vermeiden von Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung	5,116	0,002	0,019
Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort	5,471	0,001	0,020

Für eine qualifizierte Interpretation der MANOVA-Befunde müssen aber noch weitere statistische Indikatoren herangezogen werden: (1) die Effektstärken, (2) die paarweisen Vergleiche der Effekte der Beteiligungsverfahren sowie (3) die Skalenwerte der Effekte selbst. Zuerst zur Effektstärke (siehe Tabelle 2, letzte Spalte), die die Größe des Effekts der experimentellen Variation angibt und damit auf die praktische Relevanz der Ergebnisse hinweist: Mit einem Eta<sup>2</sup> von 0,019 bis 0,045 für alle abhängigen Variablen ist die Effektstärke sehr gering. Das heißt, es wird bestenfalls nur 4,5% der Varianz der Einschätzungen auf den abhängigen Variablen durch die experimentelle Variation erklärt.

Nun zu den Paarvergleichen: Die MANOVA gibt nur den Hinweis, dass die experimentelle Variation einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Bewertung der abhängigen Variablen ausübt. Sie sagt aber nichts darüber aus, zwischen welchen der getesteten vier Beteiligungsverfahren Unterschiede bestehen. Dazu müssen die Beteiligungsverfahren paarweise miteinander auf allen abhängigen Variablen verglichen werden. Im vorliegenden Fall wurde dazu der Tukey-Test verwendet (siehe dazu Tabelle 3).

<sup>3</sup> MANOVA steht für multivariate Varianzanalyse. Es ist ein Verfahren, mit dem für mehrere abhängige Variablen zugleich untersucht kann, ob diese durch eine andere Variable beeinflusst werden.

**Tabelle 3: Paarweise Vergleiche der Beteiligungsformate. Ergebnisse der Tukey Tests. In der Tabelle stehen die p-Werte (alle  $p < 0,005$  sind fett gedruckt).**

<b>Verständlichkeit</b>		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,401	<b>0,002</b>	<b>0,001</b>
	Ratsentscheid			0,210	0,142
	Runder Tisch				0,997
<b>Wünsche und Anliegen</b>		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,392	<b>0,001</b>	<b>&lt;0,0001</b>
	Ratsentscheid			0,137	<b>&lt;0,0001</b>
	Runder Tisch				0,199
<b>Konfliktlösung</b>		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		<b>0,044</b>	<b>0,001</b>	<b>0,001</b>
	Ratsentscheid			0,693	0,579
	Runder Tisch				0,998
<b>Vertrauen</b>		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,425	0,082	<b>&lt;0,0001</b>
	Ratsentscheid			0,835	0,078
	Runder Tisch				0,401
<b>Konfliktvermeidung</b>		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,844	0,191	<b>0,001</b>
	Ratsentscheid			0,658	<b>0,024</b>
	Runder Tisch				0,333
<b>Akzeptanz</b>		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,099	0,069	<b>&lt;0,0001</b>
	Ratsentscheid			0,999	0,340
	Runder Tisch				0,421

Im Folgenden werden nur die statistisch signifikanten Mittelwertunterschiede aufgeführt. Betrachtet man den Verwaltungsentscheid als Standard-Bedingung, mit der die verschiedenen Beteiligungsverfahren verglichen werden, so ergeben sich Verbesserungen durch den Runden Tisch und vor allem durch den Anwohnerentscheid. In Bezug auf die abhängigen Variablen „Verständlichmachen der Entscheidung“, „Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen“ sowie „Lösen von bestehenden Konflikten“ zeigen sich der Runde Tisch sowie der Anwohnerentscheid dem Entscheid durch die Verwaltung überlegen. Für die drei anderen Varia-

blen „Vertrauen in die Flüchtlingspolitik“, "Vermeiden von Konflikten" sowie „Akzeptanz von Flüchtlingsunterbringungen“ führt nur der Anwohnerentscheid gegenüber dem Verwaltungsentscheid zu statistisch signifikanten Verbesserungen.

Schließlich ist noch die Lage der Mittelwerte der Bewertungen auf den 5-stufigen Rating-Skalen zu betrachten. Diesbezüglich zeigt sich, dass selbst die statistisch signifikant höheren Mittelwerte noch in der Nähe des Skalenmittelpunktes der 5-stufigen Ratingskalen angesiedelt sind. Abb. 1 illustriert das an einem Beispiel der Akzeptanz von Standorten für

Flüchtlingsunterkünfte. Wie weiter oben schon herausgestellt, wird hier der Anwohnerentscheid besser beurteilt als der Verwaltungsentscheid. Allerdings liegt der Mittelwert des Anwohnerentscheids bezüglich der Akzeptanz eines Standorts für Flüchtlingsunterkünfte bei 2,98 und damit nahe an 3, dem Wert, der auf den Ratingskalen durch das Adjektiv „mittelmäßig“ gekennzeichnet ist. Auch auf den anderen abhängigen Variablen finden sich ähnliche Befunde (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4: Mittelwerte der Einschätzungen der abhängigen Variablen**

	Ver	W & A	KL	Vertr.	KV	A
Verwaltungsentscheid	2,77	2,62	2,51	2,42	2,58	2,53
Ratsentscheid	2,92	2,79	<b>2,80</b>	2,59	2,67	2,79
Runder Tisch	<b>3,12</b>	<b>3,04</b>	<b>2,92</b>	2,69	2,80	2,80
Anwohnerentscheid	<b>3,14</b>	<b>3,26</b>	<b>2,94</b>	<b>2,87</b>	<b>2,98</b>	<b>2,98</b>

Ver = Verständlichmachen der Entscheidung, W & A = Wünsche und Anliegen der Anwohner berücksichtigen, KL = Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu lösen, Vertr. = Vertrauen in die Flüchtlingspolitik zu stärken, KV= Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu vermeiden, A = Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen (Die fett gedruckten Werte zeigen einen statistisch signifikanten Unterschied gegenüber der dem Verwaltungsentscheid an,  $p < 0,05$ ).

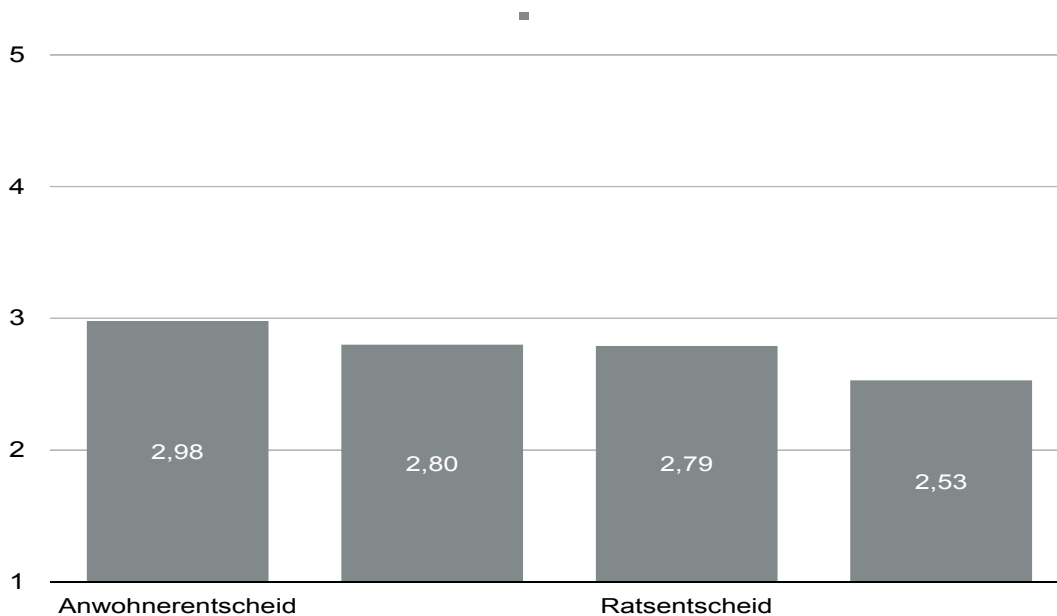
Insgesamt lässt sich so feststellen, dass die Beteiligungsverfahren „Runder Tisch“ und „Anwohnerentscheid“ zwar besser beurteilt werden als der „Verwaltungsentscheid“, aber auch hier sind die Befragten nicht völlig überzeugt, dass damit ein Goldstandard gefunden wäre, um alle damit verbundenen Fragen und Probleme zu lösen. Die Befragten bleiben im Mittel eher skeptisch (Abb. 1).

Somit ergibt sich die Frage, ob eine Analyse von Teilgruppen aufklären kann, unter welchen Randbedingungen Beteiligungsverfahren bei der Standortfindung von Flüchtlingsunterbringungen bessere Bewertungen erbringen. Hierfür bietet sich die Erhebung von Befürchtungen an, die zu Beginn des Experiments erhoben wurde.

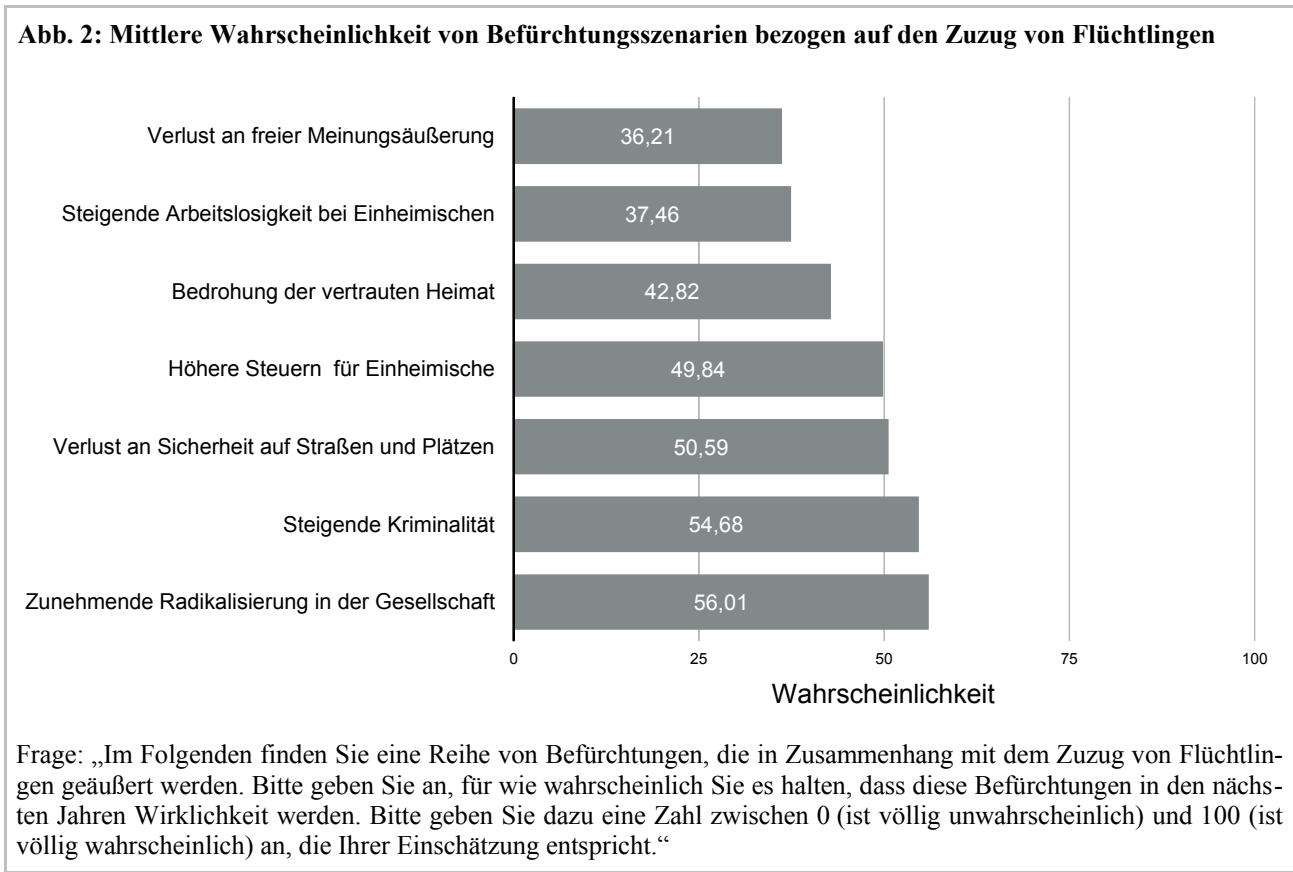
### **Einfluss des Befürchtungspotenzials**

Vor der experimentellen Variation wurden die Untersuchungsteilnehmer befragt, wie wahrscheinlich es ist, dass eine Reihe von Befürchtungen – im Zusammenhang mit dem Zuzug von Flüchtlingen – in den nächsten Jahren Wirklichkeit wird. Die Befragten hatten ihre Wahrscheinlichkeitseinschätzungen auf einer Skala von 0 (völlig unwahrscheinlich) bis 100 (völlig wahrscheinlich) anzugeben. Abb. 2 zeigt die Mittelwerte der Einschätzungen der Befragten. Danach steht an erster Stelle „Zunehmende Radikalisierung der Gesellschaft“, gefolgt von „Steigende Krimi

**Abb. 1: Mittelwerte der Eignung der Beteiligungsformate für die Schaffung von Akzeptanz von Standorten für Flüchtlingsunterkünfte**



Frage: Wie geeignet ist das Entscheidungsverfahren, um Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen? (1 = gar nicht, 3 = mittelmäßig, 5 = in einem sehr hohen Maße)



nalität" und „Verlust an Sicherheit“ sowie „Höhere Steuern“. Dagegen werden „Bedrohung der vertrauten Heimat“ sowie „Steigende Arbeitslosigkeit bei den Einheimischen“ und „Verlust der freien Meinungsäußerung“ für weniger wahrscheinlich gehalten.

Abb. 2 verweist darauf, dass im Mittel drei Befürchtungen dominieren:

1. Befürchtungen wegen einer zunehmenden Radikalisierung der Gesellschaft,
2. wegen steigender Kriminalität und
3. wegen des Verlusts an Sicherheit auf Straßen und Plätzen und in öffentlichen Verkehrsmitteln.

Diese Sorgen erreichen auf einer Wahrscheinlichkeits-Skala, die in Prozenten ausgedrückt ist, Werte von über 50%.

Für die weitere Analyse wurden die Bewertungen auf den Befürchtungsskalen zusammengefasst. Das Verfahren war wie folgt: Die Bewertungen auf den sieben Skalen wurden aufaddiert und durch 7 geteilt. Die sich damit ergebende neue Variable heißt allgemeines Befürchtungspotenzial (BP) und kann wieder Werte zwischen 0 und 100 annehmen. Für die Beteiligungsverfahren kann nun ermittelt werden, ob deren Effekte auf die abhängigen Variablen auch von

der Einschätzung dieses Befürchtungspotenzials abhängen. Wählt man hier die beiden Extremgruppen mit  $BP \leq 25$  und  $BP \geq 75$  aus, verbleiben 466 von den 880 Versuchsteilnehmern. Für jede dieser beiden Gruppen wurde separat eine MANOVA für die Effekte der experimentellen Variation der Beteiligungsverfahren berechnet. Tabelle 5 bietet einen Überblick über die Befunde.

**Tabelle 5: Ergebnisse der MANOVA zu den Effekten der Beteiligungsformate für die beiden Gruppen der wenig und der stark Besorgten**

	Wenig Besorgte (BP ≤ 25)	Stark Besorgte (BP ≥ 75)
Verständlichmachen von Entscheidungen zur Flüchtlingsunterbringung für alle Anwohner	keine Effekte	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid
Berücksichtigen von Wünschen und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung	Statisch signifikanter Effekt: Runder Tisch und Anwohnerentscheid sind besser als Verwaltungsentscheid, Anwohnerentscheid ist besser als Ratsentscheid	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid

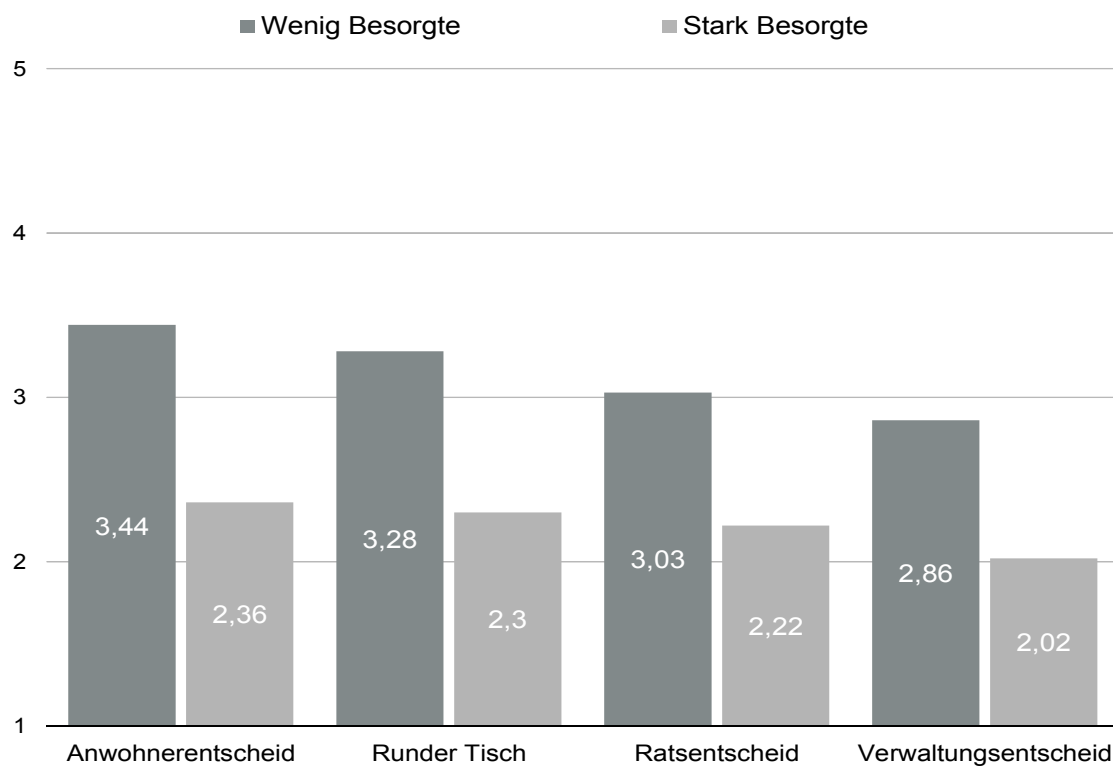
	Wenig Besorgte (BP ≤ 25)	Stark Besorgte (BP ≥ 75)
Stärken von Vertrauen in die Flüchtlingspolitik	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid	keine Effekte
Vermeiden von Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung	keine Effekte	keine Effekte
Schaffen von Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid	keine Effekte

Tabelle 5 zeigt, dass die Effekte der Partizipation von Anwohnern bei Entscheidungen über den Standort von Flüchtlingsunterkünften vom Grad der Besorgnis abhängen. Abb. 3 verdeutlicht das am Beispiel der Akzeptanz von Flüchtlingsunterkünften vor Ort.

Für die Gruppe der stark Besorgten ( $BP \geq 75$ ) gilt:

- Es finden sich keine statistisch signifikanten Mittelwerteffekte durch Beteiligungsverfahren für folgende abhängige Variablen: „Stärken von Vertrauen in die Flüchtlingspolitik“, „Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung vor Ort“, „Vermeiden von Konflikten“ und „Lösen von bestehenden Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung“.
- Für die Gruppe der stark Besorgten zeigt sich jedoch in einem statistisch signifikanten Ausmaß, dass ein Anwohnerentscheid gegenüber einem Verwaltungs-Entscheid im Mittel besser geeignet ist, um die Entscheidung zur Flüchtlingsunterbringung allen Anwohnern verständlich zu machen und um Wünsche und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung zu berücksichtigen.
- Allerdings sind auch hier die Verbesserungen nicht dramatisch. Sie pendeln um den Mittelpunkt der Skalen, d.h. sie sind nie höher als 3 (3 = mittelmäßig“).
- Die Effektstärken sind gering ( $\eta^2 \leq 0,046$ ). Es wird nie mehr als 4,6 % der Varianz aufgeklärt.

**Abb. 3: Mittelwerte der Eignung der Beteiligungsformate für die Schaffung von Akzeptanz von Standorten für Flüchtlingsunterkünfte bei den Gruppen „Wenig Besorgte“ und „Stark Besorgte“**



Frage: Wie geeignet ist das Entscheidungsverfahren, um Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen? (1= gar nicht, 3 = mittelmäßig, 5 = in einem sehr hohen Maße)

Für die Gruppe der wenig Besorgten ( $BP \leq 25$ ) gilt:

- Es finden sich statistisch signifikante Mittelwerteffekte für drei abhängige Variablen: „Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung“, „Stärken von Vertrauen in Flüchtlingspolitik“ und „Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort“. Diese Effekte beziehen sich auf den Vergleich von Anwohnerentscheid gegenüber Verwaltungsentscheid. Nur in Bezug auf die Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen der Anwohner ist auch der Runde Tisch gegenüber dem Verwaltungsentscheid im Vorteil.
- Die Mittelwerte der Einschätzungen (Runder Tisch, Anwohnerentscheid) liegen allesamt etwas über dem Skalenmittelpunkt von 3, d.h. sie werden als mittelmäßig geschätzt.
- Die Effektstärken ( $\eta^2$ ) sind immer  $\leq 0,07$  und damit gering. Es wird nie mehr als 7 % der Varianz durch die experimentelle Variation aufgeklärt.
- Keine statistisch signifikanten Effekte finden sich für die Lösung von bereits bestehenden Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung, für die Vermeidung von Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung und bezüglich der Verständlichkeit der Entscheidung für die Anwohner.

Da die obigen Befunde das allgemeine Befürchtungspotenzial (BP) als einen wesentlichen Faktor ausweisen (siehe dazu auch Abb. 5), von dem die Bewertung der Entscheidungsformate der Flüchtlingsunterbringung abhängt, ist es von Interesse zu explorieren, welche Variablen das BP beeinflussen. Dazu wurde eine lineare Regression mit BP als Zielvariable und vier Prädiktorvariablen gerechnet: (1) ob man in der Nähe einer Flüchtlingsunterbringung wohnt, und ob man (2) am Arbeitsplatz oder (3) in der Freizeit Kontakt zu Flüchtlingen hat sowie (4) die Größe des Wohnorts. Tabelle 6 fasst die Ergebnisse zusammen. Das Regressionsmodell klärt insgesamt weniger als 1% der Varianz auf ( $R^2 = 0,008$ ). Nur Kontakte zu Flüchtlingen in der Freizeit beeinflussen das Befürchtungspotenzial. Wer Kontakt zu Flüchtlingen in seiner Freizeit hat, der hat weniger Sorgen und Befürchtungen. Aber hier ist der Einfluss – gemessen an dem Wert des Regressionskoeffizienten – gering. Das Befürchtungspotenzial hängt zudem nicht davon ab, ob man in der Nähe einer Flüchtlingsunterbringung wohnt, wie groß der eigene Wohnort ist, oder ob man mit Flüchtlingen am Arbeitsplatz Kontakt hat.

**Tabelle 6: Ergebnis der linearen Regression auf die Zielvariable „allgemeines Befürchtungspotenzial“**

Prädiktorvariable	Beta	p
Wohnen in der Nähe von Flüchtlingsunterbringungen	-0,009	0,788
Kontakt zu Flüchtlingen in der Freizeit	-0,078	<b>0,031</b>
Kontakt zu Flüchtlingen am Arbeitsplatz	-0,005	0,884
Größe des Wohnorts	-0,043	0,215

Beta bezeichnet den standardisierten Regressionskoeffizienten, p gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an. Alle p-Werte  $< 0,05$  sind statistisch signifikant.

### Diskussion

Die vorliegende experimentelle Studie erlaubt es, kausale Aussagen zu machen. In unserem Fall zu der Frage, ob partizipative Entscheidungsformate bei der Lösung lokaler Fragen der Flüchtlingspolitik einen Vorteil gegenüber Verwaltungsentscheidungen besitzen. Mit 880 Versuchsteilnehmern ist auch eher ein Rückschluss auf die Grundgesamtheit – hier die deutschsprachigen Einwohner mit Onlineanschluss in NRW – möglich<sup>4</sup>, der bei Experimenten mit kleinen Stichproben unzulässig ist.

Der Erfolg von Teilnehmungsverfahren bei der Standortsuche für Flüchtlingsunterkünfte ist auf den ersten Blick positiv. Die statistischen Analysen zeigen, dass der Anwohnerentscheid und der Runde Tisch positive Effekte gegenüber der Verwaltungsentscheidung haben. Sie werden als geeignet angesehen, um Entscheidungen verständlich zu machen. Sie sind werden auch besser beurteilt in Bezug auf „Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen“ sowie „Lösen von bestehenden Konflikten“. Für die Variablen „Vertrauen in die Flüchtlingspolitik“, „Vermeiden von Konflikten“ sowie „Akzeptanz von Flüchtlingsunterbringungen“ führt nur der Anwohnerentscheid gegenüber dem Verwaltungsentscheid zu statistisch signifikanten Verbesserungen. Allerdings sind die Effekte nicht sonderlich stark. Im Mittel bleiben die Befragten eher skeptisch.

Eine Analyse von Teilgruppen, die sich in Bezug auf ihre Besorgnis bezüglich der Flüchtlingspolitik unterscheiden, zeigt: Die Effekte der Teilnehmungsverfahren hängen davon ab, wie besorgt man sich fühlt.

<sup>4</sup> In NRW gab es 2014 zirka 13 Millionen Onlinenutzer/-innen bei einer Bevölkerung von ungefähr 18 Millionen, [https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pr\\_es\\_023\\_15.html](https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pr_es_023_15.html)



Betrachtet man nur die beiden Gruppen der wenig und der stark Besorgten, so fällt Folgendes auf: Für die stark Besorgten gilt, dass Beteiligungsverfahren wie Runder Tisch und Anwohnerentscheid die Akzeptanz für Flüchtlings-Unterkünfte nicht verbessert. In ihrer Sicht werden Konflikte dadurch weder vermindert noch vermieden. Und Vertrauen in die Flüchtlingspolitik wird im Mittel auch nicht gestärkt. Die wenig Besorgten beurteilen partizipative Entscheidungs-Formate besser. Ein Anwohnerentscheid wirkt sich im Mittel positiv aus, um Akzeptanz zu sichern, Vertrauen in die Flüchtlingspolitik zu stärken und um Wünsche und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlings-Unterbringung zu berücksichtigen. Diese Einsichten sind – bei aller Vorsicht – auch generalisierbar.

Bei der Einordnung dieser Befunde muss jedoch in Rechnung gestellt werden, dass sie auf einem Simulationsexperiment beruhen. Es ist auch einzurechnen, dass die Textbausteine nur eine relativ grobe Beschreibung der Beteiligungsformate liefern. Realiter könnten deshalb die Effekte der Bürgerbeteiligung bei Entscheidungen über Standorte von Flüchtlingsunterkünften durchaus anders ausfallen. Möglicherweise könnten in der Alltagswirklichkeit positivere Effekte erzielt werden. Mit Sicherheit kommt es aber darauf an, welche Entscheidungsalternativen vorhanden sind. Ob zum Beispiel die Ansiedlung vor Ort abgewiesen werden kann, kann als relevant unterstellt werden. Mit anderen Worten: Die Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren selbst ist eine entscheidende Größe.

Welche Ansatzpunkte bieten nun die Studie für das politische Alltagsgeschäft? Von besonderer Bedeutung ist der Befund, dass die Wirkung der Beteiligungsverfahren vom Grad der Besorgnis abhängt. Deshalb ist der Umgang mit den Sorgen und Ängsten der stark besorgten Gruppe wesentlich. Hier könnte angesetzt werden, um Dialog und Beteiligung bei der Flüchtlingspolitik vor Ort zum Erfolg zu bringen. Aus unseren Befunden lässt sich schlussfolgern, dass sich sichtbare Sicherheitssignale auch bei Konflikten um Standorte für Flüchtlingsunterkünften auszahlen. Alles, was flüchtlingsbezogene Ängste und Sorgen reduziert, kann beim Dialog über und der Partizipation an der Flüchtlingspolitik helfen. Dazu zählt auch der Kontakt mit Flüchtlingen in der Freizeit. Diese Sichtweise wird jedenfalls durch die vorliegenden Befunde gestützt.

## Literatur

- Endruweit, G. (1986): Sozialverträglichkeits- und Akzeptanzforschung als methodologisches Problem. In: H. Jungermann, W. Paffenberger, G. F. Schäfer, W. Wild (Hrsg.), Die Analyse der Sozialverträglichkeit. München: High Tech Verlag, S. 80-91.
- Dietz, Th./Stern, P. C. (Eds.) (2008): Public Participation in Environmental Decision Making. National Research Council. Washington DC: The National Academic Press.
- Glöde, F./Bechmann, G. (1986): Sozialverträglichkeit – eine neue Strategie der Verwissenschaftlichung von Politik? In: H. Jungermann, W. Paffenberger, G. F. Schäfer, W. Wild (Hrsg.), Die Analyse der Sozialverträglichkeit. München: High Tech Verlag, S.36-51.
- Infratest (2016) Umfrage zum Thema Flüchtlinge. <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/fluechtlingsaufnahme-deutsche-fuehlen-moralische-verpflichtung-viele-betrachten-die-zuwanderung-aber/>
- Meyer-Abich, K. M. (1979) Soziale Verträglichkeit – ein Kriterium zur Beurteilung alternativer Energieversorgungssysteme. Evangelische Theologie, 39, S. 38-51.
- Peters, H. P. (1993): Sozialverträglichkeit. In: H. Schütz/P. M. Wiedemann (Hrsg.), Frankfurt/Main: Technik kontrovers. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation in der Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung. S.225-229.
- Renn, O./G. Albrecht/U. Kotte/H. P. Peters/H.U. Segelmann (1985): Sozialverträgliche Energiepolitik. München: High Tech Verlag.
- VDI (2014) Richtlinie 7000. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Industrie- und Infrastrukturprojekten; Leitfaden für Stakeholder-Management und Kommunikation, <https://www.vdi.de/technik/fachthemen/bauen-und-gebaeudetechnik/querschnittsthemen-der-vdi-gbg/infrastruktur-fuer-unsere-zukunft/richtlinien-zu-infrastrukturprojekten/>
- von Alemann, U. (1986): Partizipation oder Akzeptanz. Bemerkungen zur Verträglichkeit von Demokratie. In: H. Jungermann, W. Paffenberger, G. F. Schäfer, W. Wild (Hrsg.) Die Analyse der Sozialverträglichkeit. München: High Tech Verlag, S. 28-35.
- Wiedemann, P. M. (1993): Akzeptanz. In: H. Schütz/P. M. Wiedemann (Hrsg.), Frankfurt/Main: Technik kontrovers. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation in der Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung. S. 16-21.

## Zum Verhältnis von institutionalisiertem Misstrauen und persönlichem Vertrauen in der Politik

– Eine Rational Choice-Perspektive\* –

Michael Angenendt, M.A.<sup>1</sup>

### Einleitung – Brauchen Bürger vertrauenswürdige Repräsentanten?

Der Begriff des Vertrauens genießt in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte Popularität. In Auseinandersetzung mit der Frage, was das „Fundament der Gesellschaft“ (Elster 1989; eigene Übersetzung) bildet, werden ihm überwiegend positive Konsequenzen für das gesellschaftliche Miteinander zugesprochen. So bedarf es keiner ausführlichen Erklärung, um den Stellenwert von Vertrauen für die Bewältigung unseres Alltags zu verdeutlichen. Wir vertrauen darauf, dass unser Partner uns nicht betrügt und Freunde die Wahrheit sagen. Wir profitieren insgesamt davon, wenn auch unbekannte Mitbürger bereit sind, unsere Interessen zu berücksichtigen. Wie steht es um das Vertrauen in politische Repräsentanten? Diese Frage kann kontrovers diskutiert werden:

Aus Sicht liberaler Theoretiker bildet Vertrauen nicht die Grundlage für eine erfolgreiche Delegation politischer Entscheidungsfindung; vielmehr gelte es gegenüber Politikern, „nicht auf sozial-moralische *Intentio*nen, sondern auf formale *Institutionen*“ zu setzen (Bude et al. 2010: 22; Herv. im Orig.). Persönliches Vertrauen wird demzufolge durch ein unpersönliches Vertrauen in die Wirksamkeit eines Anreizsystems aus wechselseitigen Kontrollen substituiert: „Among the core understandings of liberalism is that citizens should distrust and be wary of government“ (Hardin 1999: 23). Eine unsichtbare Hand zähme demnach die eiserne Hand des Staates, ohne den Einfluss integrierender Persönlichkeiten zu erfordern. Die Verfolgung eigener Interessen soll so, ohne die bewusste Intention der Politiker, zu einem kollektiv wünschenswerten Ergebnis führen (Baurmann 2001: 112).

Ist der liberal-demokratische Rechtsstaat somit auch für ein Volk von Teufeln, wie Kant formulierte, rea-

lisierbar? Eine Betrachtung zeigt, dass unter der Annahme rationaler Nutzenmaximierer eine solche Hoffnung als zu optimistisch zurückgewiesen werden muss. Verfassungsrechtliche Beschränkungen staatlichen Handelns existieren zunächst nur auf dem Papier und erfordern den tatsächlichen Willen zur Umsetzung. Wenn (rechtliche und soziale) Normen während der Legislaturperiode interpretiert werden müssen, wird ein *homo oeconomicus* versuchen, diese zu unterwandern, in seinem Sinne auszulegen oder gänzlich abzuschaffen. Es stellt sich daher die Frage, „who controls the controller“ (Eckenrod 1976)?

Das Modell des *homo oeconomicus* ist erklärungskräftig, wenn repressive, autokratische Systeme analysiert werden. Doch scheitert die Theorie rationaler Wahl letztlich daran, dass sie nicht erklären kann, warum in liberalen Demokratien Politiker verfassungsrechtliche Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit (weitgehend) akzeptieren? Eine ökonomische Theorie, sofern sie einen allgemeinen Erklärungsanspruch vertritt, sollte schließlich auch in der Lage sein, solche Phänomene erklären zu können, in denen Machthaber trotz unvollständiger Kontrolle bereit sind, das Vertrauen der Bürger nicht zu missbrauchen (Baurmann 1996a: 118). Ziel des Beitrags ist daher die Analyse des Verhältnisses institutionalisierter *checks and balances* und persönlichen Vertrauens in politische Repräsentanten. Welche Möglichkeiten liegen dabei der Theorie rationalen Handelns zur Erklärung erfolgreicher Vertrauensbeziehungen zwischen Bürgern und ihren politischen Repräsentanten zugrunde? Im Folgenden wird zunächst skizziert, welche Eigenschaften Vertrauenssituationen im Allgemeinen kennzeichnen. Darauf aufbauend werden die Optionen und Restriktionen institutionenökonomischer Ansätze zur Erklärung des Vertrauensproblems analysiert. Im Ergebnis plädiert der Autor dafür, auf erweiterte Modelle rationalen Handelns zurückzugreifen (u.a. Brennan/Hamlin 2000; Baurmann 1996a). Ein breit gefasstes Rationalitätsverständnis bietet das theoretische Fundament, um zu erklären, wie sowohl horizontales Vertrauen zwischen den Bürgern einer Gesellschaft als auch vertikales Vertrauen in politische Repräsentanten entsteht. In Auseinandersetzung mit den Thesen Philip Pettit's (1995) zeigt sich abschließend, dass institutionalisiertes Misstrauen und persönliches Vertrauen keinen Widerspruch darstellen; vielmehr ergänzen sie sich sinnvoll. Der Analyse gemäß stellt es einen wirkmächtigen Mechanismus dar, wenn politische Repräsentanten institutionelle Kontrollen etablieren, um Vertrauenswürdigkeit zu signalisieren und politisches Vertrauen zu generieren.

\* Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Sprachform verwendet. Die Personenbezeichnungen gelten stets für Personen männlichen und weiblichen Geschlechts.

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Vergleich politischer Systeme an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

## Das Dilemma des Vertrauens

Situationen, in denen es Vertrauen erfordert, zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht unmittelbar durch diejenigen kontrolliert werden können, der an ein oder mehrere Personen sein Vertrauen vergibt. Nach Bernd Lahno (2002: S. 50 f.) entsteht dadurch ein Vertrauensproblem, das immer dann auftritt, wenn „[...] die Folgen der Handlungsentscheidungen eines Akteurs von den Entscheidungen eines zweiten Akteurs abhängig sind“. Da die Person, die das Vertrauen vergibt, „die Entscheidungen des zweiten nicht unmittelbar kontrollieren kann, handelt es sich um Situationen der Entscheidung in Unsicherheit. Der Vertrauende in einem Vertrauensproblem macht sich durch die Wahl einer Vertrauenshandlung verletzlich, denn der Adressat seines Vertrauens besitzt Handlungsoptionen, bei deren Wahl dem Vertrauenden ein vermeidbarer Schaden entsteht“ (ebd.). Lahno verdeutlicht die für den potenziellen Vertrauensgeber entstehende Unsicherheit, da Vertrauensvergabe und Ausführung der Handlung durch den Vertrauensnehmer sequentiell ablaufen. Eine erfolgte Vertrauensvergabe birgt somit die Gefahr, dass der Vertrauensnehmer künftig entgegen der ursprünglichen Intention des Vertrauenden handelt.

Setzt man dies in Bezug zu politischen Repräsentationsbeziehungen, lässt sich der Wahlakt als Vertrauensvergabe der Bürger an einen oder mehrere Politiker auffassen. Im Anschluss der Wahl eröffnen sich für Politiker Entscheidungsmöglichkeiten, die sich gegen die Interessen einzelner Bürger oder einen Großteil der Bevölkerung richten können. Hierin spiegelt sich die Unsicherheit des Wählers wider. Durch den Wahlakt begibt er sich in eine Situation der Verletzlichkeit. Er wäre jedoch in der Lage gewesen, das Risiko des Vertrauensbruchs abzuwenden, wenn im Vorfeld die Vertrauensvergabe vermieden worden wäre. Die Situation birgt allerdings für beide Akteure auch die Chance, von einer erfolgreichen Vertrauensvergabe zu profitieren. Aus dem Blickwinkel des Rational Choice-Ansatzes entwickelt sie sich jedoch zum Dilemma, da analytisch nur eine Lösung existiert: Die beteiligten Akteure werden nicht die Vorzüge kooperativen Handelns realisieren, da der Vertrauende die Gewissheit besitzt, dass sein Vertrauen ausgenutzt werden würde. Der Vertrauensbruch politischer Repräsentanten wäre die zu erwartende Konsequenz einer vertrauensvollen Entscheidung, da der Profit politischen Machtmissbrauchs gegenüber vertrauensvollem, gesetzestreuem Verhalten überwiegt. Rational kalkulierende Akteure denken vom Ende her; Vertrauen wird sich unter diesen Bedingungen nur schwerlich entwi-

ckeln. Lässt sich infolgedessen das Vertrauensproblem nur lösen, indem stärker auf direkte Formen demokratischer Entscheidungsfindung zurückgegriffen wird, um die Verwundbarkeit gegenüber Repräsentanten zu minimieren oder gänzlich zu überwinden?

## Ist politische Repräsentation wünschenswert?

Ausschließlich direktdemokratische Entscheidungsfindungen sind in keinem Staat anzutreffen und demokratische Herrschaft wird im alltäglichen Sprachgebrauch meist gleichgesetzt mit dem Repräsentationsprinzip. Aufgrund vorhandener Anreize zum Machtmissbrauch hält sich in der ökonomischen Betrachtung politischer Repräsentation jedoch hartnäckig eine skeptische Haltung gegenüber dieser (u.a. Chartier 2013; Hardin 2002, 1998). Um den Machtmissbrauch so effizient wie möglich zu gestalten, scheint die Bildung einer „*classe politique*“ (Frey/Stutzer 2006: 46) die rationale Entscheidung und logische Konsequenz: „That means they [the politicians, Anm. des Verfassers] have an incentive to form a *cartel* against the ordinary citizens“ (ebd.; Herv. im Orig.). Aus dieser Sicht ist Vertrauen in Repräsentanten geradezu naiv und im Ergebnis nachteilig für den Bürger.

Nichtsdestotrotz stellten Geoffrey Brennan und Alan Hamlin (2000, 1999) die Frage, ob es aus der Perspektive des Rational Choice-Ansatzes eine normative Begründung für eine „*first-best theory of representation*“ (Brennan/Hamlin 2000: 169) gibt, der zufolge Repräsentation nicht lediglich als notwendiges Übel für moderne Flächenstaaten betrachtet wird, da sich eine direktdemokratische Entscheidungsfindung als zu zeitaufwendig erweist. Schließlich ließe sich die Gefahr des Vertrauensmissbrauchs durch politische Repräsentanten bereits im Vorfeld vermeiden. Das Vertrauensproblem scheint gelöst, da es gar nicht erst zustande kommt. Allerdings sind auch die Kosten einer veränderten Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Bereits der potenzielle Umengang dürfte sich vervielfachen. Zudem ist unklar, ob dem erhöhten Aufwand auf der Inputseite des politischen Systems eine signifikante Verbesserung des Outputs gegenübersteht. So kann ein einzelner Bürger sich nicht in dem Maß mit politischen Sachfragen auseinandersetzen wie ein Abgeordneter, Minister oder Präsident. Zudem übersteigt die schiere Zahl der Wähler im Aggregat in ihrem Sachverstand nicht zwangsläufig den einiger weniger Repräsentanten, da sich Sachverstand nicht auf diese Art und Weise summieren lässt: „We would clearly do better to take the fully considered view of a group of average citizens, rather than the average of the less than fully considered views of all citizens“ (ebd.: 170 f.).

Theoretiker deliberativer Demokratiemodelle betonen die prinzipielle Bereitschaft der Bürger, sich mit wachsenden Partizipationsmöglichkeiten vermehrt am politischen Prozess zu beteiligen (u.a. Fishkin 1991). Entgegengesetzt argumentieren Brennan und Hamlin (2000): Das verbreitete Desinteresse sei aufgrund der mangelnden Beeinflussbarkeit politischer Entscheidungen durch eine einzelne Person eine rationale Entscheidung und begründe damit die Notwendigkeit repräsentativer Institutionen (ebd.: 172 ff.).<sup>2</sup> Analog zum Marktmechanismus bestehe innerhalb der politischen Institutionen für Politiker die Möglichkeit, ihre Konzepte den Wählern anzubieten, die anschließend zwischen verschiedenen Policy-Paketen entscheiden könnten (ebd.: 171). Der „politische Unternehmer“ (Kliemt 1986: 341) beschleunige dadurch nicht nur den politischen Prozess im Gegensatz zur direktdemokratischen Alternative, sondern formuliere auch Inhalte, die von den Bürgern zwar ex post favorisiert würden, aber ex ante nicht entstanden wären. Ähnlich wie in ökonomischen Märkten neue Produkte entstehen, die dann das Interesse der Konsumenten wecken, obwohl vor dem Wissen über die Existenz dieser Produkte kein Bedürfnis danach verspürt wurde, kann dies auf politischen Märkten mit den dort angebotenen Politikkonzepten geschehen. Die Gefahr des Machtmissbrauchs wird dadurch nicht ausgeschlossen, sollte jedoch im Verhältnis zu den möglichen Vorzügen der Repräsentation – konkret der Überwindung des Anreizproblems der Informationsbeschaffung – betrachtet werden: „Exploitation is a danger to the extent that it threatens to reduce the well-being of citizens relative to some feasible alternative, and not just because it grants a few political agents access to rents“ (Brennan/Hamlin 2000: 175).

Die Gefahr der Ausbeutung des Einzelnen besteht darüber hinaus auch unter einer (semi-) direktdemokratischen Entscheidungsfindung, solange kollektive Entscheidungen durch eine Mehrheitsregel und nicht mittels Konsens durch Einstimmigkeit getroffen werden. Rationale Egoisten müssten eher eine Tyrannei der Mehrheit fürchten, statt von wohlwollenden Akteuren auszugehen. Selbst bei vollständiger Substitution politischer Repräsentation durch direktdemokratische Verfahren bliebe das Problem bestehen, dass die Gesellschaftsmitglieder wechselseitig nicht auf die Wahrung ihrer Interessen durch die übrigen Mitglieder vertrauen könnten. Das Vertrauensproblem wird so

nicht gelöst, sondern verlagert die Erklärung auf die Frage, warum Bürger ihren Mitbürgern trauen sollten (Offe 2001). Ein Vertrauen überflüssig machender Lösungsversuch innerhalb der Grenzen enger Rational Choice-Modelle versucht sich der Annahme des offenen Zeithorizonts zu bedienen: Aufgrund der Existenz verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen gelinge es keiner dieser Gruppen, dauerhaft die politische Mehrheit zu halten. Daher würde es das Eigeninteresse gebieten, der Minderheit keine allzu großen Lasten aufzubürden (Frey/Stutzer 2006: 64). Dieses Verhalten würde sich schließlich rächen, wenn künftig andere politische Mehrheiten existierten (Buchanan/Congleton 1998: 19 f). Die These beurteilt die Situation für die Minderheit jedoch zu optimistisch, denn sie blendet den Eintritt von gravierenden interessenschädigenden Handlungen gegenüber der politischen Opposition aus. Dieser kann so schwer zugesetzt werden, dass sie ihre Verluste auch nach Erlangung der politischen Macht nicht kompensieren kann (Baurmann 2004: 160 ff.). Ohne den Rückgriff auf persönliches Vertrauen in die Mitbürger einer Gesellschaft hängt sowohl die Argumentation für direkte als auch indirekte Formen demokratischer Entscheidungsfindung in der Luft. Was fehlt, ist der theoretische Unterbau, der es erlaubt, horizontales Vertrauen zwischen den Bürgern und vertikales Vertrauen in politische Repräsentanten erst zu gewinnen. Ohne ein Minimum an Moral bleibt ungeklärt, wie eine Tyrannei der Mehrheit abgewendet und politisches Vertrauen etabliert werden kann.

### **Ist politische Repräsentation kontrollierbar?**

Eine potenzielle Antwort liegt aus institutionenökonomischer Perspektive in der Etablierung eines effizienten Systems aus *checks and balances*. Die wechselseitige Kontrolle politischer Institutionen manifestiert gewissermaßen den Misstrauensgedanken. Ein als a priori vorhanden verstandener Wählerwille soll durch politische Repräsentanten demnach möglichst passgenau umgesetzt und nicht-institutionalisierte Entscheidungsspielräume minimiert werden. Weichen die Handlungen der gewählten Repräsentanten von den Präferenzen der Bürger ab, wird dies als „agency-losses“ (Strøm 2000: 270) bezeichnet. Ein Bezug auf die Begriffe Vertrauen oder Vertrauensmissbrauch unterbleibt. Den axiomatischen Ausgangspunkt bilden stattdessen rationale Egoisten, deren Entscheidungs- und Handlungsspielräume möglichst zu begrenzen sind.

Da die Gesellschaftsmitglieder nicht vollständig über die Absichten ihrer Repräsentanten informiert sind und zudem nicht jede Handlung überwachen können,

<sup>2</sup> Die These, der zufolge direktdemokratische Entscheidungsfindungen den Einfluss der eigenen Stimme erhöhen und dadurch politische Apathie senken (u.a. Cronin 1999: 11), gleicht somit eher einem Wunschdenken als rationaler Abwägung. Die Insignifikanz der individuellen Stimmabgabe bleibt bestehen.

ist es notwendig, durch das Wahlsystem ex ante die Auswahl geeigneter Politiker zu gewährleisten (Strøm 2000: 266 ff.). Um Machtkonzentration zu vermeiden, präferieren institutionenökonomische Theoretiker daher kandidaten- statt parteizentrierte Wahlsysteme als Lösung (Mitchell 2000). In England ist beispielsweise der Parteeinfluss auf die Kandidatenzusammensetzung schwächer ausgeprägt als in parteizentrierten Wahlsystemen, da einem Aspiranten der Einzug ins Parlament nur gelingt, wenn er sich im Wahlkreis erfolgreich gegen seine Konkurrenten durchsetzt. In der Bundesrepublik können hingegen auch in der Wählerschaft ungeliebte Kandidaten ‚über die Hintertür‘ einen Sitz im Parlament erlangen – sofern sie aufgrund parteiinternen Rückhalts einen aussichtsreichen Listenplatz erlangten. Die Sanktionsmöglichkeiten des Souveräns werden folglich als eingeschränkt betrachtet. Um ex post unerwünschte Handlungsweisen zu vermeiden, besteht die Notwendigkeit der Kontrolle politischer Repräsentanten sowie der regelmäßigen und umfassenden Berichterstattung (Kiewiet/McCubbins 1991; McCubbins/Schwartz 1984). Darüber hinaus sollen institutionelle Gleichgewichte die Berücksichtigung verschiedener Interessen im politischen Prozess gewährleisten (Strøm 2006). Föderale Strukturen, die zusätzliche Vetospieler (Tsebelis 2002) am politischen Entscheidungsprozess beteiligen und regionale Interessen wahren sollen, sind dafür nur ein Beispiel.

In Bezug auf die Auswahl und Kontrolle geeigneter Repräsentanten sieht die institutionenökonomische Perspektive den zunehmenden Bedeutungsverlust von Klassen- und Ethnizitätszugehörigkeit kritisch (Strøm 2000: 282 ff.). Der Betrachtungsweise zufolge repräsentierten beispielsweise Politiker mit Migrationshintergrund aufgrund ähnlicher Erfahrungen oder kultureller Merkmale bestmöglich die Interessen von Wählern mit Migrationshintergrund und Arbeitnehmer bestmöglich die Interessen anderer Arbeitnehmer. Gewählte Repräsentanten berücksichtigten demnach durch die Verfolgung eigener politischer Ziele als un intendierte Nebenfolge die Interessen der Repräsentierten. Die Ausdifferenzierung der Gesellschaft führe jedoch zunehmend zur Abnahme verlässlicher Informationen über die Motivlage und Kompetenz politischer Aspiranten und erhöhe die Gefahr, dass künftige Entscheidungen nicht im Sinne des Wählers getroffen würden (ebd.: 283). Ohne Rückgriff auf persönliches Vertrauen ist allerdings fraglich, warum die a priori relevanten Interessen gewählter Politiker a posteriori noch Bestand haben sollten. Als Teil der politischen Elite wäre der Ausschluss unliebsamer Konkurrenten oder die Erhöhung eigener politischer Renten die vielmehr zu erwartende Konsequenz.

Eine tiefere Analyse verdeutlicht, dass sich die Frage nach den Ursachen politischen Vertrauens somit nur verschiebt: Kodifizierte Normen können letztlich nur handlungsleitend sein, wenn entsprechende Akteure bereit sind diese aus Eigeninteresse zu befolgen (Baurmann 2003: 336). Letztlich existieren immer Handlungsspielräume, die nicht durch politische Konkurrenten oder Bürger beobachtet werden können und Gelegenheit für opportunistisches Verhalten bieten. Rationale Egoisten werden demnach erlangte Machtbefugnisse nicht freiwillig abgeben. Wenn indes „[...] ständig mit der Eventualität zu rechnen ist, dass die Regeln verletzt werden, kann Vertrauen in Personen nicht (zumindest nicht völlig) durch die Zuversicht in Institutionen und ihren Bestand ersetzt werden“, resümiert Claus Offe (2001: 276). Auch der für Demokratien wesentliche Abwahlmechanismus ist nur dann wirkmächtig, wenn die Inhaber staatlicher Macht bereit sind, freiwillig ihren Platz für den Nachfolger zu räumen (Baurmann 2002: 109). Selbst die Gewissheit der Wiederwahl verschiebt den drohenden Vertrauensbruch entweder bis zum Zeitpunkt der letzten Legislaturperiode des Politikers oder wird das Problem der Rückwärtsinduktion aufwerfen (vgl. Pettit/Sudgen 1989). Abwahlmechanismen können zudem zu spät einsetzen, wenn Politiker beispielsweise Grundrechte schon eingeschränkt oder die Verfassung bereits gänzlich außer Kraft gesetzt haben. Darüber hinaus sind Kontrollen kostspielig, zeitaufwendig, bergen die Gefahr von Verdrängungseffekten und der Effizienzminde rung politischer Entscheidungsfindung (u.a. Frey/Oberholzer-Gee 1997; Lahno 2002: 372 f.).

Diese Thesen negieren nicht, dass Kontrollmechanismen relevant sind für die Etablierung politischen Vertrauens. Ihre Funktion ist allerdings eher als „Vergrößerungsinstrument“ (Baurmann 2002: 111) zu betrachten, durch das zwar „eine Art von 'Entpersonalisierung' personaler Vertrauenswürdigkeit“ (ebd.: 113) stattfindet, so dass einer sozialen Gruppe oder politischen Institution unter bestimmten Rahmenbedingungen stärker vertraut werden kann als einzelnen Individuen, da die dort geltenden Kooperationsnormen langlebiger sind als die gemäß diesen Regeln handelnden Akteure. Doch „wo nichts zu vergrößern ist, kann man auch unter dem besten Vergrößerungsglas nichts sehen“ (ebd.: 113). Die Einhaltung institutioneller Abläufe wird nicht automatisch hergestellt, sondern ist „[...] das Ergebnis einer komplexen sozialen Abstimmung von Verhaltensweisen und Verhaltenserwartungen“ (Lahno 2002: 360). Demzufolge bleibt auch das Institutionenvertrauen abhängig von der Zustimmung der Bürger zu den grundlegenden Prinzipien der jeweiligen Institution sowie der nor-

mativen Verbundenheit mit diesen Institutionen, da die Gesellschaftsmitglieder in ihrer Gesellschaft „hinreichend verwurzelt sind und ihre eigenen Belange und Wertvorstellungen grundsätzlich in ihren gesellschaftlichen Institutionen ausgedrückt finden“ (ebd.: 360). Die Auffassung, der zufolge die Etablierung von Kontrollmechanismen bereits hinreichend zur Vermeidung politischen Machtmissbrauchs ist, wird zurückgewiesen. Mehr noch: Da sich in modernen Gesellschaften Entscheidungssituationen schnell ändern und unvorhergesehene Ereignisse auf die politische Agenda treten, scheint es nicht wünschenswert, das Handeln der Vertrauensnehmer vollständig kontrollieren zu wollen. Vielmehr sind die Bürger darauf angewiesen, dass der Sachverstand der Vertrauensnehmer zu Entscheidungen führt, die zwar im Interesse der Vertrauensgeber liegen, im Voraus aber nicht exakt durch diese definiert werden können. Mit den Verhaltensannahmen des *homo oeconomicus* scheint dies jedoch nur schwerlich vereinbar zu sein; Korruption und Unterdrückung sind die vielmehr zu erwartende Folge (Buchanan 1975: 147 ff.).

### Vertrauen als rationale Entscheidung

Für die Vergabe von Vertrauen müssen Vertrauensgeber zu der Überzeugung gelangen, dass eine hinreichend große Zahl von Vertrauensnehmern auch dann nicht gegen ihre Interessen verstößt, wenn die konkrete Situation ihnen dazu Gelegenheit bietet. Eine erfolgreiche Vertrauensvergabe zwischen Bürgern und Politikern impliziert somit die Annahme, dass die „[...] Geltung der Regeln im Interesse jedes Einzelnen liegt [...]“, auch wenn dies eben nicht bedeuten muss, „[...] dass es auch in jedem Einzelfall im Interesse des Einzelnen liegt, den Regeln zu folgen“ (Lahno 2002: 380). In einer offenen Gesellschaft, in der Anonymität und Mobilität Situationen hervorrufen, in denen Vertrauensbrüche nicht unmittelbar zu erkennen sind, stellen zivile Tugenden wie Anerkennung und Solidarität, Kooperation und Partizipation sowie ein ziviler, fairer Umgang miteinander demnach wichtige Voraussetzungen zur Überwindung eines kurzfristigen Opportunismus auf Seiten der Vertrauensnehmer dar (Baurmann 2007: 130 f.). Letztere besitzen insofern ein Interesse, dem Gegenüber den Besitz dieser Tugenden glaubhaft zu signalisieren, da Kooperation für alle Beteiligten zu einem besseren Ergebnis führt, als wenn die Vertrauensvergabe aufgrund des vorherrschenden Misstrauens nicht gelingt (Lahno 2002: 240).

Es lässt sich bezweifeln, ob das bloße (strategische) Vortäuschen von Vertrauenswürdigkeit dafür eine lohnenswerte Strategie darstellt (vgl. Frank 1992: 26;

Lahno 1995). Zum einen entstehen dem Akteur hohe Kosten durch permanentes Vortäuschen moralischen Verhaltens, andererseits ist der Aufwand vergebens, falls er dennoch als Opportunist entlarvt wird (Baurmann 2002). Jon Elster (1983: 66) formulierte in diesem Zusammenhang treffend: „The general axiom in this domain is that nothing is so unimpressive as behaviour designed to impress“. Alternativ präferieren Vertrauensgeber diejenigen Kandidaten im Auswahlprozess, die intrinsisch motiviert sind und eine Disposition für moralisches Verhalten besitzen (Baurmann 2001: 127). Das Akteursmodell ist in der Konsequenz zu erweitern, da der rationale Entscheider nicht zwangsläufig die Handlungsalternative wählt, die in der konkreten Situation nutzenmaximierend ist, sondern ebenso die Möglichkeit zur Wahl zwischen verschiedenen Dispositionen besteht. Die „self-interest calculation over actions“ (Brennan/Hamlin 2000: 35) beziehungsweise „the homo oeconomicus disposition“ (ebd.: 36) stellt dann nur eine von mehreren Dispositionen zur Verfügung: „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. Your expected lifetime pay-off may be larger if you were to have a different disposition“ (ebd.: 35 f.). Rationale Entscheider sind demnach nicht dazu verdammt, sich ausschließlich an dem Nutzen einer singulären Handlung zu orientieren, sondern können sich auf bestimmte Charaktereigenschaften festlegen, die für sie dauerhaft die erfolgversprechendere Strategie darstellen. Wenn jedoch eine Disposition für moralisches Handeln zum Unterlassen defektorischen Verhaltens führt, dann sollten Gründe identifizierbar sein, die benennen, warum bestimmte Politiker diese Disposition nicht besitzen, während andere weitgehend im Einklang mit den Interessen der Bürger sowie der Verfassung handeln.

### Soziales Vertrauen als Voraussetzung für politisches Vertrauen

Besteht kein Anlass, außerhalb der eigenen Gemeinschaft mit anderen Menschen kooperative Beziehungen aufzubauen, verringert sich die Chance des Wirksamwerdens eines Reputationsmechanismus (Baurmann 2002: 122). Für den sozialen Zusammenhalt wünschenswerte Eigenschaften wie Kooperation und Solidarität erbringen ihren gesamtgesellschaftlichen Nutzen jedoch erst, wenn sie sich nicht auf das eigene Milieu oder eine bestimmte Subkultur beschränken und damit ein exklusives Gut bilden, sondern brückenbildend wirken (Baurmann 2007: 138).

Marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaften können diesbezüglich den Erwerb brückenbildender Eigenschaften begünstigen, da Anreize zur Einbindung in sozial heterogene Netzwerke gesetzt werden (ebd.; vgl. auch Granovetter 1973): Eine pluralistische Marktgesellschaft, in der (u.a. finanzielle) Vorteile durch die Überwindung enger Gruppengrenzen erlangt werden können, erzeugt eine Nachfrage nach Personen, die nicht nur scheinbar moralisch handeln, sondern tatsächlich moralische Persönlichkeiten sind (Baurmann 2001: 129). Damit sich der Erwerb einer Disposition für moralisches Verhalten lohnt, gilt die gleiche Voraussetzung wie bei reziprokem Handeln. Der langfristige Nutzen muss den kurzfristigen Gewinn einer opportunistischen Handlungsstrategie übersteigen (Güth/Kliemt 1998; Baurmann 1996a: 320).

Die Befolgung universeller Normen, die Kooperation auch gegenüber Mitgliedern anderer Ethnizität und Klasse gebieten, zahlen sich letztlich auch in der harten Währung materieller Vorteile aus. Die potenziellen Vorteile, die sich beispielsweise aus einem europäischen Binnenmarkt und einem globalen wirtschaftlichen Wettbewerb ergeben, können realisiert werden, wenn der Einzelne die Fähigkeit und Bereitschaft besitzt, glaubhaft zu signalisieren, dass er sich auch gegenüber Personen einer anderen Kultur oder Ethnie kooperativ verhalten wird. Wenn ich allerdings von anderen Personen ohnehin aufgrund der ‚falschen‘ Nationalität oder Klassenzugehörigkeit von kooperativen Beziehungen ausgeschlossen werde, warum sollte ich mich dann diesen Personen gegenüber durch eine Vertrauensvergabe verletzlich machen? Es bedarf insofern Gelegenheiten, seine generelle Vertrauenswürdigkeit unter Beweis zu stellen, damit ein Interesse an dem Aufbau einer Reputation entsteht. Wenn die eigene Vertrauenswürdigkeit durch andere ausschließlich anhand unveränderlicher Merkmale wie Hautfarbe oder Geschlecht beurteilt wird, bestehen diese Gelegenheiten jedoch nicht. Weder rationale Modellakteure noch reale Menschen können sich entscheiden, welche Hautfarbe sie besitzen oder in welche Klasse sie geboren wurden. Sie können sich aber entscheiden, ob sie sich kooperativ verhalten wollen oder nicht.

Während aus institutionenökonomischer Perspektive der zunehmende Bedeutungsverlust der Klassen- und Ethnizitätszugehörigkeit als Bedrohung für das verlässliche Einschätzen politischer Aspiranten betrachtet wird, deutet die vorangegangene Argumentation auf die Chancen dieses Prozesses hin. So kann eine Bewertung politischer Aspiranten erfolgen, die sich stärker auf individuelle Eigenschaften als primär auf die

Zugehörigkeit zu einer sozialen oder ethnischen Gruppe konzentriert. Dies wirft die Frage auf, ob ein positiv verlaufender ökonomischer Austausch tatsächlich generalisiertes Vertrauen entstehen lässt. So ließe sich einwenden, dass die vertrauensstiftende Wirkung auf den konkreten Interaktionspartner beschränkt und Dritten gegenüber wirkungslos bleibt. Empirische Befunde deuten zumindest an, einen Spillover-Effekt in Betracht zu ziehen. Im Längsschnitt offenbart sich, dass Interaktionen mit Personen ausländischer Staatsangehörigkeit die Vorurteile auch gegenüber anderen Mitbürgern dieser Staatsangehörigkeit verringern (Christ/Wagner 2008). Soziabilität, also die Fähigkeit, Kontakte über die eigenen Gruppengrenzen hinweg einzugehen, stellt somit eine zentrale Determinante für die Entstehung politischen Vertrauens dar: Das persönliche Vertrauen in eine Vielzahl von Individuen mit unterschiedlichen sozialen Merkmalen, gepaart mit einem generalisierten Vertrauen in die Mitbürger der Gesellschaft und dem Vertrauen in die Angemessenheit politischer Spielregeln, ermöglichen den günstigen Zugang zu relevanten Informationen (Baurmann/Brennan 2009: 184). Ein breites Netzwerk an sozialen Kontakten sowie vertrauenswürdige Mitbürger – beispielsweise Journalisten – übernehmen die Aufgabe der „police-patrol“ beziehungsweise des „fire alarms“ (McCubbins/Schwartz 1984). Droht folglich der Staat, die grundlegenden Interessen und Freiheiten einzuschränken, wird der Einzelne durch Familie, Freunde oder Öffentlichkeit rechtzeitig alarmiert. Die Grundlage dieses Vertrauens basiert allerdings auf einer Anzahl von persönlichen Kontakten mit konkreten Menschen, deren Aussagen als verlässlich beurteilt werden und denen Anerkennung und persönlicher Respekt gezollt wird (Baurmann/Brennan 2009).

Diese Erfahrung bezieht sich nicht notwendigerweise auf den konkret von einer Person gewählten Politiker. Vielmehr schließt sie auch Personen ein, die als glaubwürdige Vertreter der Überzeugungen des Politikers oder seiner Partei gelten. Auch wenn uns oft die konkreten Kandidaten für ein politisches Amt oder Mandat unbekannt sind, beruht das Vertrauen in deren Motive und Kompetenz demzufolge darauf, dass persönliche Erfahrungen mit Menschen existieren, die als Vertreter dieser (politischen) Gruppe identifiziert wurden und denen auf der Grundlage des eigenen Urteils vertraut wird (Lahno 2002: 387). Hier zeigt sich erneut die Bedeutung eines Spillover-Effekts für die Entstehung generalisierten Vertrauens. Ich kenne und schätze Person A aufgrund ihrer Eigenschaften und fühle mich mit ihren Werten und Zielen verbunden; daher werde ich auch geneigt sein, einer ande-

ren, mir persönlich unbekanntem Person B zu vertrauen, wenn ich davon ausgehe, dass sie ähnliche Einstellungen und Verhaltensweisen aufweist wie Person A. Empirisch untermauert wird dies anhand von Querschnittsdaten aus 27 europäischen Demokratien, die auf einen statistisch starken Zusammenhang zwischen dem wechselseitigen Vertrauen der Bürger und ihrem Vertrauen in politische Repräsentanten hinweisen (Angenendt/Schmitt 2015: 308). Institutionalisierte Veto-Punkte und kandidatenzentrierte Wahlsysteme erweisen sich hingegen als statistisch insignifikant (ebd.). Überschätzt demnach die Institutionenökonomie „institutionelle Merkmale als vertrauensstiftende Elemente zur Lösung von Vertrauensproblemen in einer Gesellschaft“ (ebd.: 312)? Staatliche Institutionen entlasten Politiker allerdings von allzu großen moralischen Pflichten, indem sie Anreize zum Vertrauensbruch abmildern. Der *homo oeconomicus* bleibt ein eigeninteressiertes Wesen. Überschreitet der durch Vertrauensbruch entstehende Gewinn eine bestimmte Schwelle, kann das auch ihn in Versuchung führen (Brennan 1998: 209).

### **Bedingt institutionalisiertes Misstrauen persönliches Vertrauen?**

Unbeantwortet bleibt, wie es gelingen kann, Kontrollmechanismen zu etablieren und gleichzeitig Verdrängungseffekte zu vermeiden (vgl. Frey/Oberholzer-Gee 1997). Wenn ich aufgrund gemeinsamer Wertvorstellungen davon überzeugt bin, den meisten Politikern vertrauen zu können, warum fordere ich nach wie vor von ihnen, sich zusätzlich bestimmten Kontrollen zu unterziehen? Einen Versuch, diesen Widerspruch aufzulösen, liefert Phillip Pettit (1995; 1998), indem er zwischen persönlichem Vertrauen und institutionalisiertem Misstrauen differenziert. Letzteres sei dabei geeignet, persönliches Vertrauen zu verstärken, da die Abwesenheit institutioneller Kontrollen auch vertrauenswürdige Politiker zur Etablierung korrupter Verhaltensweisen verführen würde (Pettit 1998: 311). Aufgrund der Routinehaftigkeit etablierter Kontrollmechanismen gelange der einzelne Politiker zu der Auffassung, dass ihm persönlich nicht misstraut wird, da nicht nur er, sondern alle Repräsentanten gleichermaßen kontrolliert würden: „[...] checks and constraints should increase peoples reasons for impersonal trust in the authorities and reduce the need for personal trust“ (ebd.: 311).

Die Schlussfolgerung ist jedoch kritikwürdig. Einerseits soll durch einen Vertrauensvorsprung des Bürgers an die Tugend des Politikers appelliert werden, andererseits wird postuliert, dass gerade institutionelle Kontrollen die Notwendigkeit nach eben diesen Eigenschaften verringern und die Bedeutung persönli-

chen Vertrauens abnimmt. Zwar kann Person A einer Person B vertrauen, da A der Auffassung ist, C könne durch bestimmte Anreize B zu einem angemessenen Verhalten bewegen. Doch die Notwendigkeit persönlicher Vertrauenswürdigkeit nimmt dadurch nicht ab, im Gegenteil. Nur wenn hinreichend großes persönliches Vertrauen existiert, kann A auf eine tatsächliche Kontrolle von B durch C vertrauen. Pettit (ebd.) versucht folglich, die Notwendigkeit personalen Vertrauens durch unpersönliches Vertrauen in die Wirksamkeit politischer Institutionen zu substituieren. Es stellt sich erneut die Frage: Warum sollte A Politiker C vertrauen, dass er wirksam Politiker B kontrolliert? Der Verweis auf charakterliche Dispositionen ist in diesem Zusammenhang nicht zielführend, da dadurch die Frage aufgeworfen werden würde, warum nicht alle Politiker diese Disposition erwerben und kostspielige Kontrollen dadurch gänzlich vermeiden. Gemäß Pettits' These wäre dies schließlich eine zu erwartende Konsequenz (vgl. 1998: 306).

### **Vertrauensbildende Maßnahmen als Bindeglied zwischen institutionalisiertem Misstrauen und persönlichem Vertrauen**

Folgt man Pettits' Logik, kennzeichnet sich die Situation wie folgt: Zwar vertraut Bürger A einem Politiker B und besitzt gute Gründe zur Annahme, dass sich weitere, Bürger A unbekannte Politiker ebenfalls vertrauenswürdig verhalten. Nichtsdestotrotz sollten sich alle Politiker institutionellen Kontrollen unterwerfen, da dies ihre Vertrauenswürdigkeit stärkt. Eine solche Aussage dürfte wohl eher die Annahme der Vertrauensnehmer bestärken, dass ein tatsächlich vorhandenes Misstrauen ihnen gegenüber kaschiert werden soll. Ein im Folgenden als vertrauensbildende Maßnahme bezeichneter Mechanismus kann jedoch helfen, den theoretischen Widerspruch zwischen persönlichem Vertrauen und institutionalisiertem Misstrauen aufzulösen. Dieser wird definiert als die Möglichkeit eines potenziellen Vertrauensnehmers, durch eine bestimmte Handlung gegenseitiges Vertrauen zu etablieren, damit ein potenzieller Vertrauensgeber mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen Vertrauensmissbrauch im Anschluss an die erfolgte Vertrauensvergabe ausschließt.

Verständlicherweise besitzt A das Interesse, einem möglichst vertrauenswürdigen B gegenüberzustehen. Wenn sich B wiederum durch Vertrauenswürdigkeit kennzeichnet, wird auch dieser bestrebt sein, dies möglichst glaubhaft zu signalisieren. Ein solches Signal gewinnt dabei an Glaubwürdigkeit, je höher es die Hürden für einen späteren Vertrauensmissbrauch setzt. In einer solchen Situation besteht für potenzielle Vertrauensnehmer ein starker Anreiz, sich nicht nur freiwillig



institutionellen Kontrollen zu unterwerfen, sondern aktiv deren Initiierung voranzutreiben. Ein vertrauenswürdiger Repräsentant wird demnach sagen: Schau her, ich habe ohnehin kein Interesse dich zu hintergehen, daher schaffe ich freiwillig Transparenz, um dir meine Vertrauenswürdigkeit zum Ausdruck zu bringen.

Transparenz kann im politischen Kontext beispielsweise die Offenlegung von Abgeordnetenbezügen bedeuten, um Korruptionsvorwürfen bereits im Vorfeld vorzubeugen. Durch die freiwillige Selbstbindung des Vertrauensnehmers verringert sich zudem die Gefahr des intrinsischen Motivationsverlustes, da, im Gegensatz zu Pettits' Sichtweise, der Wille, seine Handlungsoptionen einzuschränken, aus dem Interesse des Vertrauensnehmers selbst heraus erfolgt. Dies hat eine weitere Konsequenz zur Folge. Im Wettbewerb um die Wählergunst kann sich ein Politiker durch vertrauensbildende Maßnahmen von Konkurrenten abgrenzen, indem er die normativen Erwartungen an das Verhalten anderer Politiker erhöht. Werden diese seinem Handeln nicht in ähnlicher Weise folgen, besteht für sie die Gefahr, als unglaubwürdig eingeschätzt zu werden. Dies birgt für den Vertrauensnehmer einen Wettbewerbsvorteil und nützt ebenso dem Vertrauensgeber. Ihm erleichtert es, Kandidaten zu identifizieren, die bereit sind, Transparenz im politischen Prozess zu schaffen. Andere Vertrauensnehmer riskieren nun einen Glaubwürdigkeitsverlust, wenn sie nicht nachziehen. Vertrauensbildende Maßnahmen fungieren insofern als Bindeglied. Zum einen kann die freiwillige Etablierung institutioneller Kontrollen persönliche Vertrauenswürdigkeit verstärken, zum anderen auch die Messlatte für anerkennungswürdiges Verhalten im politischen Wettbewerb dauerhaft erhöhen.

Am Beispiel politischer Transformationsprozesse lässt sich dies abschließend verdeutlichen: Entwickeln sich autoritäre Regime zu Demokratien, erscheint es wenig plausibel, dass persönliches Vertrauen in Repräsentanten aufgrund der Existenz formal-demokratischer Entscheidungsstrukturen unabdingbar ist. Letzteres wird isoliert betrachtet nicht für eine angemessene politische Kontrolle sorgen und ist nicht hinreichend zur Vermeidung von Machtmissbrauch durch Korruption oder erneuter Gewaltherrschaft. Zunächst bedarf es vertrauenswürdiger Repräsentanten, die ein authentisches Interesse an der Schaffung und Etablierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen besitzen. Erst wenn dies Mitbürger zusätzlich (an)erkennen, ist es möglich, persönliches Vertrauen gegenüber einzelnen Repräsentanten aufzubauen.

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus stellte sich während des Transformationsprozesses osteuropäischer Staaten die Frage, ob die Spielregeln der Marktwirtschaft ad hoc per Stichtag einzuführen sind, oder zunächst Schrittweise durch politische Institutionen der Übergang hin von zentralistischen Strukturen zu freien Märkten vorbereitet werden sollte (Hardin 1999: 259; Apolte 1992: 158). Die potenzielle Gefahr einer schrittweisen Einführung liegt dabei im Bestreben bislang privilegierter Interessengruppen, auch weiterhin einen regulierenden Einfluss auf das freie Handeln der Menschen auszuüben (Hardin 1999: 257 ff.): „Their concern was *Besitzstandswahrung*, of holding onto their positions [...]“ (ebd.: 261; Herv. im Orig.). Ein aus vertragstheoretischer Sicht notwendiger Konsens über gemeinsame Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens droht dadurch unterminiert zu werden, weil der wortwörtliche Kampf um die Vorherrschaft politischer Macht „die Gesellschaft in ein Chaos stürzen [kann], aus dem heraus ein neu zu gewinnender gesellschaftlicher Konsens immer schwieriger und letztlich unmöglich wird“ (Apolte 1992: 158).

Aus dieser Sichtweise erscheint sowohl die Etablierung unpersönlichen als auch persönlichen Vertrauens fraglich. Vertrauensbildende Maßnahmen sind folglich notwendig, um die Gesellschaftsmitglieder in die Lage zu versetzen, die Vertrauenswürdigkeit ihrer künftigen Repräsentanten zu ermitteln. Indem diese ihre Handlungsoptionen verändern und dadurch die Aufrechterhaltung vergangener Machtstrukturen merklich erschweren, treten vertrauenswürdige Repräsentanten sichtbar und glaubhaft in Vorleistung. Die eigene Beraubung eines Teils ihrer Macht schafft in der Folge möglichst unumkehrbare Grundlagen und verhindert in künftigen Situationen das erneute fremdbestimmte Eingreifen in das politische und wirtschaftliche Handeln der Menschen<sup>3</sup>: „[...] it may be able to undo enough of the centralized apparatus of economic direction and ensure that enough of a nascent market organization is in place to make it implausible to turn back“ (Hardin 1999: 263).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> In Bezug auf die Diskussion zur Art und Weise des Übergangs von zentralistisch zu marktwirtschaftlich verfassten Staaten wird diesbezüglich in der Literatur vom „Big Bang“ (Apolte 1992: 158) oder einer „Shock-Therapy“ gesprochen (Hardin 1999: 259).

<sup>4</sup> Ein Indiz dafür, dass sich diese vertrauensbildende Maßnahme auch für den Vertrauensnehmer selbst auf lange Sicht bezahlt macht, zeigt sich in der deutlichen Korrelation zwischen demokratischen Rechten und Einkommen: „rich countries tend to be more democratic“ (Acemoglu/Robinson 2006: 51).

## Schlussbetrachtung

Den Ausgangspunkt der theoretischen Analyse bildete die Suche nach identifizierbaren Gründen zur Überwindung des Vertrauensproblems zwischen Bürgern und ihren politischen Stellvertretern. Aus Sicht der Rational Choice-Theorie konnten zunächst Anreize zur Etablierung repräsentativ-demokratischer Strukturen identifiziert und die Grenzen institutionenökonomischer Ansätze aufgezeigt werden. Es wurde folglich für eine stärkere Berücksichtigung von Ansätzen plädiert, die an der Annahme rationalen Handelns festhalten, jedoch vom Modell des *homo oeconomicus* abrücken. Die Möglichkeit zu politischem Unternehmertum sowie (ökonomische) Anreize zur Überwindung von Gruppengrenzen ließen sich anschließend als Einflussgrößen für den Erwerb sozialer Tugenden identifizieren. Die vertrauensstiftende Wirkung von Anerkennungs- und Tugendmärkten hängt jedoch an der Existenz und dem Fortbestand brückenbildender sozialer Netzwerke. Sie bilden das gesellschaftliche Fundament dafür, dass Anerkennungs- und Tugendmärkte ihre Wirksamkeit entfalten können. Darauf aufbauendes politisches Vertrauen wird demzufolge nicht durch ein System aus *checks and balances* substituiert. Vielmehr stellen politische Repräsentanten durch die Etablierung eines solchen Systems ihre persönliche Vertrauenswürdigkeit unter Beweis. Politisches Vertrauen kann letztlich nicht isoliert von sozialem Vertrauen betrachtet werden.

Ob allerdings die durch diesen Mechanismus geschaffene Transparenz dauerhaft Bestand hat, bietet Anlass für weitere theoretische und empirische Untersuchungen. Denkbar ist, dass ein *homo oeconomicus* versucht seine Handlungsoptionen wieder zu erweitern, nachdem ein Maß an Vertrauen in Politiker und Institutionen erreicht ist. Ein hohes Vertrauen kann zudem auf Seiten der Bürger die Forderung nach dem Abbau gesetzlicher Schranken begünstigen, wenn diese als langwierig und kostspielig wahrgenommen werden. Dies verweist bereits auf die Notwendigkeit künftiger Analysen zur Dynamik politischen Vertrauens.

## Literatur

- Acemoglu, Daron/Robinson, James A. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Angenendt, Michael/Schmitt, Johannes. 2015. (Warum) Vertrauen wir Politikern? Kontextuelle und individuelle Determinanten politischen Vertrauens. In *Krisen.Prozesse.Potenziale. Beiträge zum 4. Studentischen Soziologiekongress*, Hrsg. Simon Scholz und Julian Dütsch, 293-317. Bamberg: Bamberg University Press.
- Apolte, Thomas. 1992. *Politische Ökonomie der Systemtransformation*. Hamburg: S + W Steuer- und Wirtschaftsverlag.
- Baurmann, Michael. 1996a. *Der Markt der Tugend – Recht und Moral in der liberalen Gesellschaft. Eine soziologische Untersuchung*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Baurmann, Michael. 1996b. Kann Homo oeconomicus tugendhaft sein? *Homo oeconomicus* XIII (1), 1-24.
- Baurmann, Michael. 2001. Freiheit und Tugend. Moralische Bedarfsdeckung durch die unsichtbare Hand? In *Postmoderne Tugenden? Ihre Verortung im kulturellen Leben der Gegenwart*, Hrsg. Manfred Prisching, 109-142. Wien: Passagen Verlag.
- Baurmann, Michael. 2002. Vertrauen und Anerkennung. Wie weiche Anreize ein Vertrauen in Institutionen fördern können. In *Neuer Institutionalismus*, Hrsg. Andrea Maurer und Michael Schmid, 107-132. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Baurmann, Michael. 2003. Kontrolle ist gut, Vertrauen ist nötig. *Erwägen, Wissen, Ethik* 14, 335-337.
- Baurmann, Michael. 2004. Mehrheit ohne Moral? Warum demokratische Entscheidungen ethische Prinzipien erfordern. In *Fakten statt Normen? Zur Rolle einzelwissenschaftlicher Argumente in einer naturalistischen Ethik*, Hrsg. Christoph Lütge, 153-176. Baden-Baden: Nomos.
- Baurmann, Michael. 2007. Markt und Soziales Kapital: Making Democracy Work. In *Politisches Denken. Jahrbuch 2006 / 2007*, Hrsg. Karl G. Ballestrem, Volker Gerhardt, Henning Ottmann, Martyn P. Thompson und Barbara Zehnppfennig, 129-155. Berlin: Duncker & Humblot.
- Baurmann, Michael/Brennan, Geoffrey. 2009. What Should the Voter Know? Epistemic Trust in Democracy. *Grazer Philosophische Studien* 79, 159-186.
- Brennan, Geoffrey. 1998. Democratic Trust: A Rational Choice Theory View. In *Trust and Governance*, Hrsg. Valerie Braithwaite und Margaret Levi. New York: Russell Sage Foundation.
- Brennan, Geoffrey/Hamlin, Alan. 1999. On Political Representation. *British Journal of Political Science* 29:109-127.
- Brennan, Geoffrey/Hamlin, Alan. 2000. *Democratic Devices and Desires*: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. 1975. *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Buchanan, James M./Congleton, Roger D. 1998. *Politics by Principle, not Interest. Toward nondiscriminatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bude, Heinz/Fischer, Karsten/Huhnholz, Sebastian (Hrsg.). 2010. *Vertrauen. Die Bedeutung von Vertrauensformen für das soziale Kapital unserer Gesellschaft*. Gedanken zur Zukunft, Bd. 19. Bad Homburg v.d. Höhe: Herbert-Quandt-Stiftung.
- Chartier, Gary. 2013. *Anarchy and legal order. Law and politics for a stateless society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christ, Oliver/Wagner, Ulrich. 2008. Interkulturelle Kontakte und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit: Die Wirkung von interkulturellen Kontakten auf eine Ideologie der Ungleichwertigkeit. In *Deutsche Zustände. Band 6*, Hrsg. Wilhelm Heitmeyer, 154-168. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Cronin, Thomas E. 1999. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Eckenrod, James. 1976. *Who Controls the Controllers? A Case Study of Political Behavior*. Boston: Allyn and Bacon.
- Elster, Jon. 1983. *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Frank, Robert H. 1992. *Die Strategie der Emotionen*. München: Oldenbourg.
- Frey, Bruno/Oberholzer-Gee, Felix. 1997. The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *American Economic Review* 87, 746-755.
- Frey, Bruno/Stutzer, Alois. 2006. Direct Democracy. Designing a Living Constitution. In *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Hrsg. Roger D. Congleton und Brigitta Swedenborg, 39-80. London: MIT Press.
- Granovetter, Mark S. 1973. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology* 78:1360–1380.
- Güth, Werner/Kliemt, Hartmut. 1998. The Indirect Evolutionary Approach: Bridging the Gap between Rationality and Adaption. *Rationality and Society* 10: 377–398.
- Hardin, Russell. 1998. Trust in government. In *Trust and governance*, Hrsg. Valerie A. Braithwaite, 9-27. New York: Russell Sage Foundation.
- Hardin, Russell. 1999. *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Hardin, Russell. 2002. *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kiewiet, D. Roderick/McCubbins, Mathew D. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kliemt, Hartmut. 1986. The veil of insignificance. *Europäische Zeitschrift für Politische Ökonomie*: 333–344.
- Lahno, Bernd. 1995. Trust and Strategic Rationality. *Rationality and Society* 7, 442-464.
- Lahno, Bernd. 2002. *Der Begriff des Vertrauens*. Paderborn: Mentis.
- Mc Cubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28, 165-179.
- Mitchell, Paul. 2000. Voters and their Representatives: Electoral Institutions and Delegation in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 37, 335-351.
- Offe, Claus. 2001. Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen? In: *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Hrsg. Martin Hartmann, 241-294. Frankfurt: Campus Verlag.
- Pettit, Philip. 1995. The Cunning of Trust. *Philosophy & Public Affairs* 24, 202-225.
- Pettit, Philip. 1998. Republican Theory and Political Trust. In *Trust and Governance*, Hrsg. Valerie Braithwaite und Margaret Levi, 295-313. New York: Russell Sage Foundation.
- Pettit, Philip/Sugden, Robert. 1989. The Backward Induction Paradox. *The Journal of Philosophy* 86, 169-182.
- Strøm, Kaare. 2000. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research* 37, 261-289.
- Strøm, Kaare, Hrsg. 2006. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press/Russell Sage Foundation.

## Politik abseits der Parteien

### – Wer partizipiert warum in einer kommunalen Wählergemeinschaft? –

Michael Angenendt, M.A.<sup>1</sup>

#### Einleitung

Wählergemeinschaften haben sich in den vergangenen Jahrzehnten auf kommunaler Ebene zu ernsthaften Konkurrenten gegenüber den Parteien entwickelt, mancherorts dominieren sie gar den politischen Wettbewerb (Reiser et al. 2008: 124). So stellen die in den Landesverbänden der FREIEN WÄHLER organisierten Wählergemeinschaften, die nur einen Teil des Spektrums Parteifreier<sup>2</sup> abdecken, mit einer geschätzten Zahl von 280.000 allein mehr Mitglieder als Linke, Grüne, FDP und Piraten zusammen (Grein 2007). Die Parteienforschung hielt sich bis zum Ende der 1990er Jahre jedoch bei der Erforschung des Phänomens eher bedeckt; bis dato entstanden lediglich einzelne Regionalstudien (vgl. Grundmann 1960; Vogel 1960; Stockinger 1975; Gabriel 1991). Eine erste bundesweit angelegte Studie fokussierte sich auf die Präsenz- und Erfolgsbedingungen der Wählergemeinschaften sowie das Rollenverständnis parteifreier Ratsmitglieder (u.a. Holtmann 2012; Reiser 2006). Der vorliegende Beitrag verschiebt den Fokus der Betrachtung und analysiert, wer sich warum in einer politischen Gruppierung abseits der etablierten Parteien engagiert. Damit werden drei Ziele verfolgt: Zum einen sollen empirisch fundierte Kenntnisse über die Mitgliederstruktur kommunaler Wählergemeinschaften erlangt werden. Die erkenntnisleitenden Fragestellungen beziehen sich diesbezüglich auf die sozialstrukturellen Merkmale der Mitglieder und mögliche Unterschiede zwischen den Parteifreien und den etablierten bundesdeutschen Parteien: Wer partizipiert? Unterscheiden sich Partei- und Wählergemeinschaftsmitglieder in ihren sozialstrukturellen Merkmalen? Zum anderen steht die Frage im Vordergrund, welche Anreizstrukturen den Beitritt in eine kommunale Wählergemeinschaft begünstigen: Welche Beitrittsmotive sind relevant und unterscheiden sich diesbezüglich Partei- und Wähler-

ergemeinschaftsmitglieder? Abschließend rückt das Partizipationsniveau in den Vordergrund: Welche Typen von Wählergemeinschaftsaktivisten lassen sich identifizieren und worin unterscheiden sie sich?

Der vorliegende Beitrag knüpft an die bisherige Forschung zu den Beitrittsmotiven und dem Aktivitätsniveau der Mitglieder politischer Parteien an und greift bestehende Forschungslücken auf: Das empirische Augenmerk auf kommunale Wählergruppen ermöglicht die Prüfung, ob die bisherigen Ergebnisse bezüglich der Ursachen verfasster politischer Partizipation (Laux 2011; Klein 2006; Whiteley/Seyd 1996; Whiteley et al. 1993) auch dann Gültigkeit besitzen, wenn sich bestimmte Anreizstrukturen von denen der Parteimitglieder unterscheiden. So fehlt es den Mitgliedern kommunaler parteifreier Gruppierungen aufgrund ihres begrenzten Aktionsradius insbesondere an der Möglichkeit, durch ihr Engagement bundespolitische Entscheidungen zu beeinflussen sowie Ämter und Mandate auf Landes- und Bundesebene zu erlangen. Gemeinhin wird zudem postuliert, dass Wählergruppen sich durch das Fehlen einer politischen Ideologie und der Orientierung an einer pragmatischen Entscheidungsfindung kennzeichnen, da die Relevanz von Ideologie und Parteipolitik in der Kommune vergleichsweise gering ausgeprägt sei (Holtmann 2012: 36-37).

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Zu Beginn werden die relevanten Theorien zur Erfassung politischer Partizipation skizziert. Im empirischen Teil erfolgt zunächst die deskriptive Übersicht des Sozialprofils von Parteimitgliedern und Parteifreien, anschließend der Vergleich beider Gruppen bezüglich relevanter Beitrittsmotive. Diese werden für die Mitglieder kommunaler Wählergemeinschaften anschließend getrennt nach Städtegrößenklassen dargestellt. Abschließend werden mittels Clusterzentrenanalyse Partizipationstypen für die Mitglieder der Wählergemeinschaften ermittelt. Zur Prüfung der Forschungsfragen liegt eine 2015 durchgeführte repräsentative Studie mit über 850 Mitgliedern kommunaler Wählergemeinschaften in Deutschland vor. Die Datenbasis umfasst insofern das gesamte Spektrum von politisch links bis rechts orientierten Wählergemeinschaften<sup>3</sup>. Der

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Vergleich politischer Systeme an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Die Begriffe (kommunale) Wählergemeinschaft, Wählergruppe und Parteifreie werden im Folgenden synonym verwendet. Eine ausführliche Diskussion über die angemessene Begrifflichkeit zur Erfassung kommunalpolitischer Gruppierungen findet sich bei Weeks (2008).

<sup>3</sup> Die Studie wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft finanziert (DFG Nr.: PO 370/10-1) und war am PRuF angesiedelt. Projektleiter war Prof. Dr. Thomas Poguntke. Da aufgrund der Vielzahl an Städten und Gemeinden keine Kenntnis über die genaue Größe der Grundgesamtheit aller in der Bundesrepublik existierender Wählergruppen existiert, wurde sich für die Anwendung eines disproportional geschichteten Klumpenstichprobenverfahrens entschieden. Die Disproportionalität der Stichprobe erwies sich als notwendig, da ansonsten der Anteil der Mittel- und Großstädte zu gering wäre, um verlässliche Aussagen für die Grundgesamtheit treffen zu können. Innerhalb

deskriptive Vergleich mit den Parteimitgliedern in der Bundesrepublik bezieht sich auf die 2009 durchgeführte Parteimitgliederstudie PAMIS (Spier et al. 2011).

### **Theoretische Annahmen zur Mitgliedschaft und Partizipation in einer politischen (Nicht-) Partei**

Die theoretische Grundlage bildet der Ressourcenansatz sowie das generelle Anreizmodell (eigene Übersetzung nach Whiteley/Seyd 1996; Whiteley et al. 1993). Der Ressourcenansatz konzentriert sich auf die einem Individuum zur Verfügung stehenden finanziellen, kulturellen und sozialen Kapazitäten, die ein innerparteiliches Engagement begünstigen (Verba et al. 1978; Verba/Nie 1972). Die vorhandenen Ressourcen stellen demzufolge die Grundvoraussetzung für politische Partizipation dar. Zur Operationalisierung des Ansatzes wird sich im vorliegenden Beitrag auf die Geschlechterzugehörigkeit, den Bildungsstand, das Alter, den Erwerbsstatus sowie die Schichtzugehörigkeit gestützt. Der Ansatz beschränkt sich dadurch allerdings darauf, „zwar [...] [der Frage] nach dem ‚Können‘ [...] [nachzugehen], nicht aber der Frage nach dem tatsächlichen ‚Tun‘“ (Klein 2006: 37). So berücksichtigt beispielsweise ein formal hoher Bildungsstand die kognitiven Kapazitäten beziehungsweise die kulturellen Fähigkeiten eines Individuums, lässt jedoch unbeantwortet, warum diese Fähigkeiten ausgerechnet für das Engagement in einer politischen Gruppierung genutzt werden sollten. Alternativ könnte sich der Einzelne bei vorhandener hoher Ressourcenausstattung auch abseits der Politik oder Zivilgesellschaft engagieren. Es fehlt folglich eine Entscheidungsregel, die Auskunft über die Präferenzen eines Akteurs gibt.

---

der ausgewählten Städte wurden die Kontaktadressen sämtlicher Wählergemeinschaften recherchiert, die bei der jeweils letzten Kommunalwahl kandidierten. Ein ‚Klumpen‘ wird insofern in der Stichprobe durch die Mitglieder der Wählergruppen in einer Stadt oder Gemeinde gebildet. Insgesamt beteiligten sich von den 189 Wählergemeinschaften, die zuvor Auskunft über ihre Mitgliedszahlen gaben, 124 Wählergemeinschaften mit insgesamt 866 Mitgliedern. Die Ausschöpfungsquote beträgt gemessen an der Zahl der versandten Fragebögen (6.717) 13 Prozent und ist vergleichbar mit der anderer Studien im Bereich der lokalen Politikforschung (vgl. u.a. Holtkamp et al. 2015). Da die Vorsitzenden der Wählergruppe gebeten wurden, die Zahl ihrer Mitglieder mitzuteilen und nicht explizit die Zahl der potenziell erreichbaren Mitglieder, dürfte die Ausschöpfung bezogen auf die tatsächlich erreichbaren Mitglieder höher ausgefallen sein. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass aufgrund des Befragungsmodus primär diejenigen erreicht wurden, die aktiv an der Arbeit des lokalen Verbandes teilnehmen. Da dies jedoch den einzig möglichen Feldzugang darstellte, musste ein solcher Bias in Kauf genommen werden. Die gesamte Feldarbeit der schriftlichen Befragung erfolgte in Anlehnung an die Total-Design-Method von Dillman (Dillman 1978, 2006), wobei die Intervalle an die Bedingungen des besonderen Feldzuges angepasst wurden.

Neben dem Ressourcenansatz erweist sich daher das generelle Anreizmodell als einflussreich. Das Modell orientiert sich an einer weiten Variante der Rational Choice und identifiziert sieben Anreizmuster, die für den Eintritt in eine politische Partei als zentral erachtet werden (ebd.). Die Differenzierung berücksichtigt, dass gemäß der engen Variante der Rational Choice die politische Aktivität des Einzelnen insignifikant für das Implementieren politischer Beschlüsse ist: „[...] in practice the individual is unlikely to make any significant contribution to winning an election or changing national policy outcomes“ (Whiteley/Seyd 1996: 218). Das Paradox politischer Partizipation (ebd.; eigene Übersetzung), beziehungsweise allgemeiner formuliert als Problem kollektiven Handelns (Olson 1968), nimmt daher einen prominenten Platz in der Literatur zur (innerparteilichen) politischen Partizipation ein. Soll nichtsdestotrotz an der Annahme rationalen Handelns festgehalten werden, bieten sich verschiedene Lösungsstrategien zur Überwindung des theoretischen Dilemmas an. Das generelle Anreizmodell (Whiteley/Seyd 1996; Whiteley et al. 1993) weitet den Fokus der Betrachtung und berücksichtigt, dass neben der Etablierung des Kollektivguts ‚Implementierung politischer Gesetze auf Bundesebene‘ weitere Anreizfaktoren ausschlaggebend für den Akteur sein können (vgl. Nonnenmacher/Spier 2014: 372). Die Anreizfaktoren werden im Folgenden kurz dargestellt:

(1) Selektive, ergebnisbezogene Anreize fokussieren individuelle Vorteile, die durch die Mitgliedschaft in einer politischen Gruppierung entstehen. Empirisch sind diesbezüglich berufliche Vorteile sowie das Interesse an einem Parteiamt oder einem öffentlichen Mandat zu nennen. Die genannten Ziele lassen sich durch individuellen Einsatz beeinflussen und sind insofern als privates Gut zu betrachten. Die Erlangung eines Parteiamtes durch einen Akteur schließt beispielsweise aus, dass eine weitere Person das gleiche Amt zur gleichen Zeit innehat. Die aktive Mitgliedschaft in einer kommunalen Wählergemeinschaft oder dem Ortsverband einer politischen Partei kann zudem durch die Erlangung von Aufsichtsratspositionen, beispielsweise in kommunalen Unternehmen, berufliche und damit auch finanzielle Vorteile bereithalten. Im Gegensatz dazu unterscheiden sich (2) selektive, prozessbezogene Anreize durch den Fokus auf den Prozess innerparteilicher Partizipation. Die dadurch erlangten Vorteile generieren sich ebenfalls durch das aktive Engagement, allerdings wird das Engagement hier zum Selbstzweck. Der Anreiz zur Partizipation liegt folglich nicht in der Durchsetzung politischer Ziele, sondern in dem intrinsischen Mehr-

wert eines vertieften Verständnisses politischer Zusammenhänge, dem Kennenlernen neuer Personen oder allgemein an der Freude, sich politisch zu betätigen. Beide Anreizfaktoren lassen sich potenziell durch die Aktivität in einer beliebigen Partei oder Wählergruppe realisieren. Die Entscheidung zur Partizipation in einer bestimmten politischen Gruppierung wird hingegen durch (3) ideologische Anreize abgedeckt. Dahinter verbirgt sich der Wunsch, die politische Ausrichtung einer Partei oder Wählergruppe in die individuell präferierte Richtung zu lenken beziehungsweise allgemein eine bestimmte politische Ideologie zu unterstützen. Expressive Anreize (4) erlangen Relevanz, wenn der Einzelne seine Sympathie gegenüber eindrucksvollen Persönlichkeiten oder für die Partei oder Wählergruppe im Allgemeinen bekunden möchte. Im Gegensatz zu den bisherigen Faktoren unterscheidet sich der expressive Anreiz insbesondere mit Blick auf die möglichen Folgen für das innerparteiliche Engagement: Eine starke Parteiidentifikation und der Wunsch, diese durch eigene Handlungen zu bekräftigen, kann sich in der Wahl der entsprechenden Partei (vgl. Brennan/Hamlin 2000; Brennan/Buchanan 1984) oder der Mitgliedschaft in dieser Partei (Whiteley/Seyd 1996: 220) manifestieren. Eine darüber hinausgehende politische Partizipation ist damit nicht notwendigerweise verbunden, da der Nutzen bereits durch die Mitgliedschaft realisiert wird. (5) Kollektive politische Anreize beziehen sich hingegen auf das Interesse, politische Inhalte auch durchzusetzen. Dieses kann sich in dem Wunsch der Stärkung bestimmter politischer Ideologien oder allgemein in der Stärkung des Einflusses einer bestimmten Partei oder Wählergruppe äußern. Insbesondere dieses Anreizbündel kennzeichnet sich daher durch das von Olson (1968) beschriebene Kollektivgutproblem. Darüber hinaus bestimmen auch soziale Normen das Handeln eines Akteurs. Aus Sicht der Rational Choice lassen sich die Erwartungen, beziehungsweise der Wille anderer Akteure, als soziale Kosten begreifen, die unter gewissen Umständen reduziert werden sollen. Das generelle Anreizmodell bezieht daher auch (6) normative Anreize ein. Demgemäß kann, wenn entsprechend hohe Erwartungen von Seiten der Familie oder des Freundeskreises bestehen, ein Beitritt schlicht aus dem Wunsch resultieren, dem Druck des engeren sozialen Umfelds nachzugeben. Letztlich werden auch (7) altruistische Anreize einbezogen. Diese kennzeichnen den Wunsch, durch das eigene Handeln seinen Anteil zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Demokratie zu leisten.

**Wer partizipiert? Sozialstrukturelle Merkmale von Parteifreien und Parteimitgliedern im Vergleich**

Zunächst ist die Frage zu stellen, welche sozialstrukturellen Merkmale die Mitglieder kommunaler Wählergemeinschaften kennzeichnen. Wählergemeinschaften besitzen in der Bundesrepublik nicht den Status einer politischen Partei (Merten 2012; Morlok/Merten 2011) und präsentieren sich als Alternative zu den klassischen Formen politischer Organisation und Partizipation (Holtmann et al. 2012; Göhlert et al. 2008). Unbeantwortet blieb bislang jedoch, ob der Status als kommunale Nicht- oder Anti-Partei auch dazu führt, dass andere Bevölkerungsgruppen sich mehr zu Wählergemeinschaften hingezogen fühlen als dies bei Parteien der Fall ist.

**Tab. 1: Sozialprofil der Mitglieder von Parteien und Wählergemeinschaften im Vergleich**

	Wähler- gemeinschaft	Politische Partei
<b>Geschlecht</b>		
<i>Mann</i>	71,5	73,0
<i>Frau</i>	28,5	27,0
<b>Alter</b>		
<i>bis 34 Jahre</i>	4,7	8,0
<i>35-49 Jahre</i>	22,2	19,0
<i>50-64 Jahre</i>	46,5	33,0
<i>65-79 Jahre</i>	24,5	32,0
<i>80 Jahre und älter</i>	2,1	8,0
<b>Bildung</b>		
<i>Höchstens Hauptschulabschluss</i>	18,2	24,0
<i>Mittlere Reife</i>	27,5	23,0
<i>(Fach-)Abitur</i>	16,8	14,0
<i>(Fach-)Hochschulabschluss</i>	37,5	39,0
<b>Schichtzugehörigkeit</b>		
<i>Unterschicht</i>	0,7	2,0
<i>untere Mittelschicht</i>	14,7	15,0
<i>mittlere Mittelschicht</i>	54,4	52,0
<i>obere Mittelschicht</i>	26,2	24,0
<i>Oberschicht</i>	1,7	2,0
<i>keiner dieser Schichten</i>	2,3	6,0
<b>Berufsgruppen</b>		
<i>Arbeiter</i>	11,3	11,0
<i>Angestellte</i>	30,7	29,0
<i>Beamte/Angestellte öffentl. Dienst</i>	34,0	35,0
<i>Selbstständige</i>	18,1	20,0
<i>Akadem. freie Berufe/Freiberufler</i>	6,0	6,0

Quelle: Eigene Berechnung für Wählergemeinschaftsmitglieder (gewichtete Daten, n = 808); Sozialstrukturelle Faktoren der Parteimitglieder aus Klein 2011: 39-59; Alle Angaben in Prozent.

Insgesamt zeigt sich eine weitgehende Übereinstimmung im Sozialprofil von Parteimitgliedern und Parteifreien. Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es jedoch zu beachten, dass die beiden Umfragen zeitversetzt durchgeführt wurden. Die Parteimitgliederstudie PAMIS im Jahr 2009, die Wählergemeinschaftsstudie erst 2015. Da für die deutschen Parteimitglieder derzeit keine aktuelleren Daten vorliegen, muss dieses methodische Manko in Kauf genommen werden<sup>4</sup>.

Sowohl bei den deutschen Parteien als auch Wählergemeinschaften ist knapp jedes vierte Mitglied weiblich. Der geringe Frauenanteil bei den etablierten Parteien spiegelt sich demnach auch in den kommunalen Nicht-Parteien wider. Hinsichtlich der Altersstruktur zeigen sich Unterschiede mit Blick auf die verschiedenen Alterskohorten: Acht Prozent der Parteimitglieder waren 2009 34 Jahre oder jünger. In den Wählergemeinschaften sind dies 2015 unter fünf Prozent. Der Anteil der 35- bis 49-Jährigen unterscheidet sich hingegen kaum. Etwa jedes fünfte Mitglied fällt in diese Alterskategorie. Bemerkenswert ist der Anteil der 50- bis 64-Jährigen bei Wählergemeinschaften. Fast die Hälfte der Befragten finden sich in dieser Kategorie wieder. Bei den Parteien ist es hingegen nur jedes dritte Mitglied. Während zudem nur jedes vierte Wählergemeinschaftsmitglied älter als 65 Jahre ist, trifft dies auf 40 Prozent der Parteimitglieder zu. Im Resümee kennzeichnen sich Wählergemeinschaften daher durch eine vergleichsweise jüngere Mitgliederstruktur als Parteien.

Bezüglich des Bildungsabschlusses gleichen sich Parteifreie und Parteimitglieder weitgehend. Ein Unterschied von knapp sechs Prozentpunkten findet sich bei den Befragten mit Hauptschulabschluss wieder. Während knapp jedes vierte Parteimitglied einen Hauptschulabschluss besitzt, sind es bei den Mitgliedern kommunaler Wählergemeinschaften circa 18 Prozent. Im Gegensatz dazu besitzen die Parteifreien häufiger die mittlere Reife und das (Fach-)Abitur. Der Anteil an Hochschulabsolventen gleicht sich in etwa.

Sowohl Parteimitglieder als auch Parteifreie ordnen sich selbst meist der Mittelschicht zu (jeweils über 90 Prozent). Knapp die Hälfte aller Befragten sieht sich dabei in der mittleren Mittelschicht. Die Prozentpunktdifferenzen schwanken auf sehr niedrigem

Niveau (zwischen 0,3 und 2,4 Punkten), sodass insgesamt keine nennenswerten Unterschiede bestehen. Auffällig ist hingegen, dass sich Parteimitglieder seltener einer der Schichten zuordnen können als Parteifreie. Ein Vergleich der Berufsgruppen untermauert ebenfalls die sozialstrukturellen Gemeinsamkeiten. Die Differenzen liegen hier bei maximal 2 Prozentpunkten, sodass von einer weitgehenden Übereinstimmung gesprochen werden kann.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass sich Wählergruppen zwar bezüglich ihres rechtlichen Status (Nicht-Partei vs. Partei) und des Aktionsradius (kommunal vs. national) von den Parteien unterscheiden, die weitgehenden Übereinstimmungen im Sozialprofil aber deutlich zeigen, dass sich die Mitglieder hinsichtlich ihrer sozialen Verankerung weitgehend gleichen.

### **Welche Anreizstrukturen sind für den Beitritt in eine (Nicht-) Partei relevant?**

Im Folgenden steht zunächst im Fokus der Betrachtung, ob sich die Beitrittsmotive zwischen Parteifreien und Parteimitgliedern ebenfalls ähneln und welche Anreize besondere Relevanz besitzen. Anschließend werden die Beitrittsmotive der Parteifreien eingehender untersucht, indem die Ergebnisse nach Städtegrößenklassen aufgeschlüsselt werden.

Zur Erhebung der Beitrittsmotive wurde sich auf das in Abschnitt 2 beschriebene generelle Anreizmodell (Whiteley/Seyd 1996; Whiteley et al. 1993) bezogen<sup>5</sup>. Augenfällig ist auch die Ähnlichkeit zwischen den Angaben beider Gruppen (Tabelle 2). Kollektive politische Anreize stellen das wichtigste Beitrittsmotiv für Parteifreie und Parteimitglieder dar. Allerdings wird der Wunsch, sich für die Ziele der Wählergemeinschaft einzusetzen und den Einfluss der Gruppe beziehungsweise deren politische Ziele zu stärken, durchschnittlich von Parteifreien als wichtiger erachtet. Folgender Erklärungsvorschlag lässt sich anführen: Da Wählergemeinschaften im Gegensatz zu Parteien einen ausschließlich kommunal begrenzten Aktionsradius aufweisen und in der Regel keine übergeordneten Strukturen, wie beispielsweise ein Landes-

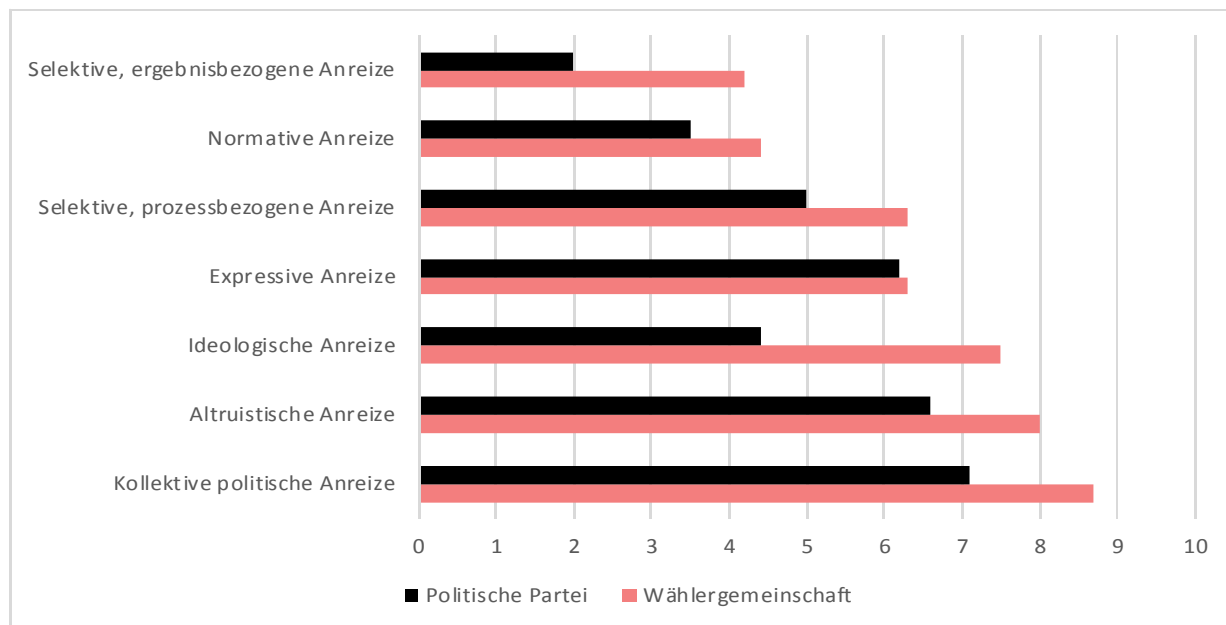
<sup>4</sup> Die angegebenen Werte pro Spalte beziehen sich sowohl auf die Mitglieder der Parteien als auch Parteifreien insgesamt. Es sind daher keine Rückschlüsse auf das Sozialprofil der Mitglieder einzelner Parteien oder Wählergruppen möglich. Eine detaillierte Erläuterung der Datenerhebung für die Parteimitgliederstudie „PAMIS“ findet sich bei Markus Klein (2011: 31 ff.). Informationen zur Studie „Freie Wähler: Mitglieder, Identität und Organisation“ finden sich bei Walther/Angenendt (2016).

<sup>5</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Indikatoren findet sich für die Parteimitgliederstudie bei Laux (2011: 63). Die gleichen Indikatoren wurden für die Wählergemeinschaftsstudie verwendet. Tabelle 3 in diesem Beitrag listet die einzelnen Indikatoren auf. In beiden Studien wurde zur Messung jedes Indikators eine fünfstufige Likertskala mit den Ausprägungen 1 (sehr wichtig) bis 5 (überhaupt nicht wichtig) verwendet. Um die Vergleichbarkeit mit der Parteimitgliederstudie PAMIS zu gewährleisten, wurden die Indikatoren umgepolt und die Werte mit zwei multipliziert. Dieses Vorgehen gleicht dem von Laux (2011).

oder Bundesverband, existieren<sup>6</sup>, steigt die Wahrscheinlichkeit, durch individuelle Partizipation einen signifikanten Einfluss auf die Implementierung politischer Beschlüsse auszuüben. Die Möglichkeit zur direkteren Einflussnahme mag insofern den vergleichsweise höheren Zustimmungswert erklären<sup>7</sup>.

ten karriereorientierter Ziele sinkt (vgl. Klein 2006: 52). Letztlich mag sich die Parteifreiheit in einwohnerarmen Gemeinden nicht zwangsläufig aus Überzeugung, sondern aus Mangel an parteilichen Alternativen ergeben (Holtmann 2008). Ohne Wählergruppen könnte die politische Selbstverwaltung dort nicht

**Tab. 2: Beitrittsmotive der Parteifreien und Parteimitglieder**



Quelle: Eigene Berechnung für Wählergemeinschaftsmitglieder (gewichtete Daten, n = 826); Beitrittsmotive der Parteimitglieder aus Laux 2011: 65; alle Angaben jeweils Mittelwert; Mehrfachantworten möglich

Als zweitwichtigstes Beitrittsmotiv nennen Mitglieder beider politischen Organisationsformen altruistische Anreize. Die starke Betonung mag teilweise das Resultat sozialer Erwünschtheit darstellen, gehört es doch zum normativen Ideal, dass Politiker sich nicht von Karriereambitionen, sondern Idealen leiten lassen sollen (Borchert 2003: 164-166). Allerdings ist es wenig plausibel, dadurch allein die hohen Zustimmungswerte zu erklären. Darüber hinaus ist im Querschnitt nicht erkennbar, ob die Relevanz altruistischer Anreize – vor allem mit Blick auf die jüngere Generation – zunehmend aufgrund voranschreitender Individualisierung (Beck/Beck-Gernsheim 1994), abnehmender Parteimitgliederzahlen (van Biezen/Poguntke 2014) und sinkender Wahlbeteiligung (Kleinhenz 1995) zugun-

aufrechterhalten werden. Trifft die These zu, sollten altruistische Anreize insbesondere für die Parteifreien in Land- und Kleinstädten eine hohe Bedeutung aufweisen. Darauf wird im nächsten Abschnitt einzugehen sein.

Ideologische Anreize werden von den Parteifreien an dritter Stelle genannt, von den Parteimitgliedern an fünfter. Die Differenz kann methodisch oder strukturell begründet sein: Für die Messung in der Parteimitgliederstudie PAMIS wurde auf zwei Items zurückgegriffen, in der Wählergemeinschaftsstudie auf ein Item. Aufgrund des begrenzten Aktionsradius der Wählergemeinschaften existieren keine etablierten ideologischen Flügel. Ob ein solcher durch die Mitgliedschaft gestärkt werden soll, wurde daher für Parteifreie nicht erhoben. Das verbleibende Item zur Messung ideologischer Anreize fragt nach dem Interesse, den politischen Kurs der Wählergemeinschaft zu beeinflussen. Wie bereits für die kollektiven politischen Ziele diskutiert, kann die politische Ausrichtung einer Wählergemeinschaft eher beeinflusst werden als der Kurs einer bundesweit agierenden politischen Partei.

<sup>6</sup> Als Ausnahme sei auf die Freien Wähler verwiesen, die als Wählergemeinschaft Mitglied in einem Landesverband sein können und zunehmend auch als Partei auftreten und daher auch auf Landes- und Bundesebene partizipieren (vgl. Walther/Angenendt 2016).

<sup>7</sup> Mit steigender Mitgliederzahl sollte allerdings die Bedeutung kollektiver politischer Anreize sinken, da zunehmend der eigene Einsatz im Ortsverband an Bedeutung verliert (vgl. Nonnenmacher/Spier 2014).



Expressive Anreize besitzen für die Mitglieder beider politischen Gruppierungen den gleichen Stellenwert. Da Wählergemeinschaftsmitglieder in der Regel im persönlichen Kontakt zu den Führungspersonlichkeiten ihrer Gruppierung stehen, zum Beispiel bei Mitgliedertreffen, stellt sich die Frage, ob die Unterstützung der gesamten Wählergruppe oder einzelnen Personen innerhalb der Gruppe gilt. Eine detaillierte Darstellung der Indikatoren erfolgt daher im nächsten Abschnitt.

Selektiv prozessbezogene Anreize, also der durch das Engagement vor Ort entstehende Nutzen, sind sowohl für Parteifreie als auch Parteimitglieder ähnlich bedeutsam. Das Anreizbündel stellt das viertwichtigste Beitrittsmotiv dar, wobei Parteifreie diesem Anreiz etwas mehr Relevanz beimessen. Der Einfluss von Familienmitgliedern und/oder Freunden als Beitrittsmotiv (altruistische Anreize) sowie selektive, ergebnisbezogene Anreize sind sowohl für Parteifreie als auch Parteimitglieder mäßig relevant. Beide Motive werden jedoch von Wählergemeinschaftsmitgliedern höher gewichtet als von Parteimitgliedern. Ergebnisbezogene Anreize werden von den Mitgliedern beider Gruppierungen zuletzt genannt, sie sind für den Beitritt also kaum relevant. Dennoch unterscheiden sich beide Gruppen. Für Parteifreie ist der durch die Mitarbeit in der Wählergruppe entstehende Vorteil – in Prozentpunkten ausgedrückt – doppelt so wichtig wie für Parteimitglieder (4,2 vs. 2,0). Sowohl für normative als auch ergebnisbezogene Anreize stellt sich die Frage, ob die Relevanz mit steigender Einwohnerzahl variiert. Denkbar ist, dass der soziale Druck in kleinen Städten aufgrund fehlender Anonymität stärker ist als in größeren. In Großstädten ist die Komplexität der politischen Entscheidungen vergleichsweise groß, sodass der Beitritt in eine politische Gruppierung einen nennenswerten Beitrag zur Steigerung des eigenen politischen Kompetenzbewusstseins leisten kann. Gestalten sich die kommunalen Probleme weniger komplex, verliert der Beitritt in eine politische Gruppierung für die Gewinnung politischer Informationen womöglich an Bedeutung.

Um eine differenzierte Betrachtung der Beitrittsmotive vorzunehmen, wird im Folgenden für die Mitglieder der Wählergemeinschaften, separiert nach Städtegrößenklasse, aufgezeigt, ob und inwieweit sich die Beitrittsmotive voneinander unterscheiden. Bestehende Forschungsergebnisse zu den Einstellungen der Parteifreien gegenüber kommunalpolitischen Prozessen verdeutlichen, dass Unterschiede zwischen einwohnerarmen und -starken Städten bestehen, diese sich aber nicht zwangsläufig auf die Par-

teifreien beschränken, sondern auch für Kommunalpolitiker der etablierten Parteien Gültigkeit beanspruchen (Holtkamp et al. 2015). Aufgrund der fehlenden Repräsentativität letztgenannter Befunde (ebd.: 10) sind jedoch weitere Studien notwendig, um die Belastbarkeit der Ergebnisse zu stärken. Mit Blick auf die Wahlerfolge kommunaler Wählergemeinschaften zeigen sich ebenso regionale Unterschiede (Holtkamp/Eimer 2006). Ob Differenzen auch hinsichtlich der Beitrittsmotive bestehen, lässt sich anhand der Ergebnisse in Tabelle 3 aufzeigen<sup>8</sup>.

Tabelle 3 zeigt deutlich, dass berufliche Vorteile für Parteifreie kein relevantes Beitrittsmotiv darstellen (maximal 2,6 Prozent Zustimmung). Die Betrachtung der einzelnen, für die Konstruktion der ergebnisbezogenen Anreize in Tabelle 2 verwendeten Indikatoren weist darüber hinaus darauf hin, dass die geringe Relevanz vorwiegend auf der marginalen Bedeutung beruflicher Vorteile basiert. Das Interesse an einem öffentlichen Mandat beziehungsweise an einem Amt innerhalb der Wählergemeinschaft ist vergleichsweise hoch, wobei ersteres den größeren Anreiz darstellt. In Land- und Kleinstädten ist der Wunsch zudem höher ausgeprägt als in Mittel- und Großstädten. Eine Erklärung dafür mag die objektiv höhere Chance für Parteifreie sein, in Städten mit geringer Einwohnerzahl ein solches Mandat auch tatsächlich zu erlangen, da kommunale Wählergemeinschaften tendenziell in kleineren Städten elektoral erfolgreicher sind (Holtmann 2012: 42-43).

Auch die Aufschlüsselung selektiver, prozessbezogener Anreize ermöglicht ein tieferes Verständnis der Beitrittsmotive: Das Interesse am Knüpfen neuer Kontakte ist im Gegensatz zur Informationsgewinnung über politische Prozesse und dem Spaß an der politischen Arbeit nur von geringer Bedeutung. Darüber hinaus ist ein deutlicher Anstieg der Relevanz politischer Informationsgewinnung bei steigender Einwohnerzahl zu beobachten. Dies stützt die These, dass insbesondere in Landstädten – aufgrund weitgehender Abwesenheit von Anonymität – Informationen über die kommunale Politik auch ohne den Beitritt in eine Wählergemeinschaft erlangt werden können.

Die Betrachtung der einzelnen Indikatoren zur Messung kollektiver politischer Anreize unterstreicht die insgesamt starke Bedeutung des Wunsches, durch den Beitritt in eine Wählergruppe eine bestimmte politische Richtung zu stärken. Unabhängig von der

<sup>8</sup> Ein Vergleich zwischen Parteimitgliedern und Parteifreien ist nicht möglich, da bislang keine empirischen Daten zu den Beitrittsmotiven der Parteimitglieder getrennt nach Städtegrößenklassen vorliegen.

**Tab. 3: Beitrittsmotive der Parteifreien nach Städtegrößenklasse\***

		Land- stadt	Klein- stadt	Mittel- stadt	Groß- stadt
<i>Selektive, ergebnisbezogene Anreize</i>	Um berufliche Vorteile zu erlangen	1,8%	1,3%	2,6%	0,0%
	Aus Interesse an einem öffentlichen Mandat	28,0%	31,3%	26,5%	20,0%
	Aus Interesse an einem Amt innerhalb der Wählergemeinschaft	24,4%	17,8%	21,4%	20,0%
<i>Selektive, prozessbezogene Anreize</i>	Aus Spaß an der politischen Arbeit	53,0%	49,8%	54,8%	56,3%
	Um mich besser über Politik zu informieren	44,8%	53,1%	53,8%	60,0%
	Um mit netten Leuten zusammenzukommen	26,3%	33,5%	29,1%	35,7%
<i>Kollektive politische Anreize</i>	Um mich für die Ziele der Wählergemeinschaft einzusetzen	88,3%	86,7%	87,9%	93,3%
	Um den Einfluss der Wählergemeinschaft zu stärken	88,3%	92,0%	85,3%	100,0%
	Um mich für eine bürgernahe und sachgerechte Politik einzusetzen	94,5%	96,0%	94,0%	100,0%
<i>Normative Anreize</i>	Wegen des Einflusses von Familie und Freunden	15,5%	11,2%	12,9%	12,5%
<i>Altruistische Anreize</i>	Um meiner Verantwortung als Bürger(in) nachzukommen	80,1%	76,8%	71,8%	73,3%
<i>Ideologische Anreize</i>	Um den politischen Kurs der Wählergemeinschaft zu beeinflussen	70,6%	68,4%	58,1%	66,7%
<i>Expressive Anreize</i>	Wegen beeindruckender Persönlichkeiten in der Wählergemeinschaft	23,5%	37,9%	35,3%	33,3%
	Um meine Sympathie für die Wählergemeinschaft zu zeigen	55,1%	68,4%	65,8%	66,7%

Quelle: Eigene Berechnung, gewichtete Daten; n = 807; Angaben in Prozent. Jeweils Anteil der Befragten, die den Anreiz als „wichtig“ oder „sehr wichtig“ beurteilen.

\* Landstädte weisen bis zu 1.000 Einwohner auf, Kleinstädte zwischen 1.001 und 5.000, Mittelstädte zwischen 5.001 und 100.000 und Großstädte mehr als 100.000.

Städtegrößenklasse benennen jeweils mehr als vier Fünftel die genannten Items als wichtig oder sehr wichtig für den Beitritt in eine Wählergemeinschaft. Normative Anreize sind demgegenüber nur gering ausgeprägt, da nur etwa ein Achtel den Einfluss von Familie und Freunden als bedeutsam bewerten. Allerdings zeigt sich die geringfügig stärkere Relevanz dieses Motivs in Landstädten. Der soziale Druck ist insofern in kleinen Städten stärker ausgeprägt. Ebenso sind altruistische Anreize in Landstädten von größerer Bedeutung als in den anderen Städtegrößenklassen. Der Befund ergänzt somit die vorhandenen Forschungsergebnisse zur Präsenz von Wählergruppen und Parteien in der Kommunalpolitik. Da es bereits rein rechnerisch in kleineren Städten und Gemeinden schwerer ist, genügend Einwohner zur Mitarbeit beziehungsweise zur Gründung eines Ortsverbandes einer politischen Partei zu gewinnen, nehmen Wählergruppen dort vielfach eine Ersatzfunktion ein.

Der Appell an die Bürgerpflicht des Einzelnen ist dort insofern besonders ausgeprägt und sinkt mit steigender Einwohnerzahl beziehungsweise steigender Zahl der etablierten politischen Parteien (vgl. dazu Holtmann 2012).

Ideologische Anreize verlieren, mit Ausnahme für die Mitglieder in Großstädten, zunehmend an Bedeutung. Da sich in größeren Städten auch potenziell mehr Mitglieder in einer Wählergemeinschaft engagieren, sinkt die Möglichkeit des Einzelnen, den politischen Kurs signifikant zu beeinflussen. Dies geht konform mit der These, dass bei steigender Mitgliederzahl das von Olson (1968) formulierte Kollektivgutproblem auftritt. Dem entgegen steht allerdings die nichtsdestotrotz hohe Bedeutsamkeit dieses Beitrittsmotivs.

Der Stellenwert expressiver Anreize variiert zwischen den verwendeten Indikatoren. Jeweils mehr als

ein Viertel der Befragten nennt beeindruckende Persönlichkeiten als wichtiges oder sehr wichtiges Beitrittsmotiv. Seine Sympathie gegenüber der Wählergemeinschaft insgesamt auszudrücken wird hingegen von mehr als der Hälfte aller Befragten als maßgeblich erachtet. Die geringsten Zustimmungswerte finden sich bei den Parteifreien in Landstädten. Es ist zu vermuten, dass es dort weniger die Sympathie als die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der kommunalen Selbstverwaltung ist, die Parteifreie zum Beitritt motiviert. Empirisch wird die These durch die Relevanz altruistischer Anreize gestützt: Wenn mangels vorhandener Ortsverbände der etablierten Parteien die Einwohner eine Wählergruppe gründen (müssen), dann ist weniger die Sympathie ein die Mitglieder aktivierender Impuls als vielmehr die Verantwortung als Bürger in der Kommune. Beeindruckende Persönlichkeiten motivieren die Parteifreien in Landstädten zudem deutlich seltener zum Beitritt als in größeren Städten. Die Mitglieder der Wählergruppe sind dem Einzelnen in kleineren Gemeinden wohlmöglich eher bekannt – mit ihren jeweiligen Stärken und Schwächen. Anerkennung wird daher eher denjenigen entgegengebracht, die einem medial aber nicht persönlich bekannt sind.

In den vorangegangenen zwei Abschnitten wurde zunächst analysiert, *wer* Mitglied in einer Wählergemeinschaft oder politischen Partei ist. Anschließend wurden die Beitrittsmotive von Parteifreien und Parteilichen betrachtet und für Parteifreie einer näheren Betrachtung unterzogen (*Warum* wird partizipiert?). Der folgende Abschnitt untersucht, welche Aktivitätstypen sich bei den Parteifreien identifizieren lassen (*Wie* wird partizipiert?).

#### Mitgliedertypen kommunaler Wählergemeinschaften

Die in Tabelle 4 abgebildete Typenbildung erfolgte mittels Clusterzentrenanalyse. In Anlehnung an die Typologie des Aktivitätsniveaus von Parteimitgliedern (Klein 2006: 54) wurden auch für die Mitglieder kommunaler Wählergemeinschaften die Antwortkategorien zunächst dichotomisiert, sodass den Ausprägungen „eher häufig“ und „sehr häufig“ der Wert „1“ zugewiesen wurde. Darauf aufbauend wurden mehrere Lösungen berechnet, wobei sich – vergleichbar mit den Partizipationstypen der Parteimitglieder – vier Cluster als inhaltlich am besten zu interpretieren erwiesen.

**Tab. 4: Aktivitätsniveau der Mitglieder kommunaler Wählergemeinschaften nach Partizipationstyp**

Innerparteiliche Aktivitäten	Ämter-orientierte Aktive	Geselligkeits-orientierte Aktive	Aktive Allrounder	Passive
Versammlungen der Wählergemeinschaft besucht	95,1	96,8	97,9	44,4
Bei Festen und anderen geselligen Veranstaltungen der Wählergemeinschaft mitgemacht	36,4	93,6	93,6	3,2
Plakate geklebt, Flugblätter und Informationsmaterial der Wählergemeinschaft verteilt	19,6	32,3	89,3	5,1
Bei der Organisation der politischen Arbeit der Wählergemeinschaft mitgeholfen	87,0	53,5	98,9	8,3
Ein Amt in der Wählergemeinschaft übernommen	93,5	5,7	94,7	6,7
Für ein öffentliches Amt kandidiert	81,1	31,2	88,7	22,7
Im persönlichen Gespräch neue Mitglieder geworben	18,5	10,8	69,5	4,8
Bei Bedarf zusätzlich Geld oder Sachwerte gespendet	23,2	13,9	54,3	5,1
Bei sozialen oder umweltpolitischen Aktionen der Wählergemeinschaft mitgemacht	37,0	40,8	85,5	10,2
Häufigkeiten (in %)	21,9	18,7	22,2	37,2
n	184	157	186	313

Quelle: Eigene Berechnungen; gewichtete Daten; Ergebnis der Clusterzentrenanalyse; Angegeben ist jeweils der Prozentanteil der Befragten, die mit „eher häufig“ oder „sehr häufig“ antworteten. Die untenstehenden Häufigkeiten in Prozent geben Auskunft über die Verbreitung des jeweiligen Typs.

Der erste Partizipationstyp wurde als ämterorientierte Aktive bezeichnet und findet sich ebenso bei den deutschen Parteimitgliedern wieder (vgl. Klein 2006: 53). Etwa jedes fünfte Mitglied (21,1 %) in einer deutschen Wählergemeinschaft ist diesem Typ zuzurechnen und kennzeichnet sich durch eine starke Fokussierung auf die Erlangung von Ämtern und Mandaten (93,5 beziehungsweise 81,1 Prozent). Dieser Aktivitätstyp besucht ebenfalls häufig die Versammlungen der Wählergemeinschaft (95,1 Prozent) und hilft bei der Organisation der politischen Arbeit vor Ort (87,0 Prozent). Wenn es das Ziel ist, Amt und Mandat zu erlangen, dann gehört dazu eine gewisse Bereitschaft, sich in der eigenen Wählergemeinschaft zu engagieren. Insofern verwundert der hohe Anteil der beiden letztgenannten Aktivitäten nicht, sondern verhält sich komplementär zu ersteren. Weitergehende Aktivitäten, wie die Teilnahme an geselligen Veranstaltungen oder das Kleben von Plakaten, werden hingegen von weitaus weniger Befragten dieses Partizipationstyps als (sehr) wichtig erachtet. Ein Engagement über die notwendige Aktivität zur Erlangung von Amt und Mandat hinaus findet daher seltener statt.

Die Bezeichnung des zweiten Typs, den geselligkeitsorientierten Aktiven, basiert ebenfalls auf der für Parteimitglieder vorgenommenen Bezeichnung (vgl. Klein 2006). Ebenso wie ämterorientierte Parteifreie besuchen sie häufig die Versammlungen der Wählergemeinschaft. Die Übernahme von Amt und Mandat besitzt für sie jedoch keinen großen Reiz (5,7 beziehungsweise 31,2 Prozent). Demgegenüber nehmen sie häufig an Festen und Veranstaltungen teil (93,6 Prozent), halten sich bei der Organisation der alltäglichen Arbeit aber eher zurück: Abgesehen von den passiven Wählergemeinschaftsmitgliedern beteiligen sich die geselligkeitsorientierten am wenigsten an der Gewinnung neuer Mitglieder (10,8 Prozent), dem Spenden von Geld oder Sachwerten (13,9 Prozent) und der Organisation der politischen Arbeit (53,5 Prozent). Mit Blick auf die Beitrittsmotive der Parteifreien liegt daher die These nah, dass insbesondere selektive, prozessbezogene Anreize ausschlaggebend für diesen Partizipationstyp sind.

Abweichend zu den für Parteimitglieder konstatierten Typen des Versammlungsbesuchers und der Karteileiche (ebd.), zeichnen sich Wählergemeinschaften durch aktive Allrounder und eher passive Mitglieder aus. Während Karteileichen sich auf ihre Rolle als zahlendes Mitglied in einer Partei beschränken, weisen passive Mitglieder einer Wählergemeinschaft jedoch ein vergleichsweise höheres Aktivitätsniveau auf. Wie Markus Klein (2006: 53)

konstatiert, partizipieren Karteileichen nicht an entsprechenden Parteiversammlungen und zeichnen sich auch sonst durch das fast vollständige Fehlen jeglicher Aktivität aus. Passive Parteifreie weisen im Vergleich zu ihren Mitstreitern zwar ebenfalls die geringste Aktivität auf, jedoch nimmt etwas weniger als die Hälfte nichtsdestotrotz an den Versammlungen der Wählergruppe teil (44,4 Prozent). Der Unterschied lässt sich dabei voraussichtlich auf die divergierende Organisationsstruktur von Wählergemeinschaften zurückführen. Aufgrund der kommunal begrenzten Aktivität und des häufigen Fehlens einer formalen Mitgliedschaft sowie der Entrichtung von Mitgliedsbeiträgen (Walther/Angenendt 2016) ist eine rein formale Mitgliedschaft in einer Wählergemeinschaft eher unattraktiv.

Die aktiven Allrounder sind hingegen durch ein insgesamt hohes Partizipationsniveau gekennzeichnet. Aktive dieses Typs weisen daher für sämtliche Aktivitäten den höchsten Wert auf und stellen etwa ein Fünftel aller Parteifreien.

### Fazit

Kommunale Wählergemeinschaften stellten lange Zeit den blinden Fleck politikwissenschaftlicher Forschung in Deutschland dar. Aufgrund des schwierigen Feldzugangs beschränkten sich die Ergebnisse meist auf Fallstudien aus einzelnen Gemeinden<sup>9</sup>. Auf Basis der von 2014 bis 2016 durchgeführten repräsentativen Studie des Düsseldorfer Parteienforschungsinstituts PRuF zu den Mitgliedern kommunaler Wählergemeinschaften kann nun die Frage empirisch beantwortet werden, wer sich warum abseits der politischen Parteien bei den Parteifreien engagiert. Darüber hinaus wurde untersucht, ob sich diesbezüglich Unterschiede zwischen Parteifreien und Parteimitgliedern zeigen. Den theoretischen Ausgangspunkt bildete dabei das auf der weiten Variante der Rational-Choice-Theorie basierende generelle Anreizmodell, das sieben Dimensionen für den Eintritt in eine politische (Nicht-)Partei identifiziert.

Zunächst wurde sich der Frage gewidmet, wer in einer kommunalen Wählergemeinschaft partizipiert. Zusammenfassend zeigt sich, dass das typische Wählergemeinschaftsmitglied männlich sowie zwischen 50 und 64 Jahre alt ist. Ein Drittel der Mitglieder besitzen einen (Fach-)Hochschulabschluss, der den Modalwert des Bildungsabschlusses darstellt. Über die Hälfte der Befragten rechnet sich der mitt-

<sup>9</sup> Eine erste bundesweit angelegte Studie zu den Präsenz- und Erfolgsbedingungen erfolgte ab 2004 an der Universität Halle-Wittenberg (u.a. Holtmann 2008; Reiser 2006).

leren Mittelschicht zu; beruflich sind etwa zwei Drittel als Angestellte oder Beamte tätig. Geringfügige Unterschiede zwischen Parteifreien und Parteimitgliedern ergeben sich zwar hinsichtlich der Altersstruktur, insgesamt zeigt sich jedoch eine weitgehende Übereinstimmung im Sozialprofil beider Gruppen.

Auch bezüglich der Beitrittsmotive liegen nur geringfügige Differenzen vor: Selektive, ergebnisbezogene Anreize besitzen für Parteifreie und Parteimitglieder den geringsten Stellenwert, kollektive politische Anreize den höchsten. Statt beruflicher Vorteile oder dem Interesse an einem öffentlichen Mandat ist also vor allem der Wunsch, sich für die Ziele der Wählergruppe einzusetzen, ein relevantes Beitrittsmotiv. Unterschiede offenbaren sich hinsichtlich altruistischer, normativer und expressiver Anreize in Bezug auf die Städtegrößenklassen: Der Wunsch, seiner Verantwortung als Bürger nachzukommen sowie der Einfluss von Familien und Freunden ist in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern stärker ausgeprägt als in einwohnerreichen Gemeinden. Beeindruckende Persönlichkeiten und die Sympathie gegenüber der Wählergruppe besitzen hingegen in kleinen Gemeinden eine vergleichsweise geringere Relevanz.

Hinsichtlich der konkreten Partizipation in der Wählergruppe lassen sich vier Typen identifizieren: Neben den beiden Extremtypen der weitgehend passiven Mitglieder und aktiven Allrounder existieren ämterorientierte und geselligkeitsorientierte Aktive. Hier ist der deutlichste Unterschied zwischen Parteimitgliedern und Parteifreien zu beobachten: Wer sich in einer Wählergruppe engagiert, der beschränkt sich nicht auf eine formale Mitgliedschaft – sofern diese überhaupt existiert – sondern nimmt zumindest an den Versammlungen der Wählergemeinschaft teil.

Abschließend ist zu konstatieren, dass sich Wählergruppen zwar als Alternative zu den klassischen Formen politischer Organisation und Partizipation präsentieren, jedoch mit Blick auf ihre Mitgliederstruktur, ihren Beitrittsmotiven und Partizipationstypen den etablierten Parteien mehr ähneln als ihnen vielleicht selbst bewusst ist.

## Literatur

Beck, Ulrich, und Elisabeth Beck-Gernsheim. 1994. Individualisierung in modernen Gesellschaften. Perspektiven und Kontroversen einer subjektorientierten Soziologie. In *Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften*, Hrsg. Ulrich Beck und Elisabeth Beck-Gernsheim, 10-42. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Borchert, Jens. 2003. *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Frankfurt: Campus.

Brennan, Geoffrey, und James M. Buchanan. 1984. Voter Choice: Evaluating Political Alternatives. *American Behavioral Scientist* 28:185-201.

Brennan, Geoffrey, und Alan Hamlin. 2000. *Democratic Devices and Desires*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dillman, Don A. 1978. *Mail and Telephone Surveys: The Total Design Method*. New York: Jon Wiley & Sons.

Dillman, Don A. 2006. *Mail and Internet Surveys: The Tailored Design Method*. New York: Jon Wiley & Sons.

Gabriel, Oscar W. 1991. Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. In *Parteien und regionale politische Tradition in der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Dieter Oberndörfer und Karl Schmitt, 371-396. Berlin: Duncker & Humblot.

Göhlert, Stefan, Everhard Holtmann, Adrienne Krappidel und Marion Reiser. 2008. Independent Local Lists in East and West Germany. In *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Hrsg. Marion Reiser und Everhard Holtmann, 127-148. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Grein, Armin. 2007. 'Großstädte – ein schwieriges Terrain für die Freien Wähler?' Einleitung zur Podiumsdiskussion, Bundesverbandstagung der Freien Wähler am 3. März 2007. Fallersleben.

Grundmann, Werner. 1960. *Die Rathausparteien*. Göttingen: Schwartz Verlag.

Holtkamp, Lars, Thomas Bathge und Caroline Friedhoff. 2015. Kommunale Parteien und Wählergemeinschaften in Ost- und Westdeutschland. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9:1-18.

Holtkamp, Lars, und Thomas R. Eimer. 2006. Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland. In *Kleine Parteien im Aufwind. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft*, Hrsg. Uwe Jun, Henry Kreikenbom und Viola Neu, 249-276. Frankfurt am Main: Campus.

Holtmann, Everhard. 2008. „Parteifrei“ aus Überzeugung und aus Verlegenheit. Einleitende Bemerkungen zu Präsenz und Profil Kommunaler Wählergemeinschaften in Deutschland. In *Parteifrei im Parteienstaat. Kommunale Wählergemeinschaften – Elektorale Verankerung und soziales Profil im Ost-West-Vergleich*, Hrsg. Marion Reiser, Adrienne Krappidel, Everhard Holtmann und Stefan Göhlert, 74-102: SFB 580 Mitteilungen, Heft 25.

- Holtmann, Everhard. 2012. Parteifrei im Parteienstaat – Kommunale Wählergemeinschaften in der politischen Landschaft der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. In *Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative*, Hrsg. Martin Morlok, Thomas Poguntke und Jens Walther, 25-50. Baden-Baden: Nomos.
- Holtmann, Everhard, Kristine Khachatryan, Adrienne Krappidel, Rebecca Plassa, Christian Rademacher und Maik Runberger. 2012. "Die Anderen" – Parteifreie Akteure in der lokalen Risikogesellschaft. In *Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Hrsg. Heinrich Best und Everhard Holtmann, 150-171. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Klein, Markus. 2006. Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse des Mobilisierungspotenzials sowie der Struktur innerparteilicher Partizipation in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 47:35-61.
- Klein, Markus. 2011. Wie sind die Parteien gesellschaftlich verwurzelt? In *Parteimitglieder in Deutschland*, Hrsg. Tim Spier, Ulrich von Alemann, Hanna Hoffmann, Markus Klein, Annika Laux, Alexandra Nonnenmacher und Katharina Rohrbach, 39-59. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kleinhenz, Thomas. 1995. *Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Laux, Annika. 2011. Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? In *Parteimitglieder in Deutschland*, Hrsg. Tim Spier, Ulrich von Alemann, Hanna Hoffmann, Markus Klein, Annika Laux, Alexandra Nonnenmacher und Katharina Rohrbach, 61-78. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Merten, Heike. 2012. Institutionelle Rahmenbedingungen Kommunaler Wählergemeinschaften – Der Einfluss des Parteienrechts. In *Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative*, Hrsg. Martin Morlok, Thomas Poguntke und Jens Walther, 95-110. Baden-Baden: Nomos.
- Morlok, Martin, und Heike Merten. 2011. Partei genannt Wählergemeinschaft. Probleme im Verhältnis von Parteien und Wählergemeinschaften. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 64:125-134.
- Nonnenmacher, Alexandra, und Tim Spier. 2014. Der Einfluss der Gruppengröße auf die Aktivität von Parteimitgliedern. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 66:369-393.
- Olson, Mancur. 1968. *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: Mohr.
- Reiser, Marion. 2006. Kommunale Wählergemeinschaften in Ost- und Westdeutschland. Eine Analyse zur Präsenz der parteifreien Gruppierungen in vier Bundesländern. In *Kleine Parteien im Aufwind. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft*, Hrsg. Uwe Jun, Henry Kreikenbom und Viola Neu, 277-297. Frankfurt am Main: Campus.
- Reiser, Marion, Adrienne Krappidel, Everhard Holtmann und Stefan Göhlert, Hrsg. 2008. *Parteifrei im Parteienstaat. Kommunale Wählergemeinschaften - Elektorale Verankerung und soziales Profil im Ost-West-Vergleich*: SFB 580 Mitteilungen, Heft 25.
- Spier, Tim, Ulrich von Alemann, Hanna Hoffmann, Markus Klein, Annika Laux, Alexandra Nonnenmacher und Katharina Rohrbach, Hrsg. 2011. *Parteimitglieder in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stockinger, Hans-Gerhard. 1975. *Die kommunalen Wählervereinigungen in Bayern*. Würzburg: Hochschulschrift Universität Würzburg.
- van Biezen, Ingrid, und Thomas Poguntke. 2014. The Decline of Membership-Based Politics. *Party Politics* 20:205-216.
- Verba, Sidney, und Norman H. Nie. 1972. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie und Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, Bernhard. 1960. *Die Unabhängigen in den Kommunalwahlen westdeutscher Länder*. Heidelberg: Hochschulschrift Universität Heidelberg.
- Walther, Jens, und Michael Angenendt. 2016. Freie Wähler. Mitglieder, Identität und Organisation. Unveröffentlichtes Manuskript. Düsseldorf: Heinrich-Heine-Universität.
- Weeks, Liam. 2008. Independents in Government: A Sui Generis Model? In *New Parties in Government. In Power for the First Time*, Hrsg. Kris Deschouwer, 137-156. London, New York: Routledge.
- Whiteley, Paul F., und Patrick Seyd. 1996. Rationality and Party Activism: Encompassing Tests of Alternative Models of Political Participation. *European Journal of Political Research* 29:215-234.
- Whiteley, Paul F., Patrick Seyd, Jeremy Richardson, und Paul Bissell. 1993. Explaining Party Activism: The Case of the British Conservative Party. *British Journal of Political Science* 24:79-94.

## Nachgeordnet und dennoch immer wichtiger – Die Altersorientierung als Dimension des Parteienwettbewerbs

Dipl.-Pol. Sandra Brunsbach<sup>1</sup>

Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der öffentlichen Debatte werden politische Fragen mit zunehmendem demographischem Wandel häufig auch aus einer generationalen Perspektive betrachtet und diskutiert. Im Mittelpunkt stehen dabei zum einen Fragen nach der generationengerechten Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, zum anderen aber auch vermehrt Diskussionen um den potentiell zunehmenden Einfluss älterer Bevölkerungsteile auf die Politik im Allgemeinen und das programmatische Angebot von Parteien im Speziellen. Vertreten Parteien zunehmend die Anliegen älterer Menschen und werden sie im Zuge des demographischen Wandels Stück für Stück zu „Altenparteien“?

Trotz der gewachsenen Bedeutung dieser Fragen liegen empirische Analysen des programmatischen Angebots von Parteien unter dieser Perspektive bisher kaum vor. Die sozialwissenschaftliche Forschung zum demographischen Wandel konzentriert sich auf die Mikro- und Makroebene des politischen Systems und der Forschungszweig, der sich originär mit der Programmatik von Parteien beschäftigt, hat wiederum generationale Aspekte nicht im Blick. Wie in der öffentlichen Debatte so wird daher auch in der wissenschaftlichen Diskussion aufgrund dieser häufig konstatierten Forschungslücke (u.a. Blome et al. 2008: 19, Kaspar und Falter 2007: 135) mit Vermutungen bzw. begrenzten empirischen Informationen bezüglich der demographierelevanten programmatischen Entwicklung gearbeitet, die sich zum Teil widersprechen. Während einige Autoren von Parteien ausgehen, die zunehmend die spezifischen Anliegen älterer Menschen vertreten (u.a. Bergmann et al. 2012: 373), sehen andere in ihnen eher vermittelnde Akteure, welche die Interessen aller Altersgruppen im Blick haben (u.a. Schmidt 2008: 142-143, Schroeder et al. 2008).

So weit die Vermutungen bezüglich der programmatischen Entwicklung auseinanderliegen, so wiederkehrend und einend ist dabei jedoch die implizit oder explizit formulierte Vorstellung einer demographie-relevanten Dimension, die Auskunft darüber gibt, wie altenfreundlich die Programmatik einer Partei ist.

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und PRuF Fellow.

Eine solche Altersdimension parteipolitischer Programmatik wird im vorliegenden Beitrag erstmals theoretisch und methodisch konzeptualisiert und für die deutschen Parteien zwischen 1970 und 2013 auch empirisch dargestellt.

### Die Altersorientierung – Eine altersbasierte Dimension des politischen Wettbewerbs

Die Vorstellung einer altersbasierten Dimension des politischen Wettbewerbs wird in vielen politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem demographischen Wandel sichtbar. Dies ist immer dann der Fall, wenn diskutiert wird, ob sich die Programmatik von Parteien eher den Interessen der älteren oder aber der nicht-älteren Bevölkerung zuwendet und inwieweit sich hierbei Verschiebungen im Zuge des demographischen Wandels konstatieren lassen. Besonders explizit ist dies der Fall, wenn in der Tradition des Rational-Choice-Ansatzes auf das zunehmende Alter des Median-Wählers verwiesen wird (u.a. Inman 1978), welches zu einer stärkeren Ausrichtung der Politik an den Interessen der älteren Bevölkerung führe (Browning 1975, Preston 1984). So seien Kürzungen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, welche vor allem ältere Menschen in Anspruch nehmen, unmöglich, sobald eine Mehrheit der Bürger von diesen Kürzungen nicht mehr profitiere (Sinn und Uebelmesser 2002). Andere Autoren erwarten mit dem zunehmenden Alter des Median-Wählers zudem einen weiteren Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (insbesondere generösere Renten) für ältere Menschen (u.a. Mulligan und Sala-i-Martin 2003, Persson und Tabellini 2000). Derartige Argumentationsmuster werden hier unter dem Begriff der *Elderly Power Hypothesis* zusammengefasst.

Eine solche altersbasierte Dimension wurde für die politische Angebotsseite bisher weder theoretisch noch empirisch konzeptualisiert.<sup>2</sup> Im Folgenden wird eine Dimension der „Altersorientierung“ vorgestellt, die Aufschluss gibt, ob sich die Programmatik einer Partei stärker den spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Anliegen der älteren oder aber der nicht-älteren Bevölkerung verpflichtet sieht. Die beiden Pole der Dimension stellen jeweils eine Programmatik dar, in der ausschließlich wohlfahrtsstaatliche Interessen der älteren oder aber der nicht-älteren Bevölkerung berücksichtigt werden.

<sup>2</sup> Einzig auf der Makroebene der wohlfahrtsstaatlichen Ausgabenverteilung steht mit der *Elderly/Non-Elderly Spending Ratio* (ENSR) von Lynch (2006) ein Maß zur Bestimmung der Altersorientierung zur Verfügung. Hierbei werden die Ausgaben für ältere Menschen und für die nicht-ältere Bevölkerung gewichtet und nach ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil ins Verhältnis zueinander gesetzt.

Diese Konstruktion der Altersorientierung greift die wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten der letzten Jahre auf und übernimmt zwei implizite Grundannahmen. Erstens wird davon ausgegangen, dass verschiedene Altersgruppen voneinander abgrenzbar sind, die jeweils altersspezifische Anliegen besitzen. Ein üblicher Ansatz segmentiert die Bevölkerung in drei große Altersgruppen. *Jüngere Menschen* sind Kinder und junge Menschen, die sich in der Ausbildung befinden oder noch nicht voll in das Erwerbsleben eingetreten sind. Die Gruppe der *Menschen mittleren Alters* wird von der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gebildet, wohingegen *ältere Menschen* bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Ursächlich für diese Einteilung ist der Wohlfahrtsstaat, da durch ihn die klar abgrenzbare Phase der Erwerbstätigkeit etabliert wird (Kohli 1985).<sup>3</sup> Diese Einteilung wird durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen verstärkt, die sich als „altersgeschichtete Leistungssysteme“ (Kohli 1985: 14) deklarieren lassen und sich direkt an dieser Dreiteilung orientieren (u.a. Konzelmann 2015: 15). Hierzu zählen beispielsweise Bildungsausgaben, Rente oder Pflege. Aufgrund familiärer Verflechtungen können auch derartige Leistungen potentiell Rückwirkungen auf Angehörige anderer Altersgruppen entfalten. Solche mittelbaren Effekte sind nicht Betrachtungsgegenstand der Altersorientierung. Es werden vielmehr all die Issues als altersspezifisch definiert, von denen ausschließlich oder zu einem absolut überwiegenden Anteil die Mitglieder einer Altersgruppe direkt betroffen sind. Es wird jedoch anerkannt, dass junge Menschen und Menschen mittleren Alters in besonderem Maße miteinander verbunden sind, da beide Altersgruppen oft in einem Haushalt leben und die elterliche Unterstützung häufig erst mit dem vollständigen Übergang ins Erwerbsleben an Intensität nachlässt. Die mittelbaren Effekte altersspezifischer Leistungen sind daher zwischen diesen Altersgruppen besonders groß, weshalb beide Gruppen zur Kategorie der *nicht-älteren Menschen* zusammengefasst und den älteren Menschen kontrastierend gegenübergestellt werden.

Eine zweite Grundannahme besteht darin, dass die Politikangebote für die einzelnen Altersgruppen unter der Perspektive der Altersorientierung nicht als voneinander unabhängig wahrgenommen werden. Es wird vielmehr von einem Nullsummenspiel ausgegangen, bei dem der Wohlfahrtsstaat über begrenzte

finanzielle Ressourcen verfügt, die den Altersgruppen zu Gute kommen können. Ressourcen, die zur Befriedigung der spezifischen Anliegen der einen Gruppe genutzt werden, stehen anderen Altersgruppen nicht mehr zur Verfügung.

### **Der nachgeordnete Charakter der Altersorientierung**

Beschäftigt man sich mit der Frage, wie Parteien sich auf dieser Dimension bewegen bzw. wo sie sich positionieren, erscheint die Antwort wie oben skizziert einfach: Der Median-Wähler wird älter und, da Parteien auf elektoralen Erfolg angewiesen sind und von am Eigennutzen orientierten Wählern ausgehen, verschieben sie ihre Altersorientierung zu Gunsten der wohlfahrtsstaatlichen Anliegen älterer Menschen. Diese Betrachtungsweise greift jedoch zu kurz, da zum einen fälschlicherweise von einer dimensionsorientierten Aufmerksamkeit der Parteien ausgegangen wird und zum anderen die Wirkung der Political Belief Systems von Parteien zu wenig berücksichtigt wird.

Dem politikwissenschaftlichen Verständnis einer Dimension liegt die Vorstellung zu Grunde, „dass sich die denkbaren Regelungsoptionen eines sachpolitischen Themas als Punkte einer Teilmenge eines ein- oder mehrdimensionalen Raumes beschreiben lassen“ (Bräuninger und Debus 2012: 30). Dimensionen können sich auf einzelne politische Sachfragen beziehen, stellen aber zumeist die Regelungsoptionen zu einem allgemeinen Politikbereich dar. Im zweiten Fall setzt sich eine Dimension – wie auch hier – aus einer Reihe von Einzelissues zusammen, die unter der interessierenden Perspektive aggregiert werden. Eine dimensionsgerichtete Aufmerksamkeit der Parteien ist gegeben, wenn diesen nicht nur bewusst ist, wie sie sich zu Einzelissues der Dimension positionieren, sondern auch ihre Gesamtposition auf der Dimension und diejenige ihrer Wettbewerber kennen. Erst bei Vorliegen dieser Bedingungen ist es möglich, dass Parteien ihre Gesamtposition auf einer Dimension strategisch verändern. Sie werden sich dann zu Einzelissues, die einer Dimension zugerechnet werden, auch vor dem Hintergrund der gewünschten Gesamtposition auf der betreffenden Dimension positionieren. Damit ist gemeint, dass eine Partei, die ihre Gesamtposition beispielsweise nach rechts verschieben möchte, bei Einzelissues, die der Dimension zugerechnet werden, dezidiert rechtere Positionen als zuvor einnimmt. Handlungsleitend ist dann weniger der Regelungswunsch bezüglich der Einzelissues als vielmehr die forcierte Re-Positionierung auf der Gesamtdimension.

<sup>3</sup> Diese Dreiteilung erfährt auch in den Familienverläufen seine Entsprechung, indem die aktive Familienphase in die Zeit der Erwerbsfähigkeit fällt (Bertram et al. 2011: 96, Schaeper 2007: 141).



Eine solche Annahme ist überzeugend im Fall von Dimensionen, die einen strukturierenden Charakter für den Parteienwettbewerb besitzen. Als strukturierend können Dimensionen bezeichnet werden, die sich im politischen Alltagsverständnis wiederfinden lassen und die geeignet sind, die Komplexität des Parteienwettbewerbs und des Wählerverhaltens ohne großen Informationsverlust allgemein zu beschreiben (Benoit und Laver 2012). Auch wenn die Resultate von Dimensionalitätsanalysen divergieren, wird für die westeuropäischen Staaten entweder eine übergeordnete Links-Rechts-Achse als strukturierend angenommen oder es werden zwei derartige Dimensionen konstatiert: die ökonomische Links-Rechts-Achse und eine gesellschaftspolitische (oder soziokulturelle) Konfliktdimension (u.a. Benoit und Laver 2006, Falter et al. 1992, Marks et al. 2006).<sup>4</sup>

Es sollte bei der Altersorientierung nicht von einer dimensionsgerichteten Aufmerksamkeit der Parteien ausgegangen werden. Die Altersorientierung wird zwar immer häufiger in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen implizit diskutiert, sie reicht aber nicht an die Bedeutung strukturierender Dimensionen heran und ist klar nachgeordneter Natur. So können sowohl die Parteien selbst als auch interessierte Beobachter die Gesamtpositionen der Parteien auf der ökonomischen Links-Rechts-Achse oder der gesellschaftspolitischen Dimension ad hoc verorten, nicht aber im Falle der Altersorientierung. Die Parteien positionieren sich zu Einzelissues, die der Altersorientierung zugerechnet werden, und nehmen hierbei auch strategische Überlegungen vor, sie haben dabei aber potentielle Auswirkungen auf ihre Altersorientierung nicht vor Augen. Damit ergibt sich die Gesamtpositionierung auf der Dimension der Altersorientierung, anders als bei strukturierenden Dimensionen, rein aus der Summe der Positionierung zu allen Einzelissues, die zu dieser Dimension gehören.

In der zu Beginn skizzierten Vorstellung einer Verschiebung der Altersorientierung zu Gunsten der älteren Bevölkerung bleiben zudem die Political Belief Systems von Parteien unberücksichtigt, obwohl ihnen eine hohe Bedeutung für die programmatische Entwicklung von Parteien zuzuschreiben ist. Sie wirken identitätsstiftend (Sani und Sartori 1983: 330-331), indem sie den inhaltlichen Kern einer Partei beschreiben, und stellen eine Heuristik für die Salienz- (u.a. Budge 2006: 422) und Positionsfindung (Colomer und Puglisi 2005: 510) dar. Parteien sind

in hohem Maße an ideologischer Konsistenz interessiert. Die Programmatik einer Partei soll möglichst widerspruchsfrei mit den Ideen, Werten und Überzeugungen, die im Political Belief System zum Ausdruck gebracht werden, in Einklang stehen. Lösungsvorschläge für politische Problemlagen werden demnach vor dem Hintergrund der Political Belief Systems erarbeitet.

Es besteht eine direkte Korrespondenz zwischen den Political Belief Systems der Parteien und den strukturierenden Dimensionen des politischen Wettbewerbs. Strukturierende Dimensionen berühren den Kern der Political Belief Systems von Parteien. Die Political Belief Systems weisen Parteien gleichsam einen Achsenabschnitt zu (Budge et al. 2010: 792). Daraus folgt, dass die Positionen einer Partei zu einzelnen Issues, welche dieser strukturierenden Dimension zugeordnet werden, nicht als voneinander unabhängig zu verstehen sind. Vielfach wird implizit angenommen, dass jede Position zu einzelnen dimensionszugehörigen Issues als Ausdruck der dimensional Gesamtposition zu betrachten ist.<sup>5</sup> Angewandt auf die ökonomische Links-Rechts-Dimension meint dies, dass eine Partei sich beispielsweise für den Ausbau der Arbeitslosenunterstützung stark macht, da sie eine linke Partei ist. Diese Korrespondenz zwischen Political Belief Systems und strukturierenden Dimensionen verstärkt damit den bereits im Zuge der dimensionsgerichteten Aufmerksamkeit erwähnten Zusammenhang zwischen der Positionierung zu Einzelissues und der Gesamtposition auf strukturierenden Dimensionen. Bei strukturierenden Dimensionen ist damit umso mehr davon auszugehen, dass die Gesamtposition einer Partei einen Einfluss auf die Positionierung zu Einzelissues ausübt, die dieser Dimension zugeordnet werden können.

Die Altersorientierung ist hingegen kein Kernbestandteil der Political Belief Systems von etablierten Parteien. Keine Partei sieht sich ihrer grundlegenden ideologischen Ausrichtung nach als Anwalt der Interessen älterer oder aber nicht-älterer Bevölkerungsteile.<sup>6</sup> Die Political Belief Systems sind übergenerational angelegt, sodass sie den Parteien nicht direkt spezifische Dimensionsabschnitte zur Gesamtposi-

<sup>4</sup> In einigen Ländern Europas wirkt darüber hinaus eine EU-Integrationsdimension strukturierend auf den Parteienwettbewerb (Bakker et al. 2012, De Vries und Hobolt 2012).

<sup>5</sup> Diese Annahme wird kaum explizit diskutiert. Sie wird aber durch die Wahl des methodischen Vorgehens deutlich. Sobald reflektive Indizes zur Konstruktion der Dimension zum Einsatz kommen, liegt ein solches Verständnis zu Grunde. Dies ist beispielsweise bei RILE (Laver und Budge 1992) oder auch beim so genannten Vanilla-Approach (Gabel und Huber 2000) der Fall. Siehe hierzu auch Franzmann (2015).

<sup>6</sup> Als Ausnahme können Rentnerparteien gelten, die hier nicht betrachtet werden.

tionierung vorgeben und die Positionierung zu einem Einzelissue, welches der Dimension der Altersorientierung zugeordnet werden kann, sollte damit auch nicht für sich genommen als Ausdruck einer Gesamtposition erachtet werden.

Der nachgeordnete Charakter der Altersorientierung resultiert darin, dass für die theoretische Erklärung weder auf den oben kurz skizzierten Rational-Choice-Ansatz zurückgegriffen werden kann, noch auf die Cleavage- oder die Salienztheorie, da auch diese auf der Vorstellung einer dimensionsgerichteten Aufmerksamkeit und einer direkten Korrespondenz mit dem Political Belief System basieren.<sup>7</sup> Die theoretische Argumentation bezüglich der Positionierung von Parteien auf der Altersorientierung muss auf dem Umgang mit Einzelissues beruhen, welche in ihrer Gesamtheit die jeweilige Dimension formen. Modifikationen an der Gesamtposition können nur dann postuliert werden, wenn davon auszugehen ist, dass bei einer Reihe von Issues eine veränderte Positionierung vorgenommen wird, die in ihrer Summe zu einer Re-Positionierung auf der Dimension führen.

Ausgehend von diesen Überlegungen und auf der Basis einer Konzeption von Parteien als rationale Akteure, die nicht über vollständige Informationen verfügen und den Bedingungen des elektoralen Wettbewerbs unterliegen, werden nachfolgend Erwartungen bezüglich der Ausrichtung von Parteien auf der Dimension der Altersorientierung formuliert.

Die sich verändernde Bevölkerungsstruktur löst breite Diskussionen bezüglich altersspezifischer Leistungen und ihrer Finanzierbarkeit aus (Renten, Pflege, Bildung, Frühverrentung etc.). Die Antworten der Parteien hierauf werden in hohem Maße von ihrem jeweiligen Political Belief System geprägt. So können beispielsweise wirtschaftsliberale Parteien den demographischen Wandel nutzen, um Einschnitte in wohlfahrtsstaatliche Strukturen zu forcieren. Parteien werden in ihrer programmatischen Reaktion aber nicht in einer Weise zwischen älteren und nicht-älteren Bevölkerungsteilen unterscheiden, die zu einer Verschiebung der gesamten Altersorientierung führt. Da die Political Belief Systems der Parteien generationenübergreifend angelegt sind, ließe sich eine einseitige

ge Belastung bzw. wohlfahrtsstaatliche Bevorzugung entweder der älteren oder nicht-älteren Bevölkerung nur schwer mit diesen tiefgreifenden Überzeugungen vereinbaren und kommunizieren. Es könnte entgegnet werden, dass solch offensichtliche Ungleichbehandlungen zwar ausgeschlossen sind, diese aber aufgrund der Mechanismen des *Policy Threats* quasi durch die Hintertür auftreten: Wähler werden besonders durch die Aussicht mobilisiert, von geplanten wohlfahrtsstaatlichen Kürzungen betroffen zu sein. Dieser Effekt schwächt sich jedoch ab, wenn Kürzungen erst langfristig ihre Wirkung entfalten (Campbell 2003, Weaver 1986). Strategisch handelnde Parteien werden dies berücksichtigen, wodurch ältere Menschen tendenziell bevorzugt werden. Dieser Mechanismus beschränkt sich jedoch auf wenige Issues und das Zusammenspiel der altersspezifischen wohlfahrtsstaatlichen Anliegen bei der Bildung der Altersorientierung ist komplex, sodass dieser Mechanismus die Altersorientierung insgesamt nicht verändern dürfte. Es wird daher trotz des steigenden Anteils älterer Wähler nicht von einer zunehmenden Orientierung der Parteien an den wohlfahrtsstaatlichen Interessen der älteren Bevölkerung ausgegangen.

Obwohl die Political Belief Systems der Parteien generell generationenübergreifend angelegt sind, ist gleichzeitig davon auszugehen, dass die allgemeine Links-Rechts-Orientierung einer Partei, vermittelt über die Haltung zu arbeitsmarktnahen und arbeitsmarktfernen Sozialleistungen, einen Einfluss auf ihre generelle Altersorientierung ausübt. Arbeitsmarktferne Sozialleistungen, worunter insbesondere Renten und sonstige wohlfahrtsstaatliche Leistungen für ältere Menschen zählen, können gleichsam als Kern des Wohlfahrtsstaates gelten, deren Notwendigkeit und Richtigkeit auch in den ideologischen Grundkonsens rechter Parteien eingegangen ist. Arbeitsmarktnahe Sozialleistungen, wie die Arbeitslosenunterstützung oder das Krankengeld, werden naturgemäß ausschließlich von Menschen mittleren Alters in Anspruch genommen werden, und sind parteipolitisch deutlich stärker umstritten. Sie werden häufig (wenn auch nicht ausschließlich) von rechten Parteien und Anhängern des neoliberalen Paradigma für Probleme auf dem Arbeitsmarkt mitverantwortlich gemacht (Green-Pedersen 2002: 39-40, Huo et al. 2008: 5). Je höher der Grad der Dekommodifizierung<sup>8</sup>, desto geringer die Anreize, eine Erwerbstätig-

<sup>7</sup> Wie stark diese beiden Annahmen als Fundament der theoretischen Auseinandersetzung fungieren, ist unterschiedlich. So stellen die Cleavage-Theorie und die Salienztheorie die ideologische Komponente stärker heraus, während durch klassische Rational Choice Modelle der Aspekt der Aufmerksamkeit in den Vordergrund gerückt wird. Trotz dieser Divergenzen in der Betonung finden sich beide Annahmen in allen genannten Theorien wieder. Alle drei Theorien konzentrieren sich damit auf strukturierende Dimensionen.

<sup>8</sup> Dekommodifizierung beschreibt das Ausmaß, in dem der Wohlfahrtsstaat dem Einzelnen ein Leben unabhängig von der Erwerbstätigkeit ermöglicht. Dekommodifizierung beschreibt damit die Abkopplung der sozialen Sicherung von der Teilnahme am Arbeitsmarkt (Esping-Andersen 1990).

keit aufzunehmen und desto höher die Arbeitslosenquote, so die Argumentation. Linke Parteien verfolgen hingegen traditionell eine Politik der Dekommodifizierung (u.a. Huber et al. 1993).<sup>9</sup> Damit sind die Political Belief Systems zwar insgesamt generationengreifend angelegt, indem sie nicht direkt nach Lebensalter differenzieren oder sich zum Anwalt einer Altersgruppe machen, dennoch ist denkbar, dass Parteien, die eine konservativ-rechte Grundorientierung aufweisen, sich stärker an den wohlfahrtsstaatlichen Interessen älterer Menschen orientieren als linke Parteien. Hierbei handelt es sich um einen mittelbaren Effekt, der aus ihrer Skepsis gegenüber dekommodifizierenden Politikansätzen und der damit einhergehenden Reserviertheit gegenüber arbeitsmarktnahen Sozialleistungen resultiert.

### **Methodische Umsetzung – Der Manifesto-Age-Orientation Index (MAO)**

Die Altersorientierung wird mittels einer quantitativen Inhaltsanalyse von Wahlprogrammen bestimmt. Wahlprogramme bieten die Möglichkeit einer Generierung von Längsschnitten. Sie besitzen zudem einen klaren zeitlichen Bezug und wurden zumeist von der gesamten Partei als Policy-Statement autorisiert (Budge 1994: 455, Proksch und Slapin 2009: 329). Im Zuge der Analyse werden die Wahlprogramme zunächst in Quasisätze<sup>10</sup> segmentiert (Lacewell et al. 2014: 6-7) und dann mittels eines hierarchischen Kategoriensystems kodiert. Die erste Hierarchieebene gibt das Thema an, welches Parteien ansprechen und die zweite Hierarchieebene die Position, die hierzu eingenommen wird. Jedem Quasisatz wird jeweils ein entsprechender Code auf der ersten und zweiten Hierarchieebene zugeordnet. Anschließend wird die relative Häufigkeit der Codes in den Wahlprogrammen ermittelt. Das entwickelte Kategoriensystem ermöglicht die Erfassung einer Reihe demographierelevanter Aspekte und reicht in seiner Anwendbarkeit weit über die Ermittlung der Altersorientierung hinaus.

Zur Erhebung der Altersorientierung wurde der Manifesto-Age-Orientation Index (MAO) entwickelt. Dieser quantifiziert, inwieweit sich eine Partei für die wohlfahrtsstaatlichen Belange der älteren oder aber der nicht-älteren Bevölkerung einsetzt. Bei der

Erhebung politischer Positionen wird häufig mit reflektiven Indizes gearbeitet (u.a. Gabel und Huber 2000, Laver und Budge 1992). Bei reflektiven Indizes wird davon ausgegangen, dass alle Komponenten das gleiche zugrundeliegende Konstrukt messen. Jede Komponente an sich ist Ausdruck der latenten Variablen. Verändert sich die latente Variable, zeigt sich dies in allen messbaren Indikatoren (Bollen 1989, Diamantopoulos et al. 2008: 1204). Die Kausalität verläuft daher von der latenten Variablen (Dimension) zu den einzelnen Komponenten, also von der strukturierenden Dimension zu den Einzelissues, die Ausdruck der zugrundeliegenden Dimension sind.

Da die Altersorientierung eine nachgeordnete Dimension des Parteienwettbewerbs ist und keine direkte Korrespondenz der Dimension mit dem Political Belief Systems von Parteien besteht, handelt es sich bei MAO jedoch um einen formativen Index. Die Altersorientierung ergibt sich erst aus der Summe der Positionen zu den zugehörigen Einzelissues, da die Parteien nicht über eine dimensionsgerichtete Aufmerksamkeit verfügen und die Altersorientierung auch kein integraler Bestandteil der Political Belief Systems von Parteien ist. Das Konstrukt der Altersorientierung hat somit einen formativen Aufbau und muss mit Hilfe eines formativen Indexes erhoben werden. Bei formativen Indizes erfolgt die Komponentenauswahl nicht empirisch induktiv, sondern deduktiv. Daher kann beispielsweise nicht auf eine Faktoranalyse zur Indexbildung zurückgegriffen werden. Auch die herkömmlichen Verfahren zur Messung der Validität eines Indexes eignen sich bei formativen Indizes nur bedingt (Bollen 1989: 222). Die Güte des Indexes wird vor allem durch die Qualität des zugrundeliegenden theoretischen Konzepts bestimmt, welches eine klare und präzise Spezifikation des Inhalts des Indexes und der diesen tragenden Indikatoren hervorbringen muss (Diamantopoulos und Winklhofer 2001: 271-272).

Dabei müssen die Indikatoren den Index in seiner Gesamtheit erfassen und dürfen gleichzeitig nicht über dessen Definitionsbereich hinausweisen. MAO soll Aufschluss über die Positionen von Parteien hinsichtlich der Verteilung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zwischen älteren und nicht-älteren Menschen geben. Um dies zu gewährleisten, finden nur Kategorien als Indikatoren des Indexes Verwendung, die zwei Anforderungen genügen: Sie müssen sich sowohl auf ältere bzw. nicht-ältere Menschen beziehen und somit altersspezifisch sein, als auch einen klaren Bezug zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen aufweisen. In

<sup>9</sup> Während des so genannten „Dritten Weges“ kam bei sozialdemokratischen Parteien das Ziel einer Aktivierung der Menschen im erwerbsfähigen Alter hinzu. Dies änderte jedoch wenig an der generellen Unterstützung der Dekommodifizierung (Huo et al. 2008).

<sup>10</sup> Quasisätze beinhalten jeweils eine Aussage. Sie können maximal einen Satz umfassen. Werden mehrere Aussagen innerhalb eines Satzes getätigt, so wird dieser in mehrere Quasisätze segmentiert.

**Tabelle 1: MAO – Spezifikation der Indikatoren**

<b>Nicht-ältere Menschen</b>		
<i>Positive Aussagen</i>	<i>Negative Aussagen</i>	<i>Deskriptive Aussagen</i>
Kinder- und Jugendförderung positiv (1201)	Kinder- und Jugendförderung negativ (1202)	Kinder- und Jugendförderung deskriptiv (1203)
Bildung / Ausbildung positiv (1301)	Bildung / Ausbildung negativ (1302)	Bildung / Ausbildung deskriptiv (1303)
Berufseinstieg, Praktika / j. Arbeitnehmer positiv (1401)	Berufseinstieg, Praktika / j. Arbeitnehmer negativ (1402)	Bildung / Ausbildung privat (1304)
Kinderbetreuung positiv (1601)	Kinderbetreuung negativ (1602)	Bildung / Ausbildung nicht privat (1305)
Arbeitslose positiv (2401)	Arbeitslose negativ (2402)	Berufseinstieg, Praktika / j. Arbeitnehmer deskriptiv (1403)
Junge Familie positiv (2701)	Junge Familie negativ (2702)	Kinderbetreuung deskriptiv (1603)
Pflegende Angehörige positiv (3208)	Rente privatisieren (3502)	Arbeitslose deskriptiv (2403)
Altersabsicherung geg. privatisieren (3501)	Zukünftige Rente negativ (3503)	Junge Familie deskriptiv (2703)
Zukünftige Rente positiv (3505)		
Rente Finanzierbarkeit sichern (3508)		
Rente generationengerecht finanzieren (3509)		
<b>Ältere Menschen</b>		
<i>Positive Aussagen</i>	<i>Negative Aussagen</i>	<i>Deskriptive Aussagen</i>
Pflege positiv (3201)	Pflege negativ (3202)	Pflege deskriptiv (3203)
Pflege nicht privatisieren (3204)	Pflege privatisieren (3205)	Ältere Menschen deskriptiv (3403)
Ältere Menschen positiv (3401)	Pflege Finanzierbarkeit sichern (3206)	Rente deskriptiv (3507)
Heutige Rente positiv (3506)	Pflege generationengerecht finanzieren (3207)	
	Ältere Menschen negativ (3402)	
	Heutige Rente negativ (3504)	

Die Zahlen in Klammern stellen die numerischen Bezeichnungen der einzelnen Kategorien dar.

Tabelle 1 sind alle Kategorien dargestellt, aus denen sich MAO zusammensetzt.

Zur Berechnung von MAO wird auf eine Ratio-Skala zurückgegriffen. Kategoriengruppen, welche positive Aussagen für die nicht-ältere Bevölkerung ( $POS_{INE}$ ) beinhalten, werden aufgrund der Kontrastierung von älteren und nicht-älteren Menschen und der Annahme begrenzter Ressourcen als negative Aussagen für die ältere Bevölkerung ( $NEG_{IE}$ ) gewertet. Umgekehrt werden positive Aussagen für die ältere Bevölkerung ( $POS_{IE}$ ) in einer Weise verrechnet, dass sie als negative Aussagen für die nicht-ältere Bevölkerung ( $NEG_{INE}$ ) gelten können. Die deskriptiven Aussagen zu beiden Bevölkerungsgruppen ( $DES_{INE}$ ;  $DES_{IE}$ ) gehen in den Nenner der Formel ein.

$$MAO = \frac{\sum NEG_{INE} - \sum POS_{INE} - \sum NEG_{IE} + \sum POS_{IE}}{\sum NEG_{IE} + \sum POS_{IE} + \sum DES_{IE} + \sum NEG_{INE} + \sum POS_{INE} + \sum DES_{INE}}$$

Die Verwendung einer Ratio-Skala hat den Vorteil, dass sogenannte irrelevante Alternativen<sup>11</sup> keinen Einfluss auf die Ergebnisse von MAO ausüben. Die Integration der deskriptiven Aussagen von Parteien im Nenner erlaubt eine größere Differenzierung zwischen Parteien, neutrale Positionen können besser dargestellt werden und die Tendenz zu Extremwerten bei Ratio-Skalen wird gemildert.

MAO kann Werte von -1 bis +1 annehmen. Der Wert -1 wird erreicht, wenn in allen altersspezifischen

<sup>11</sup> Die Abhängigkeit von irrelevanten Alternativen entsteht, wenn in den Nenner nicht nur die Kategorien inkludiert werden, welche für die Positionsberechnung herangezogen werden, sondern alle Quasisätze eines Wahlprogrammes. Für eine eingehendere Darstellung siehe Prosser (2014).

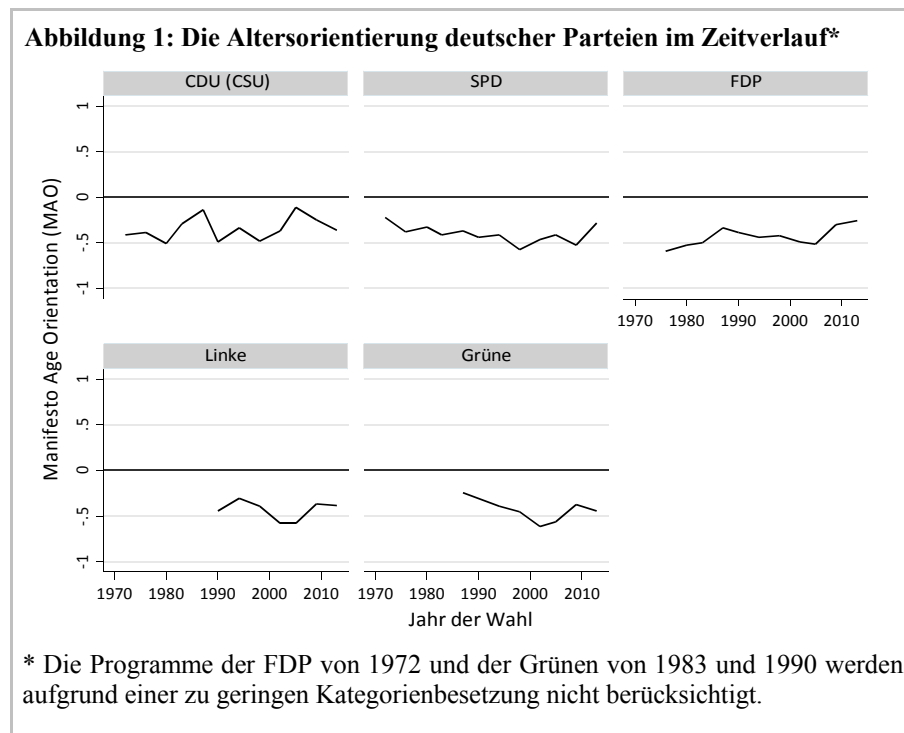
Aussagen mit wohlfahrtsstaatlichem Bezug die spezifischen Interessen der nicht-älteren Bevölkerung unterstützt und/oder diejenigen der älteren Bevölkerung negiert werden. Werden hingegen in allen altersspezifischen Aussagen die spezifischen Anliegen der älteren Bevölkerung vertreten und/oder diejenigen der nicht-älteren Bevölkerung abgelehnt, nimmt MAO den Wert +1 an. Der Wert 0 gibt Hinweis auf ein Programm, in dem in gleicher Intensität die spezifischen Anliegen der nicht-älteren und der älteren Bevölkerung vertreten werden.

### Die Altersorientierung deutscher Parteien

Die Altersorientierung wird für etablierte deutsche Parteien im Zeitraum von 1970 bis 2013 dargestellt. Der Anteil älterer Wähler (60 Jahre und älter) stieg von 26,7% im Jahr 1972 auf 34,1% im Jahr 2013; wobei sich die stärksten Verschiebungen der Altersstruktur in den letzten Bundestagswahlen zeigen (Bundwahlleiter 2015: 92). Trotz dieser deutlichen Zunahme älterer Wähler kann für vier von fünf untersuchten deutschen Parteien keine im Zeitverlauf zunehmende Ausrichtung ihrer Programmatik an den wohlfahrtsstaatlichen Anliegen älterer Menschen kon-

älteren Menschen deutlich. Von einigen Ausreißern<sup>12</sup> abgesehen liegt MAO für alle Parteien zu allen untersuchten Zeitpunkten zwischen -0,20 und -0,60. Die dargestellte Entwicklung deutscher Parteien kann damit nicht dazu dienen, alarmierende Thesen, die eine Ausrichtung der Parteien an den Bedürfnissen älterer Menschen im Zuge des demographischen Wandels prognostizieren, zu stützen. Dass alle Parteien eine stärkere Orientierung an den spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Anliegen nicht-älterer Menschen aufweisen, kann auch durch die heterogeneren Problem- und Lebenslagen nicht-älterer Menschen erklärt werden, die eine Vielzahl von politischen Problemlösungsansätzen erfordern. In Hinblick auf ältere Menschen machen mit der Rente und der Pflege zwei Leistungsarten den absolut überwiegenden Anteil aller altersspezifischen wohlfahrtsstaatlichen Programmangebote aus. Darüber hinausgehende wohlfahrtsstaatliche Angebote (wie beispielsweise eine GEZ-Befreiung oder eine verbilligte Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel) werden von Parteien zwar vermehrt, aber dennoch nur sehr begrenzt offeriert.

An dieser Stelle sei auf ein wichtiges Charakteristikum des MAO-Indexes verwiesen. MAO berücksichtigt nicht die Höhe wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben für die einzelnen Forderungen. Diese Limitation teilt MAO mit fast allen Berechnungsmöglichkeiten zur Position einer Partei auf anderen Dimensionen beispielsweise der Links-Rechts-Achse.<sup>13</sup> Eine Gewichtung der eingehenden Kategorien nach ihren finanziellen Auswirkungen könnte im Prinzip Abhilfe schaffen, wäre bei solch komplexen Fragen allerdings willkürlich. MAO zeigt nicht mehr und nicht weniger als das Verhältnis an, in dem Parteien die spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Anliegen älterer und nicht-älterer Menschen in ihrem Wahlprogramm vorbringen.



statiert werden (Abbildung 1). Einzig bei der FDP zeigt sich eine solche Tendenz, wenn auch mit Unterbrechungen und in insgesamt moderatem Ausmaß.

Des Weiteren wird für alle Parteien eine stärkere Orientierung an den spezifischen Bedürfnissen der nicht-

<sup>12</sup> Bei den Ausnahmen handelt es sich um die Programme der Unionsparteien von 1987 (MAO = -0,14) und 2005 (MAO = -0,11).

<sup>13</sup> Einzelne Ansätze bemühen sich um eine Gewichtung der Kategorien und somit um eine Abschätzung wie rechts oder links eine Kategorie im Vergleich zu einer anderen ist. Die genutzten Verfahren sind für die hier vorliegenden Daten jedoch nicht geeignet. Siehe hierzu u.a.: Jahn (2011).

Hinsichtlich einer Divergenz in der Altersorientierung, die aus einer unterschiedlichen ideologischen Grundorientierung vermittelt über die Einstellung zu arbeitsmarktnahen Sozialleistungen resultiert, zeigt die alleinige Betrachtung deutscher Parteien keine absolut eindeutigen Ergebnisse. Da es sich um einen mittelbaren Effekt handelt und die Political Belief Systems der Parteien insgesamt generationenübergreifend angelegt sind, ist dies aber auch nicht überraschend. Die CDU ist weniger stark an den spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Bedürfnissen der nicht-älteren Bevölkerung orientiert als die Parteien des linken politischen Spektrums (SPD, Linke, Grüne). Die FDP entzieht sich jedoch dieser Einteilung. Ihre Altersorientierung ist trotz einer rechtsorientierten Wirtschaftspolitik insgesamt stärker den wohlfahrtsstaatlichen Anliegen der nicht-älteren Bevölkerung zugeneigt als die ihrer linken Wettbewerber (Abbildung 2).

**Fazit**

Der demographische Wandel wird rapide voranschreiten und die größten Veränderungen in der Altersstruktur stehen noch aus. So erreichen die geburtenstarken Jahrgänge der Nachkriegsjahre in den nächsten Jahren in großer Zahl das Rentenalter. Die Relevanz generationaler Aspekte politischer Programmatik und die gesellschaftlichen Debatten über solche Fragen werden damit aller Voraussicht nach weiter zunehmen.

Die Altersorientierung der politischen Programmatik ist mit bisherigen Instrumenten bzw. den gängigen Dimensionen des politischen Wettbewerbs nicht zu erfassen. Der vorgestellte MAO-Index bietet einen theoretisch und methodisch fundierten Ansatz zur Betrachtung dieser generationalen Dimension, die zunehmend an Relevanz gewinnt, aber gleichzeitig einen klar nachgeordneten Charakter besitzt. MAO

ermöglicht es, die Altersorientierung von Parteien im Quer- und Längsschnitt vergleichend darzustellen und somit Einflüsse der ideologischen Grundorientierung hierauf und potentielle Verschiebungen im Verlauf des demographischen Wandels zu analysieren. Sein volles Potential entfaltet MAO daher bei einer eingehenderen Analyse einer größeren Anzahl an Parteien.

**Literatur**

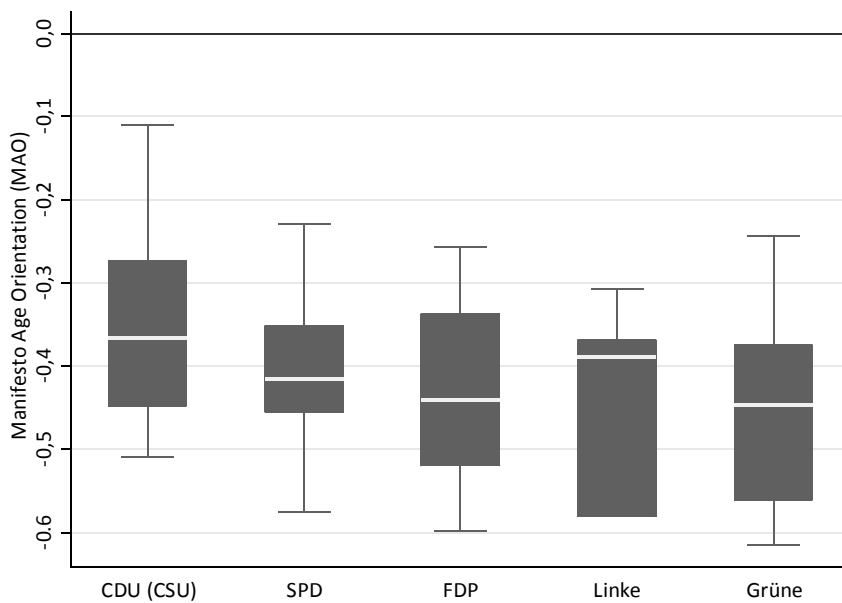
Bakker, Ryan, Seth Jolly und Jonathan Polk (2012) Complexity in the European party space: Exploring dimensionality with experts, *European Union Politics*, 13:2, 219-245.

Benoit, Kenneth, und Michael Laver (2006) *Party Policy in Modern Democracies*, London, Routledge.

Benoit, Kenneth, und Michael Laver (2012) The Dimensionality of Political Space: Epistemological and Methodological Considerations, *European Union Politics*, 13:2, 194-218.

Bergmann, Michael, Laura Konzelmann und Hans Rattinger (2012) Deutschland auf dem Weg in die „Rentner-Demokratie“? – Eine empirische Untersuchung altersspezifischer Einstellungsunterschiede

**Abbildung 2: Boxplots: Die Altersorientierung nach Partei\***



\* Die Programme der FDP von 1972 und der Grünen von 1983 und 1990 finden aufgrund einer zu geringen Kategorienbesetzung keine Berücksichtigung.

Ursächlich für die sehr niedrigen MAO-Werte im Falle der FDP ist ihr starker Fokus auf die Bildung und Ausbildung von jungen Menschen. Trotz dieser Ambivalenzen zeigt sich eine positive, einseitig signifikante Korrelation zwischen der Links-Rechts-Position einer Partei (gemessen anhand des RILE-Index) und der Altersorientierung;  $r = 0,246$ ,  $p \leq 0,05$ . Je linker eine Partei auf der generellen Links-Rechts-Achse zu verorten ist, desto stärker neigt sie sich den wohlfahrtsstaatlichen Interessen der nicht-älteren Bevölkerung zu.

- und ihrer Bedeutung für das Wahlverhalten auf Basis einer aktuellen Bevölkerungsumfrage, *Politische Vierteljahresschrift*, 53:3, 371-393.
- Bertram, Hans, Martin Bujard und Wiebke Rösler (2011) Rush-hour des Lebens: Geburtenaufschub, Einkommensverläufe und familienpolitische Perspektiven, *Journal für Reproduktionsmedizin und Endokrinologie*, 8:2, 91-99.
- Blome, Agnes, Wolfgang Keck und Jens Alber (2008) Generationenbeziehungen im Wohlfahrtsstaat – Lebensbedingungen und Einstellungen von Altersgruppen im internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag.
- Bollen, Kenneth A. (1989) *Structural Equations with Latent Variables*, New York, Wiley.
- Bräuninger, Thomas, und Marc Debus (2012) *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*, Wiesbaden, VS Verlag.
- Browning, Edgar K. (1975) Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy, *Economic Inquiry*, 13:3, 373-388.
- Budge, Ian (1994) A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally, *British Journal of Political Science*, 24, 443-467.
- Budge, Ian (2006) Identifying Dimensions and Locating Parties: Methodological and Conceptual Problems. in: Richard S. Katz und William Crotty (Hrsg.) *Handbook of Party Politics*. London, Sage Publications: 422-433.
- Budge, Ian, Lawrence Ezrow und Michael D. McDonald (2010) Ideology, Party Factionalism and Policy Change: An Integrated Dynamic Theory, *British Journal of Political Science*, 40:4, 781-804.
- Bundeswahlleiter (2015) *Ergebnisse früherer Bundestagswahlen*, Wiesbaden, Der Bundeswahlleiter.
- Campbell, Andrea Louise (2003) Participatory Reactions to Policy Threats: Senior Citizens and the Defense of Social Security and Medicare, *Political Behavior*, 25:1, 29-49.
- Colomer, Josep M., und Joseph Puglisi (2005) Cleavages, Issues and Parties: A Critical Overview of the Literature, *European Political Science*, 4:4, 502-520.
- De Vries, Catherine E., und Sara Binzer Hobolt (2012) When Dimensions Collide: The Electoral Success of Issue Entrepreneurs, *European Union Politics*, 13:2, 246-268.
- Diamantopoulos, Adamantios, Petra Riefler und Katharina P. Roth (2008) Advancing formative measurement models, *Journal of Business Research*, 61:12, 1203-1218.
- Diamantopoulos, Adamantios, und Heidi M. Winklhofer (2001) Index Construction with Formative Indicators: An Alternative to Scale Development, *Journal of Marketing Research*, 38:2, 269-277.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Falter, Jürgen W., Markus Klein und Siegfried Schumann (1992) Politische Konflikte, Wählerverhalten und die Struktur des Parteienwettbewerbs. in: Oscar W. Gabriel und Frank Brettschneider (Hrsg.) *Die EU-Staaten im Vergleich*. Wiesbaden, Springer: 194-220.
- Franzmann, Simon (2015) Towards a real comparison of left-right indices: A comment on Jahn, *Party Politics*, 21:5, 821-828.
- Gabel, Matthew J., und John D. Huber (2000) Putting Parties in their Place: Inferring Party Left-Right Ideological Positions from Party Manifesto Data, *American Journal of Political Science*, 44:1, 94-103.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002) *The politics of justification: party competition and welfare-state retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Huber, Evelyne, Charles Ragin und John D. Stephens (1993) Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, *American Journal of Sociology*, 99:3, 711-749.
- Huo, Jingjing, Moira Nelson und John D. Stephens (2008) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox, *Journal of European Social Policy*, 18:1, 5-20.
- Inman, Robert P. (1978) Testing political economy's 'as if' proposition: Is the median voter really decisive?, *Public Choice*, 33:4, 45-65.
- Jahn, Detlef (2011) Conceptualizing Left and Right in Comparative Politics: Towards a Deductive Approach, *Party Politics*, 17:6, 745-765.
- Kaspar, Hannah, und Jürgen W. Falter (2007) Entstehung neuer Konfliktlinien: Geschlechterkonflikt und Alterskonflikt? in: Hans Rattinger und Oscar W. Gabriel (Hrsg.) *Der gesamtdeutsche Wähler – Stabilität und Wandel des Wählerverhaltens in wiedervereinigten Deutschland*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft: 113-140.
- Kohli, Martin (1985) Die Institutionalisierung des Lebenslaufs: Historische Befunde und theoretische Argumente, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 37:1, 1-29.

- Konzelmann, Laura (2015) Generationendissens im deutschen Wohlfahrtsstaat – Existenz und Wahrnehmung von intergenerationellen Unterschieden in wohlfahrtsstaatlichen Einstellungen (Dissertationschrift). Mannheim, Universität Mannheim.
- Lacewell, Onawa, Andrea Volkens und Annika Werner (2014) Manifesto Coding Instructions (5th fully revised edition), Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Laver, Michael und Ian Budge (Hrsg.) (1992) *Party Policy and Government Coalitions*, Houndsmills/Basingstoke/Hampshire, The MacMillan Press.
- Lynch, Julia (2006) *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, Moira Nelson und Erica Edwards (2006) *Party Competition and European Integration in the East and West – Different Structure, Same Causality*, *Comparative Political Studies*, 39:2, 155-175.
- Mulligan, Casey B., und Xavier Sala-i-Martin (2003) *Social Security, Retirement, and the Single-Mindedness of the Electorate*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Persson, Torsten, und Guido Enrico Tabellini (2000) *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Preston, Samuel H. (1984) Children and the elderly: Divergent paths for America's dependents, *Demography*, 21:4, 435-457.
- Proksch, Sven-Oliver, und Jonathan B. Slapin (2009) How to Avoid Pitfalls in Statistical Analysis of Political Texts: The Case of Germany, *German Politics*, 18:3, 323-344.
- Prosser, Christopher (2014) Building policy scales from manifesto data: A referential content validity approach, *Electoral Studies*, 35:0, 88-101.
- Sani, Giacomo, und Giovanni Sartori (1983) Polarization, Fragmentation, and Competition in Western Democracies. in: Hans Daalder und Peter Mair (Hrsg.) *Western European Party Systems*. London, Sage: 307-340.
- Schaeper, Hildegard (2007) Familiengründung von Hochschulabsolventinnen. Eine empirische Untersuchung verschiedener Examenskohorten. in: Dirk Konietzka und Michaela Kreyenfeld (Hrsg.) *Ein Leben ohne Kinder – Kinderlosigkeit in Deutschland*. Wiesbaden, Springer: 137-166.
- Schmidt, Manfred G. (2008) Was ist Alter? Die Perspektive der Politikwissenschaft. in: Ursula M. Staudinger und Heinz Häfner (Hrsg.) *Was ist Alter(n)? Neue Antworten auf eine scheinbar einfache Frage*. Berlin/Heidelberg, Springer: 139-145.
- Schroeder, Wolfgang, Bettina Munimus und Diana Rüd (2008) Integrierende oder separierende Interessenvertretungspolitik? Zum Selbstverständnis der Akteure der deutschen Seniorenpolitik – Sozialverbände, Gewerkschaften und Parteien im Vergleich, *Zeitschrift für Sozialreform – Journal of Social Policy Research*, 54:3, 225-250.
- Sinn, Hans-Werner und Silke Uebelmesser (2002) Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany, *European Journal of Political Economy*, 19, 153-158.
- Weaver, R. Kent (1986) The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Policy*, 6:4, 371-398.



## Europäisierung des Parteiverbots?

### – Das Merkmal der „Potentialität“ im Lichte der Rechtsprechung des EGMR –

Paul Höhner, M.Sc.<sup>1</sup>/Sven Jürgensen<sup>2</sup>

#### I. Einleitung

Am 17. Januar 2017 hat das BVerfG verkündet, die NPD nicht zu verbieten.<sup>3</sup> Schon während der mündlichen Verhandlung wurde deutlich, dass die weitaus umfangreichere Rechtsprechung des EMRK zu Parteiverboten einen langen Schatten wirft: „Mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs muss ein Eingriff verhältnismäßig sein. Wie wollen Sie um diese Klippe herumkommen, ohne gewisse Anhaltspunkte für eine potenzielle Verwirklichung?“<sup>4</sup>, so der Richter *Landau* während der Sachverständigenbefragung.<sup>4</sup>

Nachdem andere Verbotsverfahren im Laufe der Jahrzehnte mangels Parteieigenschaft<sup>5</sup> oder Verfahrenshindernissen<sup>6</sup> scheiterten, bestimmte das Gericht die Voraussetzungen für ein Parteiverbot neu. Mit einer der Novationen, der Implementierung der sog. Potentialität, geht ein Wandel von einer gesinnungshin zu einer verhaltensbezogenen Verbotsprüfung einher. Gleichzeitig nutzt das Gericht die Gelegenheit, die Übereinstimmung mit der neueren Rechtsprechung des EGMR zu Parteiverboten<sup>7</sup> zu suchen.

Die zentrale Frage lautet dabei: *Wie gefährlich muss eine Partei sein, damit ein Verbot zulässig ist?* Das Panorama der in der Diskussion vorgeschlagenen Anforderungen an das Element der Gefahr, die von einer Partei ausgehen muss, um verbotswürdig zu sein, reicht von einer abstrakten Gefahrvermutung i.S.e. ideologischen Risikovorsorge<sup>8</sup>, über die nachhaltige Gefahr<sup>9</sup>, welche an die strukturelle Gefahr der Partei als Organisationsform anknüpft, bis hin zum letztmöglichen Eingriffsmoment, der aus dem Polizei- und Ordnungsrecht entlehnten konkreten Gefahrenschwelle.<sup>10</sup> Das BVerfG musste sich bei der Konzeptionierung einer Gefahrenschwelle mit diesen verschiedenen Möglichkeiten auseinandersetzen und dabei der Wertung der EMRK im Wege der völkerrechtsfreundlichen Auslegung gerecht werden.

Dieser Beitrag beleuchtet das Tatbestandsmerkmal der Potentialität als Gefahrenschwelle für das Parteiverbotsverfahren des Art. 21 Abs. 2 GG, wie es vom BVerfG im NPD-Urteil verwendet wurde. Ausgehend von den Neuerungen im deutschen Verfassungsrecht in Bezug auf die Rechtsprechung zu Parteiverboten (II.), wird anhand der europäischen Rechtsprechung die Gefahrenschwelle der EMRK und deren Relevanz für die deutsche Rechtsprechung herausgearbeitet (III.). Abschließend werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der deutschen und europäischen Konzeption einer parteispezifischen Gefahr dargestellt (IV.) und das Merkmal der Potentialität einer kritischen Würdigung unterzogen (V.).

#### II. Neujustierung der Gefahrenschwelle für das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG

##### 1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Auslegung des parteispezifischen Gefahrenbegriffs

Das Parteiverbot stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit der politischen Willensbildung dar, insbesondere in die Parteienfreiheit gem. Art. 21 Abs. 1 GG.<sup>11</sup> Die herausgehobene Stellung der politischen Parteien findet ihren Ausdruck darin, dass mit Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG die Verbotsgrundlage auf

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Student der Rechtswissenschaften und studentische Hilfskraft am PRuF.

<sup>2</sup> Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF.

<sup>3</sup> Für einen Bericht von der Urteilsverkündung s. *S. Jürgensen*, *Der Demokratie zumutbar? Zum NPD-Verbotsurteil des BVerfG*, auf <http://verfassungsblog.de/der-demokratie-zumutbar-zum-npd-verbotsurteil-des-bverfg/> (zuletzt abgerufen am 16.03.2017); s. auch: *S. Roßner*, *Die NPD hat nicht genug Potential*, auf <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-2-bvb-1-13-mpd-verbotsverfahren-partieverbot-voraussetzungen-potentialitaet-bedeutung/> (zuletzt abgerufen am 16.03.2017).

<sup>4</sup> *C. Leggewie/H. Meier*, *Wir brauchen zeitgemäße Maßstäbe für die Parteienfreiheit*, Deutschlandfunk 2016, online unter: [http://www.deutschlandfunk.de/verbotsverfahren-freispruch-fuer-mpd-waere-fatales-signal.1184.de.html?dram:article\\_id=366153](http://www.deutschlandfunk.de/verbotsverfahren-freispruch-fuer-mpd-waere-fatales-signal.1184.de.html?dram:article_id=366153) (zuletzt abgerufen am 16.03.2017).

<sup>5</sup> BVerfGE 91, 262 (Nationale Liste); 91, 276 (FAP Verbot).

<sup>6</sup> BVerfGE 107, 339 (NPD I).

<sup>7</sup> Zur zunehmenden Bedeutung der europäischen Ebene s. *S. D. Emek*, *Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention*, 2006, S. 23 ff. Das Sondervotum gegen einen Abbruch des NPD I-Verbotsverfahrens, hatte bereits 2003 eine Auseinandersetzung mit der Konvention gefordert, BVerfGE 107, 339 (394 f.).

<sup>8</sup> *M. J. Alter*, *Die Eingriffsschwelle beim Verbot extremistischer Parteien und Vereine in Deutschland und England*, 2016, S. 131 f.

<sup>9</sup> Nachhaltigkeit ist eigentlich ein positiv besetzter Begriff. Es gibt aber auch eine negative Dimension von nachhaltigen Entwicklungen, s. *L. Michael*, *Die „nachhaltige“ Gefahr als Eingriffsschwelle für Vereins- und Parteiverbote*, in: P. Häberle/M. Morlok/V. Skouris (Hrsg.), *FS Tsatsos*, 2003, S. 383 (403 f.).

<sup>10</sup> Umfassende Nachweise zu den Vorschlägen aus der Literatur finden sich bei *F. Shirvani*, *JZ* 2014, 1074 (1076 Fn. 34); Eine Übersicht über unterschiedliche Gefahrenschwellen findet sich bei *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 131 f.

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 511, 523 ff.

Verfassungsebene und gegenüber dem Vereinsverbot des Art. 9 Abs. 2 GG speziell geregelt ist. Bei der Auslegung dieser Norm als Verfassungsnorm verbietet sich jedenfalls die unreflektierte Rekursion auf Rechtsbegriffe des verwaltungsrechtlichen Gefahrenabwehrrechts.<sup>12</sup>

Für die Auslegung von Art. 21 Abs. 2 GG ist das Bekenntnis der Verfassung zur streitbaren Demokratie fundamental. Das Grundgesetz ist nicht wertneutral und das Paradoxon des Verbots – Einschränkung der Freiheit zum Schutz der Freiheit – nur vordergründig im Widerspruch zur Volkssouveränität oder zum Demokratieprinzip.<sup>13</sup> Vielmehr soll das Verbot die gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung und den dauerhaften Bestand der Demokratie gewährleisten.<sup>14</sup> Als Konkretisierung beider Prinzipien hat jede Auslegung die Aufgabe, eine Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Meinungen und dem Bekenntnis zu unantastbaren Werten der Staatsordnung herzustellen.<sup>15</sup>

Jede Auslegung muss darüber hinaus dem Präventionscharakter<sup>16</sup> der Wehrhaftigkeit genügen. Der präventive Verfassungsschutz begegnet Gefahren frühzeitig, wenn der freie politische Ideenwettbewerb eine Umsetzung extremistischer Ideen nicht unterbinden

kann.<sup>17</sup> In diesem Sinne muss ein Verbot als *ultima ratio* drei Freiheiten gerecht werden: der Freiheit des politischen Prozesses, der Meinungsfreiheit als verfassungsimmanente Schranke der Wehrhaftigkeit und der Parteienfreiheit, welche die Organisationsform als solche schützt.<sup>18</sup>

Diesen Anforderungen kann das Parteiverbot nur entsprechen, wenn es seiner Begründung nach kein Gesinnungs- oder Weltanschauungsverbot darstellt, sondern allein auf die von einer extremistischen Partei ausgehende Organisationsgefahr abstellt.<sup>19</sup> Die Notwendigkeit restriktiver Auslegung ergibt sich aus der Schwere des Eingriffs der derzeitigen Regelung.<sup>20</sup> Aufgrund des abschließenden Regelungscharakters besteht nach dem Diktum des BVerfG für die Annahme ungeschriebener Tatbestandsmerkmale kein Raum.<sup>21</sup> Die Norm lässt ebenfalls keinen Handlungs- oder Ermessensspielraum erkennen, sodass die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verwehrt bleibt.<sup>22</sup> Demzufolge muss der verfassungsrechtliche Gefahrenbegriff aus Art. 21 Abs. 2 GG die spezifische Organisationsgefahr<sup>23</sup> von Parteien erfass-

<sup>12</sup> Dies folgt nicht aus der Annahme einer strukturellen Trennung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht, klassisch in der Sentenz *Otto Mayers*: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ (Vorwort zur 3. Auflage des Deutschen Verwaltungsrechts, 1924), als daraus, dass sich diese Rechtsbegriffe als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ (*F. Werner*, DVBl. 1959, 527 ff.) unter bereichsspezifischen Bedingungen entwickelt haben, die nicht denen des Parteiverbots entsprechen, dazu *L. Michael* (Fn. 9), 383 (384 ff.).

<sup>13</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 515; zu den Paradoxien des Parteiverbots grundlegend *M. Morlok*, NJW 2001, 2931 (2931 ff.); aus der Logik der Wertegebundenheit muss sich letztendlich auch die Rolle des Parteiverbots ergeben, s. *D. Volp*, NJW 2016, 459 (463); *U. Volkmann*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2001, Art. 21 Rn. 93; grundlegend dazu *M. Thiel*, Zur Einführung: Die „wehrhafte Demokratie“ als verfassungsrechtliche Grundentscheidung, in: Ders. (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie – Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, 2003, S. 1 (23).

<sup>14</sup> Hiermit verbunden ist die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Parteiverboten in gefestigten Demokratien, s. auch *D. Volp*, NJW 2016, 459; *M. Morlok*, NJW 2001, 2931 (2932); *M. Thiel*, Das Verbot verfassungswidriger Parteien (Art. 21 Abs. 2 GG), in: Ders. (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie – Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, 2003, S. 173 (175 f.).

<sup>15</sup> BVerfG, Urteil 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 516, 517; zur Definition der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ als unantastbarer Wert s. bereits BVerfGE 2, 1 (12 f.).

<sup>16</sup> *M. Morlok*, NJW 2001, 2931 (2940); auch bereits BVerfGE 5, 85 (142).

<sup>17</sup> BVerfGE 5, 85 (142); *L. Michael* (Fn. 9), 383 (399 f.).

<sup>18</sup> Grundrechtseinschränkungen können durch Wehrhaftigkeit gerechtfertigt sein, vgl. BVerfGE 5, 85 (137); 28, 36 (48 f.); 30, 1 (19 f.); 39, 334 (369); zur Meinungsfreiheit insbesondere *L. Michael*, ZJS, 2010, 155 ff.

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 571; ebenso *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 342 ff.

<sup>20</sup> Die Auflösung der Partei, das Verbot von Ersatzorganisationen und die Einziehung des Parteivermögens sind eine zwingende Folge. Allein der Mandatsverlust als Rechtsfolge gem. § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, Abs. 4 BWahlG kann eine Ausnahme darstellen, BVerfG, Urteil 17.01.17 – 2 BvB 1/13, Rn. 569.

<sup>21</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 590; so ebenfalls *F. Shirvani*, JZ 2014, 1074 (1079 f.).

<sup>22</sup> Eine gesonderte Sanktionierung unterhalb der Schwelle des Verbots ist nach Hinweis des Präsidenten des BVerfG bei der Urteilsverkündung des NPD-Verbotsurteils möglich und eine Frage für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Der Gesetzentwurf des Bundesrats für einen Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der Parteienfinanzierung liegt bereits vor, BR-Drs. 153/17. Kritisch dazu *M. Morlok*, Kein Geld für verfassungsfeindliche Parteien?, ZRP 2017, i.E.; teilweise wird angenommen, eine das Anknüpfungsverbot aufhebende vorverbotliche Ungleichbehandlung sei denkbar, z.B. *M. Kloepfer*, NJW 2016, 3003 ff., und aufgrund der „Dysfunktionalität“ der bestehenden Regelung sogar wünschenswert, so *U. Volkmann*, DÖV 2007, 577 (584); *ders.*, JZ 2010, 209 ff.

<sup>23</sup> Ein Rückgriff auf die polizeirechtliche „konkrete Gefahr“ oder den umweltrechtlichen nachhaltigen Gefahrenbegriff widerspricht dem Präventionscharakter und dem Wortlaut des Gesetzes, so auch BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 605; in Bezug auf die Ungeeignetheit des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs auch *L. Michael*, (Fn. 9), S. 383 (401).

sen und größtmögliche Konkordanz auf Tatbestands-ebene herstellen.<sup>24</sup>

## 2. Die Gefahrenschwelle vor dem NPD II-Urteil – Gefahrenvorsorge in einer jungen Demokratie

Das Besondere an dieser Art parteispezifischer Gefahr ist, dass sie sich nicht zeitlich festlegen oder gar an einer einzelnen Handlung festmachen lässt, sondern aus vielen feindseligen, für sich genommen unbedeutenden Einzelakten besteht, die erst in ihrer Gesamtschau das Ziel der Untergrabung der bestehenden Ordnung erkennen lassen.<sup>25</sup> Aufgrund dieser Schwierigkeit ließ das BVerfG 1952 eine Gefährlichkeitsvermutung ohne erkennbare Realisierungschance ausreichen und verbot i.S.d. Risikovorsorge die SRP.<sup>26</sup> Auch im KPD Urteil von 1956 ging das BVerfG davon aus, dass für ein Verbot keine absehbare Verwirklichungsmöglichkeit der verfassungsfeindlichen Ziele einer Partei notwendig sei.<sup>27</sup> Die geforderte „aktiv-kämpferische Haltung“ einer extremistischen Partei wurde nach damaliger Ansicht bereits durch Beschimpfungen, Beleidigungen, einen unsachgemäßen Tonfall und durch die politische Gewalt befürwortende Propaganda des Marxismus-Leninismus erfüllt.<sup>28</sup> Insofern reichte das, wenn auch aggressive, Entstehen für eine politische Richtung in der Öffentlichkeit aus. Diese allein gesinnungsbezogene Verbotsbegründung ist widersprüchlich, hatte das Gericht doch zuvor erklärt, dass die Verfolgung anti-demokratischer Ziele kein hinreichender Verbotsgrund sein kann.<sup>29</sup>

Insgesamt zeichnen sich beide Leiturteile durch die intensive Auseinandersetzung mit der Unvereinbarkeit totalitärer Ideologien von rechts wie von links mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung aus. Die Begründung der verfassungsfeindlichen Zielsetzung durch die Programmatik stand im Vordergrund. Das Ausreichen einer abstrakten Gefahrenschwelle, das Erfordernis einer „Haltung“ anstelle

eines „Verhaltens“, wurde hauptsächlich mit der Präventionsfunktion der Wehrhaftigkeit begründet, ohne dabei das Missverhältnis zwischen einer real ungefährlichen, aber unerwünschten Partei und der Schwere des Eingriffs auszuräumen.<sup>30</sup> Wohnt dem Angriff auf die Demokratie aber keine reale Gefahr inne, verliert das Verbot seine Schutzfunktion.<sup>31</sup>

## 3. Potentialität als verhaltenbezogenes Gefahrenmerkmal i.S.v. „Darauf Ausgehen“

Wendet sich eine Partei gegen eines der Wesenselemente der freiheitlich demokratischen Grundordnung (Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit), erfüllt sie das ideologische Kriterium der verfassungsfeindlichen Zielsetzung<sup>32</sup> und muss ebenfalls das handlungsbezogene Merkmal des „Darauf Ausgehens“ erfüllen, um verbotswürdig zu sein.<sup>33</sup> Von einem „Beeinträchtigen“ i.S.v. Art. 21 Abs. 2 GG<sup>34</sup> kann nur ausgegangen werden, wenn eine Partei mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bewirkt. „Darauf Ausgehen“ bildet somit den zielorientierten Zusammenhang zwischen den Handlungen der Mitglieder oder Anhänger<sup>35</sup> und der verfassungsfeindlichen Zielsetzung. Zur Qualifizierung des Zusammenhangs greift das Gericht auf das Strafrecht zurück, indem es ein aktives planvolles Handeln i.S.e. qualifizierten Vorbereitungshandlung fordert (versuchte Verfassungsverletzung).<sup>36</sup> Weiterhin bricht das BVerfG mit seiner früheren Rechtsprechung zu Parteiverboten, indem es das Erfordernis der „Potentialität“ in

<sup>30</sup> M. J. Alter (Fn. 8), S. 180, 194.

<sup>31</sup> So auch U. Volkmann, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2001, Art. 21 Rn. 92; M. Morlok, NJW 2001, 2931 (2941).

<sup>32</sup> Zur Schutzgutdefinition siehe BVerfG, Urteil 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 556; BVerfGE 2, 1, (12 f.); M. Morlok, JA 2013, 317 (321); D. Volp, NJW 2016, 549 (462 f.); F. Shirvani, JZ 2014, 1074 (1075).

<sup>33</sup> Zu den Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG im Einzelnen M. Morlok, JA 2013, 317 ff.

<sup>34</sup> Das Tatbestandsmerkmal „Beseitigen“ ist praktisch irrelevant und bezieht sich auf den physischen Bestand der Bundesrepublik.

<sup>35</sup> Anhänger sind alle, die sich für eine Partei einsetzen, BVerfGE 2, 1 (22); 5, 85 (144).

<sup>36</sup> Die Strafrechtsdogmatik ist an dieser Stelle fruchtbar wegen der Staatsschutzdelikte (§§ 83, 87 StGB), die eine Ausnahme von der Straflosigkeit von Vorbereitungshandlungen bilden. Die Vorbereitung erfüllt bereits das unmittelbare Ansetzen. S. dazu M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 150; bezogen auf das Erfordernis konkreter Vorbereitungshandlungen M. Morlok, NJW 2001, 2931 (2940); M. Morlok, JA 2013, 317 (321); die Anlehnung an die Strafrechtsdogmatik ablehnend L. Michael (Fn. 9), S. 383 (399), 403, 406 f.).

<sup>24</sup> Das Element der Gefahr muss nicht zwingend in der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden, F. Shirvani, JZ 2014, 1074 (1079); F. Arndt/A. Engels, in: U. Karpenstein/F. C. Mayer (Hrsg.), EMRK Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 11 Rn. 45.

<sup>25</sup> So schon BVerfGE 2, 1 (20 f.), bezüglich der Bestimmung der verfassungsfeindlichen Zielsetzung.

<sup>26</sup> Die verfassungsfeindliche Zielsetzung, indiziert durch die Wesensverwandtschaft zur NSDAP, reichte aus: BVerfGE 2, 1 (69). Heute hingegen ist dies unzureichend: BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Leitsatz 7, Rn. 591 f., 805, 841.

<sup>27</sup> BVerfGE 5, 85 (143 f.); siehe dazu M. Morlok, JA 2013, 317 (321); F. Shirvani, JZ 2014, 1074 (1075).

<sup>28</sup> BVerfGE 5, 85 (175, 236).

<sup>29</sup> BVerfGE 5, 85 (135, 140 f.); zum Widerspruch der angewandten Maßstäbe im KPD Urteil, s. auch M. J. Alter (Fn. 8), S. 168 f., 183, 185 m.w.N.

das Tatbestandsmerkmal hineinliest. Ein „Darauf Ausgehen“<sup>37</sup> kann danach nur angenommen werden,

„wenn konkrete Anhaltspunkte von Gewicht vorliegen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass das gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG gerichtete Handeln einer Partei erfolgreich sein kann (Potentialität) [...] Ein Parteiverbot kommt vielmehr nur in Betracht, wenn eine Partei über hinreichende Wirkungsmöglichkeiten verfügt, die ein Erreichen der von ihr verfolgten verfassungsfeindlichen Ziele nicht völlig aussichtslos erscheinen lassen, und wenn sie von diesen Möglichkeiten auch Gebrauch macht.“<sup>38</sup>

Im Vergleich zum SRP- und KPD-Urteil lehnt das BVerfG nunmehr eine abstrakte Gefahrenschwelle i.S.e. Gefahrenvorsorge ab, ohne jedoch eine konkrete Gefahr als letztmöglichen Eingriffszeitpunkt zu verlangen.

Hinsichtlich der Gefahrprognose im Einzelfall differenziert das BVerfG zwischen anti-demokratischen Zielen und anti-demokratischen Mitteln.<sup>39</sup> Eine zurechenbare Gewaltanwendung erfüllt danach regelmäßig das Merkmal „darauf ausgehen“, unabhängig von der Verwirklichungschance einer verfassungsfeindlichen Zielsetzung. Die Anwendung von Gewalt sei eine Missachtung des staatlichen Gewaltmonopols und dementsprechend unvereinbar mit dem Prinzip der gleichberechtigten Teilhabe an der politischen Willensbildung.<sup>40</sup> Gewalt indiziert damit die Potentialität. Gewalt meint dabei nicht allein strafrechtlich verfolgbare Handlungen. Bleibt das Verhalten unterhalb der Strafbarkeitsgrenze, greift es aber in die Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses ein, kann dies ebenfalls ausreichen. Der vom Strafrecht unabhängige, weite Gewaltbegriff i.S.v. Art. 21 Abs. 2 GG soll gerade auch psychische Einwirkungen erfassen. Demnach ist es grundsätzlich denkbar, dass eine „Atmosphäre der Angst“ durch Handeln unterhalb der Schwelle strafrechtlicher Relevanz die Freiheit der politischen Willensbildung beeinträchtigt, wenn in die Rechte Dritter eingegriffen wird.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Der Begriff „Darauf Ausgehen“ ist unklar und schwer zu bestimmen, U. Volkmann, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2001, Art. 21 Rn. 96; M. Morlok, NJW 2001, S. 2931 (2940); Thiel (Fn. 14), S. 173 (200).

<sup>38</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 585, 586.

<sup>39</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 612 m.w.N.

<sup>40</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 588.

<sup>41</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 933, 977; im Fall der NPD konnten aber viele Eingriffe etwa durch Bür-

Im Vergleich mit dem inklusiven Gewaltbegriff ist der erforderliche Zurechnungszusammenhang sehr streng. Die Kooperation mit parteigebundenem (Kooperation mit anderen extremistischen Parteien) oder parteiungebundenem Extremismus (z.B. Kameradschaften, Terrornetzwerke) darf nicht einzelfallbezogen bleiben, sondern muss sich über einen längeren Zeitraum hinweg verfestigt haben, damit eine Zurechnung erfolgen kann.<sup>42</sup> Die Partei muss für das verfassungsfeindliche Verhalten verantwortlich sein.<sup>43</sup> In der Gesamtschau muss das zurechenbare Verhalten dann eine Grundtendenz erkennen lassen. Aufgrund dieser hohen Anforderungen konnte im Fall der NPD die verbliebene geringe Anzahl an zurechenbaren Gewalttaten<sup>44</sup> (noch) keine Grundtendenz begründen. Auch im Hinblick auf die „Atmosphäre der Angst“ sind die zurechenbaren Fälle nicht verallgemeinerungsfähig, sodass eine prägende Einflussnahme auf den politischen Prozess nicht festgestellt wurde.<sup>45</sup>

Die Anforderungen an die Gefahrenschwelle zur Umsetzung anti-demokratischer Ziele ohne Gewaltanwendung sind wesentlich höher. Eine „legale Revolution“ erfordert den Gewinn parlamentarischer Mehrheiten bei Wahlen oder durch Koalitionen, um das notwendige Gefahrenpotenzial zu erlangen. Neben dem EU Parlament und der Bundes- sowie Landesebene bezieht das BVerfG ebenfalls die Gemeinden mit ein.<sup>46</sup> Auch auf regionaler Ebene könne es relevante politische Gestaltungsmöglichkeiten geben, die die Freiheit des politischen Prozesses ge-

gerwehren oder Aktionen von Kameradschaften nicht zurechenbar nachgewiesen werden, dazu Rn. 1001.

<sup>42</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 928.

<sup>43</sup> Die gesteigerte Gewalt im Bereich Rechtsextremismus kann der NPD bspw. nicht zugerechnet werden, BVerfG Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 973, 976, 979; zur Zurechnung allgemein M. Morlok, NJW 2001, 2931 (2940).

<sup>44</sup> Wie z.B. der Angriff von Funktionären der Jugendorganisation „Junge Nationale“ auf eine DGB-Kundgebung mit nachträglicher Billigung durch führende Parteivertreter oder der Angriff auf ein alternatives Wohnprojekt. Insgesamt können nur 12 rechtskräftig verurteilte Straftaten und 20 selbstständige Sachverhalte über einen Zeitraum von 10 Jahren zugerechnet werden, BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 971, 972 f.

<sup>45</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 951, 956, 976, 1008.

<sup>46</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 903, 904. Dieser Aspekt könnte den Anlass geben, nochmals über die Reichweite des verfassungsrechtlichen Parteibegriffs nachzudenken. Das BVerfG hat bislang in seiner Rechtsprechung zu diesem die kommunalpolitische Tätigkeit ausgeklammert, BVerfGE 2, 1 (76); BVerfGE 6, 367 (373); BVerfGE 11, 266 (276); BVerfGE 11, 351 ff.; dazu kritisch M. Morlok/H. Merten, DÖV 2011, 125 ff.

fährden könnten. Insofern schließt das BVerfG eine Verfassungswidrigkeit aufgrund starker, prägender regionaler Dominanz einer Partei ausdrücklich nicht aus.<sup>47</sup> Abschließend müssen die Verwirklichungschancen anti-demokratischer Ziele und Mittel einer Gesamtbetrachtung unterzogen werden. Die Möglichkeit der extremistischen Partei, ihr strukturelles Defizit (keine Aussicht auf Wahlerfolge) durch die Beeinflussung der außerparlamentarischen Opposition zu kompensieren, trägt ebenfalls zur Gefahrenprognose bei.<sup>48</sup>

### III. Die Bedeutung der Rechtsprechung des EGMR

#### 1. Der EGMR als Auslegungshilfe: Gebot und Grenzen völkerrechtsfreundlicher Auslegung

Die Rechtsprechung des EGMR wird trotz der Stellung der EMRK als einfaches Bundesgesetz als Auslegungshilfe herangezogen, um den Inhalt und die Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes zu bestimmen.<sup>49</sup> Die Bedeutung des EGMR geht dabei über den Einzelfall und den Rang eines Bundesgesetzes hinaus:

„Die innerstaatlichen Wirkungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte erschöpfen sich insoweit nicht in einer aus Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG abzuleitenden und auf die den konkreten Entscheidungen zugrundeliegenden Lebenssachverhalte begrenzten Berücksichtigungspflicht, denn das Grundgesetz will vor dem Hintergrund der zumindest faktischen Präzedenzwirkung der Entscheidungen internationaler Gerichte Konflikte zwischen den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland und dem nationalen Recht nach Möglichkeit vermeiden.“<sup>50</sup>

Die Völkerrechtsfreundlichkeit ist somit Ausdruck eines Souveränitätsverständnisses, in inter- und su-

pranationale Zusammenhänge eingebunden zu sein. Die breite Anwendung dient dazu, der EMRK in der Bundesrepublik umfassend Geltung zu verschaffen. Ziel dieses Prinzips ist nicht die Parallelisierung einzelner Schemata und Begriffe zwischen der deutschen und europäischen Ebene, sondern die Vermeidung von Völkerrechtsverletzungen. In diesem Sinne ist eine Harmonisierung innerhalb dieses rechtlichen Mehrebenensystems nicht zwingend erforderlich, beispielsweise ist die Wahl der Mittel zur Zielerreichung Aufgabe der Konventionsstaaten.<sup>51</sup> Die völkerrechtsfreundliche Auslegung erfolgt ähnlich einer verfassungsvergleichenden Auslegung: Die Ähnlichkeiten des Normtextes müssen immer im Kontext zur Rechtsordnung gesehen werden, aus dem sich Unterschiede ergeben können. Zentral ist jeweils der menschenrechtliche Gehalt der Regelung, der sowohl das Grundgesetz sowie die EMRK auflädt.<sup>52</sup> Die Grenzen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung ergeben sich aus dem Grundgesetz. Die Auslegung darf nicht dazu führen, dass der Grundrechtsschutz eingeschränkt wird.<sup>53</sup> Die Möglichkeiten der konventionsfreundlichen Auslegung enden dort, wo die anerkannten Methoden der Auslegung und Verfassungsinterpretation nicht mehr vertretbar sind.<sup>54</sup> Eine unreflektierte Adaption völkerrechtlicher Begriffe verbietet sich.<sup>55</sup> Dennoch können, bei unterschiedlichen Begriffen oder Ergebnissen zwischen EMRK und Grundgesetz, die Wertungen und Aspekte der EMRK in die Grundrechtsprüfung miteinbezogen werden. Als „Auslegungshilfe heranziehen“ bedeutet letztendlich, die wertenden Aspekte der EGMR-Rechtsprechung für den Grundrechtsschutz fruchtbar zu machen, ohne eine Angleichung der Dogmatik zu forcieren.<sup>56</sup> Demnach steht das BVerfG vor der Herausforderung, den angewandten Wertungsmaßstab des EGMR und die Argumentation im Einzelfall von Parteiverbotsverfahren konfliktfrei zu integrieren.

#### 2. EGMR Case Law: Die europäische Gefahrenschwelle in Art. 11 Abs. 2 EMRK

Zu Beginn waren sich die verhandelnden Staaten nicht einig, ob das Erfordernis der demokratischen Staatsform überhaupt in die EMRK mitaufgenommen werden sollte. Einerseits ist der Menschenrechtsschutz mit der Demokratie verbunden. Ande-

<sup>47</sup> Auch bzgl. anti-demokratischer Ziele ist die NPD weit davon entfernt diese zu verwirklichen, BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 898, 909, 929 f.

<sup>48</sup> Andere Parameter sind bspw. Organisationsgrad, Kampagnenfähigkeit, allgemeine gesellschaftliche Wirkkraft, Wahlrendanalysen und finanzielle Ausstattung, BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 909, 910; s. auch *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 147 f.

<sup>49</sup> BVerfGE 74, 358 (370); BVerfGE 111, 307 (315 ff.). Mit der Ausnahme der Minderung des Grundrechtsschutzes bleibt die EMRK anwendbar, BVerfGE 111, 307 (317); 128, 326 (367); dazu ausführlich *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 5. Aufl. 2016, § 7 Rn. 115 ff.; auch *S. D. Emek* (Fn. 7), S. 23; *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 152.

<sup>50</sup> BVerfGE 128, 326 (368 f.); s. auch *S. D. Emek* (Fn. 7), S. 163 ff.

<sup>51</sup> BVerfGE 128, 326 (369).

<sup>52</sup> BVerfGE 128, 326 (369); dazu *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 5. Aufl. 2016, § 7 Rn. 120.

<sup>53</sup> BVerfGE 111, 307 (317); vgl. Art. 53 EMRK.

<sup>54</sup> BVerfGE 111, 307 (317); 128, 326 (371).

<sup>55</sup> *L. Michael/M. Morlok*, Grundrechte, 5. Aufl. 2016, § 7 Rn. 120.

<sup>56</sup> BVerfGE 128, 326 (371).

rerseits wollte man die Konvention nicht mit allen für eine demokratische Staatsform notwendigen Elementen überfrachten. Geeinigt hat man sich dann auf die Formel zum Schutze des „in einer demokratischen Gesellschaft Notwendigen“ und die weitere Auslegung dem Gerichtshof überlassen.<sup>57</sup>

1998 hat sich der Gerichtshof entschieden, auch bei Organisationsverboten nicht nur das pflichtgemäße Ermessen basierend auf der nationalen Norm der Konventionsstaaten zu überprüfen, sondern eine Gesamtwürdigung der Tatsachen vorzunehmen.<sup>58</sup> Allgemein ist das europäische Verständnis der zu schützenden Ordnung enger. Es umfasst die Offenheit und Freiheit des demokratischen Willensbildungsprozesses unabhängig von der Staatsstruktur, während nationale Konzeptionen streitbarer Demokratie meist mehr schützen als den Verfassungskern.<sup>59</sup> Im Fall von Parteiverboten besteht ein Konsens hinsichtlich des Schutzgutcharakters zwischen den Konventionsstaaten, sodass der EGMR dem Prinzip der Subsidiarität keinen Vorrang einräumt und eine substantielle Wertung vornimmt.<sup>60</sup> Aufgrund der Schwere des Eingriffs durch ein Verbot ist der Ermessensspielraum der Konventionsstaaten reduziert („limited margin of appreciation“) und es sind zwingende Gründe („convincing and compelling reasons“) für ein Verbot erforderlich.<sup>61</sup> Das Hauptkriterium zur Überprüfung der ermessensfehlerfreien Entscheidung des Konventionsstaates ist das Erfordernis der Proportionalität.<sup>62</sup> Der politisch-historische Kontext des einzelnen Staates führt auch nicht zu einer Er-

weiterung des Ermessensspielraums. Dieser Faktor stellt neben dem Rang des betroffenen Rechtsguts, der Schwere und Zweck des Eingriffs sowie der Konsensfähigkeit der Maßnahme, nur einen Faktor unter mehreren dar. Hat sich der EGMR erstmal entschieden, einen engen, limitierten Ermessensspielraum anzunehmen, folgte meist die Feststellung einer Konventionsverletzung.<sup>63</sup> Mangels einer übergeordneten normativen Theorie, nimmt der EGMR eine ad hoc Abwägung zwischen der Einschränkung von Menschenrechten und dem öffentlichen Interesse im Einzelfall vor und trägt so zur Erweiterung des bereits etablierten EMRK Case Law bei.<sup>64</sup> Eine nähere Bestimmung der europäischen Gefahrenschwelle ergibt sich aus dem Zusammenspiel zweier Leitentscheidungen: der zulässigen Verbote von Refah Partisi (türkische Wohlfahrtspartei) und Batasuna (baskische Unabhängigkeitspartei).<sup>65</sup>

Refah hatte zum Verbotszeitpunkt durch den türkischen Verfassungsgerichtshof 158 von 450 Parlamentsmandate inne (22% der Wählerstimmen) und es bestand nach Wahltrendanalysen die Wahrscheinlichkeit, dass die Partei bei den nächsten Wahlen eine absolute Mehrheit auf sich würde vereinen können. Die Parteiführung plante, auf Grundlage der Sharia eine konventionswidrige Paralleljustiz nach Religionszugehörigkeit zu errichten. Eine zurechenbare Form der Gewaltanwendung durch Parteimitglieder fand indes nicht statt.<sup>66</sup>

In seiner Entscheidung kommt der EGMR zu dem Schluss, dass für ein Verbot zwar keine konkrete Gefahr erforderlich ist, aber die Anforderungen an die Gefahrenschwelle annähernd so hoch sind:

„a state cannot be required to wait, before intervening, until a political party has seized power and begun to take concrete steps to implement a policy incompatible with the standards of the Convention and democracy, even though the danger of that policy is sufficiently

<sup>57</sup> M. J. Alter (Fn. 8), S. 124 f.

<sup>58</sup> S. D. Emek (Fn. 7), S. 186; ECHR judgement, United Communist Party of Turkey and others v. Turkey, 30<sup>th</sup> June 1998, § 46.

<sup>59</sup> S. D. Emek (Fn. 7), S. 199 ff., 214, 216, 218.

<sup>60</sup> Der EGMR verweist auf ein gemeinsames europäisches Erbe und die Verantwortung, die europäische Staatsform zu erhalten, ECHR judgement, United Communist Party of Turkey and others v. Turkey, 30<sup>th</sup> June 1998, § 45; K. Pabel, ZaöRV, 2003, 921 (927 f.); G. Letsas, Oxford Journal of Legal Studies 2006, 705 (710 f., 720 f.). Zur Bedeutung des Konsenses für den Ermessensspielraum, s. auch D. Spielmann, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2012, 381 (403 f.); Kritisch, einen europäischen Konsens durch die EMRK ablehnend M. Thiel, Comparative Aspects, in: ders. (Hrsg.), The Militant Democracy Principle in Modern Democracies, 2009, S. 379 (384, 398, 401, 403 f.).

<sup>61</sup> F. Arndt/A. Engels, in: U. Karpenstein/F. C. Mayer (Hrsg.), EMRK Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 11 Rn. 42 m.w.N.; ECHR judgement, Refah Partisi and others v. Turkey, 13<sup>th</sup> February 2003, §§ 86, 87, 100; United Communist Party of Turkey and others v. Turkey, 30<sup>th</sup> June 1998, §§ 46, 47; ECHR judgement, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, 30<sup>th</sup> June 2009, § 77; ECHR judgement, Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey, 8<sup>th</sup> December 1999, § 45; S. D. Emek (Fn. 7), S. 183 ff.; S. Eiffler, KritJ 2003, 218 (221 f.).

<sup>62</sup> D. Spielmann, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2012, 381 (409 f.).

<sup>63</sup> ECHR judgement, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, 30<sup>th</sup> June 2009, § 91; D. Spielmann, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2012, 381 (383).

<sup>64</sup> G. Letsas, Oxford Journal of Legal Studies 2006, 711 (713 f.).

<sup>65</sup> ECHR judgement, Refah Partisi and others v. Turkey, 13<sup>th</sup> February 2003; ECHR judgement, Herri Batasuna and Batasuna v. Spain, 30<sup>th</sup> June 2009; hinsichtlich der demokratietheoretischen Bedeutung des Refah Urteils, siehe auch: P. Macklem, International Journal of Constitutional Law, 4 (3) 2006, 488 ff.

<sup>66</sup> ECHR judgement, Refah Partisi and others v. Turkey, 13<sup>th</sup> February 2003, §§ 12, 107 f., 111, 132.

established and imminent. The court accepts that where the presence of such a danger has been established by the national courts (...) a State may reasonably forestall the execution of such a policy (...) before an attempt is made to implement it through concrete steps (...).<sup>67</sup>

Es ist damit ausreichend, wenn eine Partei mit anti-demokratischen Zielen die Aussicht hat, bei den nächsten Wahlen eine Parlamentsmehrheit zu erreichen. Hinsichtlich des Ermessensspielraums überprüfte das Gericht nur, ob das Element der Gefahr ausreichend berücksichtigt wurde. Der Verbotszeitpunkt hingegen liegt im Ermessen der Konventionsstaaten:

„it is not for the Court to take the place of the national authorities, which are better placed than an international court to decide (...) the appropriate timing for interference (...) the Court cannot criticise the national courts for not acting earlier, at the risk of intervening prematurely and before the danger concerned had taken shape and become real. Nor can it criticise them for not waiting, at the risk of putting the political regime and civil peace in jeopardy (...).“<sup>68</sup>

Der Fall *Batasuna* ist im Vergleich denkbar anders gelagert. Die baskische Partei hatte nie die Möglichkeit, ihre politischen Ziele umzusetzen. Die politische Ausrichtung, die Ziele der Partei und die Frage, ob regionales Autonomiestreben konventionswidrig sei, war für den EGMR gänzlich irrelevant. Der Europäische Gerichtshof sah es als erwiesen an, dass die Partei, hierarchisch eingebunden, Teil der Terrororganisation ETA war und folglich eine Mitverantwortung für deren politische Gewalt trug. Im Fall von politischer Gewalt macht der EGMR eine Ausnahme von der Gesamtschau, die sich aus politischer Zielsetzung und Verhalten der Mitglieder oder Anhänger ergibt. Bei systematischer politischer Gewalt müssen die Konventionsstaaten die extremistische Zielsetzung nicht berücksichtigen.<sup>69</sup>

#### IV. Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Die deutsche und europäische Gefahrenschwelle im Vergleich

Im direkten Vergleich zwischen deutscher und europäischer Rechtsprechung zeigt sich, dass die Gemeinsamkeiten überwiegen. Beide Gerichte teilen sich denselben normativen Ausgangspunkt, indem sie wertneutrale Positionen ablehnen und sich zum Prinzip der streitbaren Demokratie bekennen. Lediglich die Herleitung ist eine andere: Während der EGMR die Wehrhaftigkeit aus dem gemeinsamen Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten aus der Konvention ableitet<sup>70</sup>, stützt sich das BVerfG auf verfassungsimmanente Prinzipien des Grundgesetzes<sup>71</sup>.

Hieraus erwächst ebenfalls der von beiden Gerichten geteilte Präventionscharakter der Wehrhaftigkeit, wonach ein Staat vernünftigerweise in der Lage sein muss, die Verwirklichung verfassungsfeindlicher Ziele abzuwehren. Konsequenterweise muss ein Staat das Entstehen einer konkreten Gefahr für die demokratische Ordnung nicht abwarten.<sup>72</sup> Allein die Begründung des BVerfG zur Übereinstimmung mit der EGMR-Rechtsprechung scheint nicht konsistent: Dass eine konkrete Gefahr nicht notwendig ist, lässt sich aus der strukturellen (Organisations-)Gefahr von Parteien in Verbindung mit dem Präventionszweck herleiten und nicht allein mit dem Verweis auf die eine Ausnahme begründende politische Gewalt im Fall von *Batasuna*.<sup>73</sup> Durch den Wandel von einer gesinnungs- zu einer verhaltensbezogenen Zulässigkeitschwelle von Parteiverboten stimmen nunmehr BVerfG und EGMR in der Ablehnung einer abstrakten Gefahrenschwelle überein: Grundsätzlich reicht eine Anknüpfung an die politische Zielsetzung einer Partei nicht aus, um ein Verbot zu begründen.

Darüber hinaus zeigt sich, dass beide Gerichte die erforderliche Gefahrenschwelle anhand der Dichotomie von anti-demokratischen Zielen und anti-demokratischen Mitteln weiter ausdifferenzieren. Grundsätzlich müssen verfassungsfeindliche Ziele und Handlungen kumulativ vorliegen und eine absehbare Verwirklichungschance begründen. Politische Gewalt in besonderem Ausmaß lässt das Prognoseerfordernis jedoch entfallen. Aber auch unterhalb der strafrecht-

<sup>67</sup> ECHR judgement, *Refah Partisi and others v. Turkey*, 13<sup>th</sup> February 2003, § 102; es ist fraglich, ob überhaupt ein Unterschied zur konkreten Gefahr besteht, s. *S. D. Emek* (Fn. 7), S. 318; *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 138, 167 m.w.N.

<sup>68</sup> ECHR judgement, *Refah Partisi and others v. Turkey*, 13<sup>th</sup> February 2003, §§ 100, 110.

<sup>69</sup> ECHR judgement, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 30<sup>th</sup> June 2009, §§ 80 f., 85 f., 89; s. auch *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 163; *S. D. Emek* (Fn. 7), S. 191 m.w.N.

<sup>70</sup> ECHR judgement, *Refah Partisi and others v. Turkey*, 13<sup>th</sup> February 2003, § 103; ECHR judgement, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 30<sup>th</sup> June 2009, § 82.

<sup>71</sup> BVerfG, Urteil 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 515 ff.; *M. Thiel* (Fn. 13), S. 1 (5 f.); zur Herleitung s. auch *H. Dreier*, JZ 1994, 741 (750 f.).

<sup>72</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 619.

<sup>73</sup> So aber BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 620.

lichen Gewaltschwelle ist eine Ausnahme zulässig, wie die vom BVerfG geprüfte „Atmosphäre der Angst“ oder die Mitverantwortlichkeit für Terrorismus durch die Verweigerung der Ablehnung von Gewalt durch Parteiführer im Fall von Batasuna<sup>74</sup> zeigt.

Das zunächst auffällige Fehlen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch das BVerfG, welches bisher als Hauptunterschied ausgemacht wurde,<sup>75</sup> entpuppt sich durch den Wandel der Rechtsprechung des BVerfG als nunmehr rein dogmatischer Unterschied ohne Relevanz in der Sache. Letztlich ist nicht die Angleichung der Dogmatik, sondern die vom EGMR geforderte Proportionalität des Verbots zur Schwere des Eingriffs im Rahmen einer Abwägung entscheidend.<sup>76</sup> Ob durch die Nationalstaaten differenzierte Sanktionsmöglichkeiten, bspw. im Rahmen der Parteienfinanzierung, vorgenommen werden oder gänzlich auf ein Verbot verzichtet wird, ist Sache des nationalen Gesetzgebers.<sup>77</sup>

Trotz der neuerdings großen Gemeinsamkeiten sind auch Unterschiede in der Argumentation erkennbar. Im Vergleich zur NPD waren im Fall von Refah und Batasuna die Verwirklichungschance bzw. die Intensität der Gewalt sehr ausgeprägt. Trotz dieses deutlichen Unterschieds gelangt das BVerfG zu dem Schluss: „Eine Grundtendenz der Antragsgegnerin zur Durchsetzung ihrer politischen Absichten mit Gewalt oder durch die Begehung von Straftaten kann den geschilderten Einzelfällen (**noch**) nicht entnommen werden.“<sup>78</sup> Dies erweckt den Eindruck, die NPD sei nur knapp einem Verbot entkommen, obwohl nach den Maßstäben des EGMR die Partei eigentlich noch weit davon entfernt sein dürfte.<sup>79</sup> Insofern ist es fraglich, ob zwischen abstrakter und konkreter Gefahr beide Gerichte gleiche Gefahrenschwellen anwenden. Dieser Eindruck erhärtet sich, indem das BVerfG zur Begründung seiner Gefahrenschwelle

darauf verweist, dass der EGMR nationale Besonderheiten mit berücksichtigen muss.<sup>80</sup> Hierzu zähle auch die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft. Es ist indes fraglich, ob allein der Verweis auf die Geschichte eine Absenkung der Gefahrenschwelle begründen kann. Dies würde entgegen der Rechtsprechung des EGMR bedeuten, dass die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten (Historien) den schon reduzierten Ermessensspielraum stark beeinflusst. Der EGMR versteht unter nationalen Besonderheiten z.B. eine Jahrzehnte andauernde Terrorgefahr in Spanien, eine die Demokratisierung gefährdende politische Instabilität nach dem Fall der Sowjetunion in Russland sowie die Bedeutung des Säkularismus in der Türkei vor dem Hintergrund einer Geschichte der Unterdrückung aus religiösen Gründen (Theokratie) in Verbindung mit der die türkische Gesellschaft prägenden Rolle des Islams.<sup>81</sup> Das Verbot der politischen Betätigung einer marxistischen Partei in Rumänien mit dem Verweis auf die kommunistische Diktatur bis 1989 zu begründen, lässt der EGMR hingegen nicht zu.<sup>82</sup> Das europäische Gericht fordert immer eine spezifische Bedeutung des politisch-historischen Kontextes für die Proportionalität im Einzelfall. Die Nazi-Diktatur dürfte genau so wenig Einfluss auf die Gefahrenprognose für Rechtsextreme haben, wie der Verweis auf die DDR für Linksextremisten. Eine deutsche nationale Besonderheit könnte bspw. die föderale Staatsstruktur sein, die an sich nicht i.S.d. EMRK zum schützenswerten Verfassungskern zählt<sup>83</sup>, aber durch deren faktisches Bestehen es extremistischen Parteien möglich ist, bereits auf Länderebene eine Gefahr darzustellen, ohne dass es einer annähernden Mehrheit im Bundestag bedarf.

Ob die nationale Geschichte den Ermessensspielraum der Nationalstaaten derart maßgeblich mitbestimmen kann und inwiefern die bereits ähnlichen Gefahrenschwellen des BVerfG und des EGMR sich gleichen, ist zumindest zweifelhaft. Genaueres wird die weitere Rechtsprechung zeigen müssen.

<sup>74</sup> ECHR judgement, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 30<sup>th</sup> June 2009, § 88.

<sup>75</sup> *F. Shirvani*, JZ 2014, 1074 ff.; *M. Morlok*, JA 2013, 317 (324); *L. Michael* (Fn. 9), S. 383 (401 f.).

<sup>76</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 617.

<sup>77</sup> Auch die „Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures“ der Venedig-Kommission des Europarats, 41. Plenarsitzung 10./11. Dezember 1999 CDL-INF (2000) 1., sind nicht geeignet einen Widerspruch zur EMRK zu begründen, s. BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 626.

<sup>78</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 976 (Hervorhebung durch die Verfasser).

<sup>79</sup> Die europäische Kontrolldichte ist bei friedlichen Mitteln besonders hoch, dazu *M. J. Alter* (Fn. 8), S. 175. *D. Emek* (Fn. 7), S. 319 f.

<sup>80</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 621.

<sup>81</sup> ECHR judgement, *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 30<sup>th</sup> June 2009, §§ 86, 88 f.; ECHR judgement, *Republican Party of Russia v. Russia*, 12<sup>th</sup> April 2011, §§ 55, 127; ECHR judgement, *Refah Partisi and others v. Turkey*, 13<sup>th</sup> February 2003, §§ 124, 125; ECHR judgement, *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, 30<sup>th</sup> June 1998, § 59.

<sup>82</sup> ECHR judgement, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 3<sup>rd</sup> February 2005, § 58.

<sup>83</sup> *S. D. Emek* (Fn. 7), S. 201.



## V. Kritische Würdigung und Fazit

Der Einfluss der Rechtsprechung des EGMR auf das NPD-Verbotsurteil ist offenbar. Er scheint auch größer zu sein als es die Entscheidungsbegründung und die Urteilsverkündung, in der der EGMR mit nur einem Satz erwähnt wurde, suggerieren.<sup>84</sup> So ist z.B. das zweigeteilte „Prüfprogramm“ nach anti-demokratischer Zielsetzung und anti-demokratischen Mitteln eindeutig europäisch angelehnt. Der wesentlichste Kristallisationspunkt des Straßburger Einflusses ist die Implementierung einer Gefahrenschwelle für das Parteiverbot in Form der Potentialität. Sie sollte nicht als „vorausseilender Gehorsam“ des BVerfG gegenüber dem EGMR, sondern als Folge tatsächlicher völkerrechtsfreundlicher Auslegung des Grundgesetzes verstanden werden. Der bloße Verweis auf nationale Spielräume bei der Übertragung der Rechtsprechung des EGMR insbesondere auf Fragen des Verfassungsrechts, kann eine ernsthafte Auseinandersetzung mit ihr nicht ersetzen. Diese zeigt, dass das Vorliegen einer Gefährlichkeit für ein Parteiverbot aus Sicht der EMRK durchaus notwendig ist. Entscheidend ist auch nicht, inwiefern das BVerfG eine Gefahrenschwelle ohnehin kraft eines Verfassungswandels<sup>85</sup> angenommen hätte, da die einschlägigen Urteile des EGMR im Raume standen und die Rezeption innerhalb des BVerfG bereits zum NPD I-Urteil begonnen hatte.

Das Merkmal als solches fügt sich ein in die Dogmatik zum Parteiverbot und ergänzt die Voraussetzung des „Darauf Ausgehens“ in sinnvoller und notwendiger Weise. Dieser Schritt bei der Interpretation des Art. 21 Abs. 2 GG steht dabei in keinem Konflikt zu den Prinzipien der Methodenlehre, auch nicht in Bezug auf die Besonderheiten der Verfassungsinterpretation.<sup>86</sup> Es ist jedenfalls nicht ersichtlich wie die Semantik eines „Darauf Ausgehens“ das Hineinlesen einer Gefahrenschwelle ausschliesse, außer man stünde der grammatikalischen Auslegung einen Rang zu, der ihr nicht gebührt.<sup>87</sup>

Die Potentialität bringt die Prinzipien der Parteienfreiheit und des Verfassungsschutzes in Konkordanz, ohne dabei den Blick für politische Realitäten zu

verlieren. So zeigt doch gerade die Vielfältigkeit der Kriterien für ihr Erreichen, dass eine situative Anwendung möglich und ein „zu spät“ des Parteiverbots nicht zu erwarten ist. Die Gradmesser für die Wirkmächtigkeit einer Partei, die das BVerfG im NPD-Urteil aufstellt, berücksichtigen das gesamte Panorama der politischen Tätigkeit, decken gesellschaftliche Entwicklung wie innerparlamentarische Vorgänge ab und ermöglichen so eine differenzierte Feststellung des politischen Potential einer Partei.

Das Leben mit einer verfassungsfeindlichen Partei mag schwierig und schwierig zu vermitteln sein. Es darf aber nicht der Grund für eine Kritik an einer Rechtsprechung sein, die sich an den liberalen Grundprinzipien der Verfassung orientiert und veränderten Umständen im Lichte der Rechtsprechung des EGMR Rechnung trägt.

<sup>84</sup> Die ausdrückliche Bezugnahme umfasst lediglich 19 der 1010 Randnummern des Urteils.

<sup>85</sup> Zum Institut des Verfassungswandels *L. Michael*, RW 2014, 427 ff.; *A. Voßkuhle*, Der Staat 2004, 450 ff.

<sup>86</sup> Grundlegend zur Verfassungsinterpretation *H. Ehmke*, VVD-STRL 20 (1963), S. 53 ff.

<sup>87</sup> Dazu *M. Morlok*, Die vier Auslegungsmethoden – was sonst?, in: G. Gabriel/R. Gröschner (Hrsg.), Subsumtion, 2012, S. 179 (192 ff.).

## Die Dynamik des Pegida Protests.

### Der Einfluss von Ereignissen und bewegungsspezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung.

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband<sup>1</sup>

#### 1. Veränderte Rahmenbedingungen des Protests

Soziale Bewegungen und Proteste unterliegen einer Dynamik. Diese ist abhängig von Ereignissen und von bewegungsspezifischer Mobilisierung. Beides kann, muss aber nicht miteinander einhergehen. Nicht jede soziale und politische Konstellation, die von Teilen der Bevölkerung als ein Problem und als Versagen des Staates verstanden wird, ist Anlass für die Herausbildung kollektiven Protests. Und nicht jedes Ereignis, das die Thematik einer bestehenden Bewegung betrifft, muss zur Mobilisierung von Protest führen. Genauso wie umgekehrt nicht jede Mobilisierung ein entsprechendes Ereignis voraussetzt. Es gibt bei den sozialen Bewegungen auch ein „Event“-Management, dessen Dynamik aus strategischen Überlegungen, verfügbaren Ressourcen und den Möglichkeiten der Gestaltung vor Ort erwächst.

Dass äußere Bedingungen den Boden für den Aufstieg von Pegida begünstigten, steht außer Zweifel. So führten islamistischer Terror und steigende Flüchtlingszahlen zu einer stark ansteigenden Beunruhigung der Bevölkerung im Verlauf der Jahre 2014 und 2015 (vgl. Köcher 2014, 2016, Forschungsgruppe Wahlen 2017) und begünstigte so auch die Entstehung und Ausbreitung der Pegida-Protestbewegung. In dem Maße wie die Flüchtlingszahlen wuchsen, nahm – wenn auch z.T. durch innerorganisatorische Querelen beeinträchtigt – die Zahl der Teilnehmer an den Kundgebungen zu (vgl. Geiges et al. 2015, Rucht 2016, Durchgezählt 2017). Desgleichen steht außer Zweifel, dass Mobilisierungsprozesse ungeachtet äußerer Ereignisse die Teilnehmerzahlen auf den Kundgebungen steigen ließen. So führte der öffentlichkeitswirksam angekündigte Auftritt von Geert Wilders ebenso zu einem Anstieg wie die Jahrestage des Pegida Protests.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Professor für Soziologie (em.), Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Am 13.04.2015, der Kundgebung mit Geert Wilders, lag die geschätzte Teilnehmerzahl bei rund 10.000, zuvor und danach waren es weniger. Gleiches gilt für das Ein-Jahres-Jubiläum von Pegida am 19.10.2015. An diesem Tag lag die Zahl zwischen 15.000 und 20.000, davor und danach lagen sie weitaus niedriger, am 02.11.2015 z.B. zwischen 7.000 und 8.000 (vgl. Durchgezählt 2017).

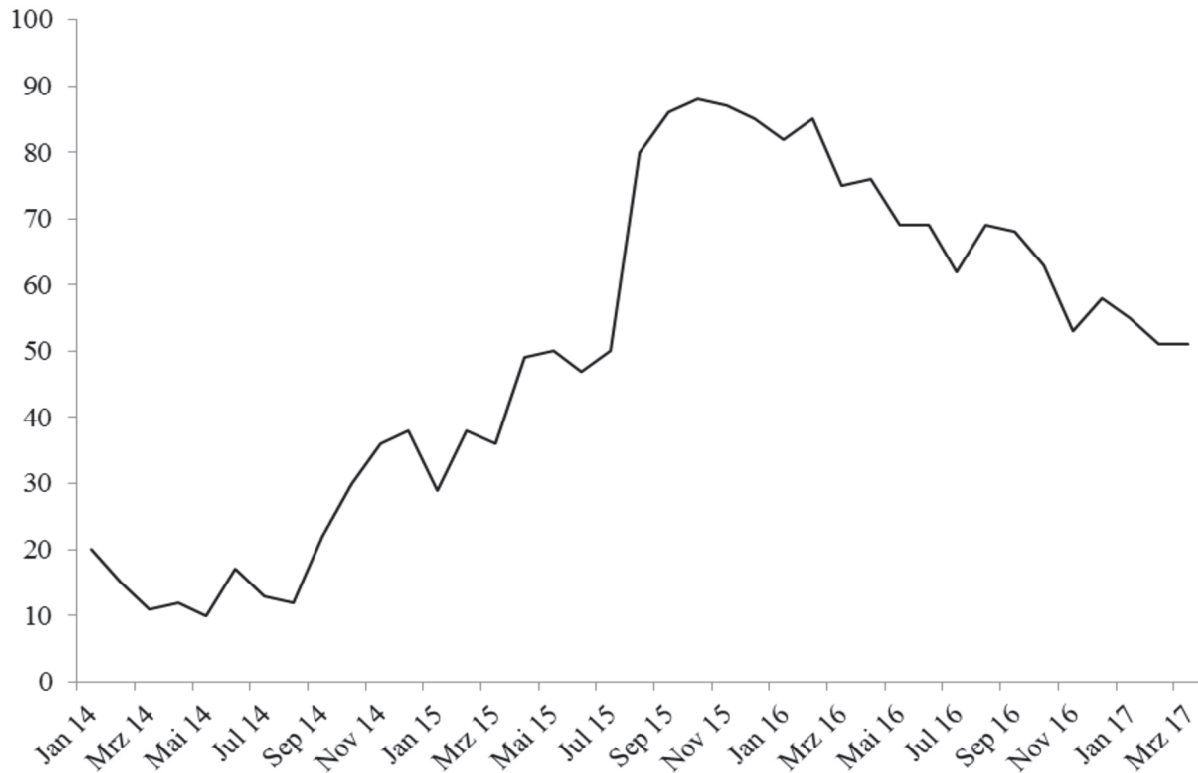
Inwieweit spektakuläre, gesellschaftspolitische Ereignisse, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Themen des Protests stehen, *nach* der Veralltäglichen des Protests und nach Sinken der wahrgenommenen Bedrohungslage noch die Teilnehmerzahl steigern, ist eine andere Frage. Dass es Veralltäglichungsprozesse bei Pegida gibt, ist nicht zu übersehen. Die Kundgebungen sind zu einer Art Dauerbetrieb geraten. Seit der ersten Protestveranstaltung am 20. Oktober 2014 hat es (nahezu) jeden Montag in der Woche welche gegeben. Bis April 2016 waren es mehr als 60, inzwischen ist die Zahl 100 längst überschritten. Unter diesen Umständen ist der Gang zur Kundgebung für viele Teilnehmer zum Bestandteil einer Routine geworden: zu einem wöchentlichen Ereignis, dem sie regelmäßig beiwohnen.

Ebenso wie Prozesse der Veralltäglichen nicht zu übersehen sind, ist unverkennbar, dass die Dramatik der Entwicklung aus Sicht der Bürger Ende des Jahres 2015 abgenommen hat. Man kann dies ihren Angaben zu den wichtigsten Problemen in Deutschland entnehmen, ebenso wie den Angaben auf die Frage, ob ihnen die „derzeitige Entwicklung in der Flüchtlingssituation in Deutschland“ Sorgen bereitet. Der Höhepunkt in der Häufigkeit, mit der Themen Ausländer, Integration oder die Flüchtlinge auf die Frage zu den wichtigsten Problemen genannt wurden, war im November 2015 erreicht. Seitdem sind die Zahlen rückläufig (dazu siehe *Abbildung 1*). Ein ähnliches Bild zeichnen die Antworten auf die Frage zur Flüchtlingssituation. Meinten im August 2015 40 % und im Oktober sogar 53 % der Bundesbürger, die Entwicklung bereite ihnen Sorgen, waren es im November 2015 und Januar 2016 nur noch 47 % bzw. 48 %. Im April 2016 war die Zahl auf 37 % weiter gesunken und belief sich im Juni 2016 schließlich auf 32 % (Köcher 2016).

Die veränderte Einschätzung korrespondiert mit Veränderungen in der realen und der von den Medien vermittelten Welt. Der Höhepunkt in der Zahl registrierter Asylsuchender in der Bundesrepublik war im November 2015 erreicht, seitdem sind die Zahlen stark abgefallen.<sup>3</sup> Zudem gilt die Balkanroute als geschlossen, und der Pakt mit der Türkei, der im März 2016 in Kraft trat, verspricht, den Flüchtlingszuzug zu unterbinden. Nimmt man die Berichterstattung der am weitesten verbreiteten lokalen Tageszeitung in Dresden, der „Sächsischen Zeitung“, so lässt sich ebenfalls in dieser Zeit ein Umschwung feststellen.

<sup>3</sup> Bundeszentrale für politische Bildung unter Verweis auf Bundesministerium des Innern, online: [www.bpb.de/politik/innen/politik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Registrierungen](http://www.bpb.de/politik/innen/politik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland#Registrierungen); Zugriff 17.03.2017.

**Abbildung 1: Nennung der Thematik „Ausländer/Integration/ Flüchtlinge“ auf die Frage nach dem wichtigsten gegenwärtigen Problem in der Bundesrepublik im Zeitverlauf (in %)**



*Frageformulierung:* „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste Problem in Deutschland“

*Quelle:* Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer Januar 2014 bis März 2017 (forschungsgruppe.de). Wahlberechtigte Bevölkerung. Bundesweite Telefonumfragen

Die Zahl der Artikel, in denen das Thema Asyl und/oder Flüchtlinge in Deutschland angesprochen wird, nimmt nach einem rapiden Anstieg in den vorangegangenen Monaten deutlich wieder ab.<sup>4</sup>

Eine ungeklärte Frage im Zusammenhang mit Protestbewegungen, einschl. Pegida, blieb bislang, in welchem Umfang äußere Ereignisse und bewegungsspezifische Mobilisierung die Teilnehmerzahlen beeinflussen und welche Konsequenzen dies für die Zusammensetzung der Teilnehmer hat. Gehen unterschiedliche Teilnehmerzahlen mit einem unterschiedlichen Teilnehmerprofil einher? Findet sich bei niedriger Mobilisierung eher ein „Stammpublikum“ ein, und erweitert sich sozial der Kreis bei hoher Mobilisierung? Im Folgenden soll diesen Fragen am Beispiel der Dresdner Pegida Kundgebungen nachgegangen werden.<sup>5</sup> In einem ersten Teil des Beitrags geht es

darum, die Unterschiede in den Teilnehmerzahlen und dem Einstellungsprofil der Teilnehmer im Zeitverlauf zu bestimmen. In einem zweiten Schritt geht es um die Informationsquellen: Welche werden genutzt, und welche Effekte erwachsen daraus?

## 2. Methodisches Vorgehen

Empirische Basis sind schriftlich-postalische Befragungen. Schriftlich-postalische Befragungen haben den Vorteil, dass sie anonym sind und soziale Erwünschtheitseffekte weitgehend reduziert werden (vgl. Reuband 2014). Die Erhebungen verteilen sich auf drei Dresdner Pegida Kundgebungen in der Zeit zwischen Dezember 2015 und April 2016. Es ist die Zeit, in der sich real und aus Sicht der Bevölkerung eine gewisse Entspannung in der Flüchtlingskrise abzuzeichnen begann. Angelegt waren die drei Erhebungen (und partiell in dieser Weise realisierbar) als systematische Zufallsauswahl, mit Anpassung an die jeweiligen Rahmenbedingungen (ausführlicher dazu Reuband 2016a). Wie viele Fragebögen pro Erhebung in die Verteilung eingingen, war von Anfang an u.a.

<sup>4</sup> Auswertung auf der Basis von LEXIS-NEXIS. Artikel mit mehr als 500 Wörtern, ohne Pegida Thematisierung.

<sup>5</sup> Die empirische Erhebung wurde dankenswerterweise durch die Gesellschaft von Freunden und Förderern der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf finanziell unterstützt.

an der zu erwartenden Zahl der Teilnehmer mit ausgerichtet. Der Anteil der Befragten an den einzelnen Erhebungen entspricht in der Tat ziemlich genau dem Anteil der Teilnehmer an den drei Kundgebungen.<sup>6</sup>

Das Vorgehen bei den Erhebungen war ähnlich: Die Teilnehmer wurden *vor* Beginn der Kundgebung (meist) an den Zugängen zum Veranstaltungsort von den Interviewern angesprochen und um Teilnahme an der Erhebung gebeten. Rund zwei Drittel der angesprochenen Personen nahmen den Fragebogen an, der in einem verschlossenen Umschlag (nebst Anschreiben und Rücksendeumschlag) enthalten war. Rund 40 % sandten ihn schließlich ausgefüllt an das Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf zurück. Die Tatsache, dass es sich um keine persönliche Befragung auf dem Gelände der Kundgebung handelte, die Kontaktierung vor Beginn der Veranstaltung stattfand und es den Teilnehmern überlassen war, über die Beantwortung des Fragebogens zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden, dürfte maßgeblich zur hohen Kooperationsbereitschaft beigetragen haben (vgl. Reuband 2016a).

Der eingesetzte 11-seitige Fragebogen war in den ersten beiden Erhebungswellen identisch (mit Ausnahme der Teilnehmer, die schon mal von uns befragt worden waren: diese erhielten in der zweiten Erhebungswelle eine gekürzte Fassung im Umfang von vier Seiten). In der dritten Erhebungsphase kam generell ein auf sieben Seiten gekürzter und durch einige Fragen ergänzter Fragebogen zum Einsatz. Teilnehmer, die schon früher an unseren Umfragen teilgenommen hatten, wurden über entsprechende Fragen im Fragebogen identifiziert, so dass eine Auswertung sowohl auf der Ebene der Befragten in den Erhebungswellen (N=1.043) als auch auf der Ebene der Befragten als Ganzes (N=934) möglich ist. Rund 9 % der Befragten der zweiten Welle, waren von uns auch schon in der ersten Welle befragt worden. In der dritten Welle belief sich der Anteil der zuvor Befragten auf 30 %.

Alles in allem setzten sich die Teilnehmer der drei Wellen in ihren sozialen Merkmalen ähnlich zusammen wie in den früher durchgeführten Pegida Erhe-

bungen (Rucht et al. 2015, Geiges et al. 2015, Vorländer et al. 2016, Patzelt 2016, dazu vgl. auch Reuband 2015: 138 f.): es überwiegen die Männer und Personen mit einer überproportional hohen Bildung. In der Frage des Alters hingegen unterscheiden sich die Ergebnisse: die Befragten sind im Vergleich zu den Studien aus der Hoch-Zeit des Pegida Protests einige Jahre älter.<sup>7</sup> Dies dürfte zum einen einer veränderten Alterszusammensetzung der Kundgebungs- teilnehmer geschuldet sein (nicht zuletzt wohl auch eine Folge der Veralltäglichung des Protests), zum anderen vermutlich auch einer überproportionalen Befragungsbereitschaft der Älteren (vgl. Reuband 2016a: 56 ff.).

### 3. Ereignisse, Orte und Veralltäglichung des Protests

Die äußeren Rahmenbedingungen der in unsere Untersuchung einbezogenen Protestveranstaltungen unterscheiden sich auf der Ebene der Ereignisse, der Orte, der symbolischen Aufladung der Kundgebung und der Teilnehmerzahlen. Die erste Befragung fand statt am 14. Dezember 2015, relativ kurz nachdem in Paris 130 Menschen durch einen islamistischen Anschlag getötet worden waren (dies war am 13. November geschehen). Die zweite Erhebung fand am 6. Februar 2016 statt, kurz nachdem es in Köln zu Silvester massenhafte Belästigungen von Frauen durch nordafrikanische Migranten gegeben hatte. Die dritte Erhebung wurde am 25. April 2016 durchgeführt. Einen Monat zuvor (am 22. März) hatte es in Brüssel einen islamistischen Terroranschlag auf den Flughafen und die Innenstadt gegeben, bei dem mehr als 30 Menschen getötet und mehr als 300 verletzt worden waren. Ebenfalls im März war das Abkommen mit der Türkei in Kraft getreten, von dem man sich seitens der Bundesregierung erhoffte, den Fluchtweg von der Türkei in die EU zu unterbinden.

Die Dezember Kundgebung fand auf dem Theaterplatz gegenüber der Oper statt – einem Ort, der vorher wiederholt die Bühne für die Pegida Veranstaltungen war und symbolisch – weil in der Altstadt und vor dem Hintergrund der Oper gelegen – als besonders markant angesehen werden kann. Die zweite Erhebung fand auf den Elbwiesen gegenüber der Altstadt statt (einem Platz, wo im Sommer auch das Freilichtkino seine Filme zeigt). Die Kundgebung

<sup>6</sup> 32 % der 1.043 Fragebögen entfallen auf die erste Welle, 48 % auf die zweite und 20 % auf die dritte. Dies entspricht ziemlich genau der Verteilung der Teilnehmerzahlen auf den drei Kundgebungen: auf die erste entfallen 32 %, auf die zweite 50 % und auf die dritte 19 % (jeweils gemittelter Schätzwert als Basis). Die Schätzung der Teilnehmerzahlen und das Stichprobendesign stützten sich auf die vorangegangenen Teilnehmerzahlen, die Erfahrungen mit den bisherigen Kooperationsraten und die Bedeutung der geplanten Kundgebung im Gesamtkontext des Pegida Protests.

<sup>7</sup> In der ersten Welle lag das arithmetische Mittel bei 58,8 Jahren, in der zweiten bei 58,4 und in der dritten bei 60,2. Bezieht man sich nur auf diejenigen, die erstmals befragt wurden, unterscheiden sich die Befragten der drei Wellen kaum: Sie sind in der ersten und der dritten Welle gleich alt (58,8), in der zweiten unmerklich jünger (58,1).

war als euroweite, koordinierte Protestveranstaltung organisiert („Fortress Europe“), mit einer Großbildleinwand und Live Schaltungen zu Demonstrationsorten im Ausland. Die dritte Erhebung fand am Vorplatz des Bahnhofs statt – ein im Vergleich zu den zuvor genannten Plätzen etwas ungemütlicher Ort, ohne besondere symbolische Bedeutung.

Zur Dezember Kundgebung kamen zwischen 5.400 und 5.800 Menschen, zur Februar Kundgebung mit europaweitem Anspruch zwischen 8.300 und 9.200 und zur April Kundgebung zwischen 3.000 und 3.600. Letztere Zahl liegt im Vergleich zu den vorangegangenen Kundgebungen also deutlich niedriger. Sie ist jedoch für die Kundgebungen des Jahres 2016 nicht untypisch: Diese belaufen sich in der Regel auf 3.000 bis 4.000, zeitweise gar nur auf 1.800 bis 3.000 Personen.

**Tabelle 1: Teilnehmerzahl an Pegida Kundgebungen in Dresden im Zeitverlauf (ausgewählter Zeitraum).**

Nr.	Datum	Teilnehmerzahl
40	21.09.2015	6.700
41	28.09.2015	7.300
42	05.10.2015	8.500
43	12.10.2015	8.000
44	19.10.2015	17.500
45	26.10.2015	10.250
46	02.11.2015	7.500
47	09.11.2015	7.550
48	16.11.2015	7.500
49	23.11.2015	4.650
50	30.11.2015	3.800
51	07.12.2015	5.750
<b>52</b>	<b>14.12.2015</b>	<b>5.600</b>
53	21.12.2015	4.800
54	04.01.2016	3.750
55	18.01.2016	3.750
56	25.01.2016	3.500
<b>57</b>	<b>06.02.2016</b>	<b>8.750</b>
58	15.02.2016	3.750
59	22.02.2016	2.750
60	29.02.2016	3100
61	14.03.2016	3.850
62	21.03.2016	3.000
63	04.04.2016	2.550
64	11.04.2016	2.750
65	18.04.2016	2.950
<b>66</b>	<b>25.04.2016</b>	<b>3.300</b>
67	02.05.2016	3.300
68	09.05.2016	2.750

Der Tag der Befragung ist in fett ausgewiesen

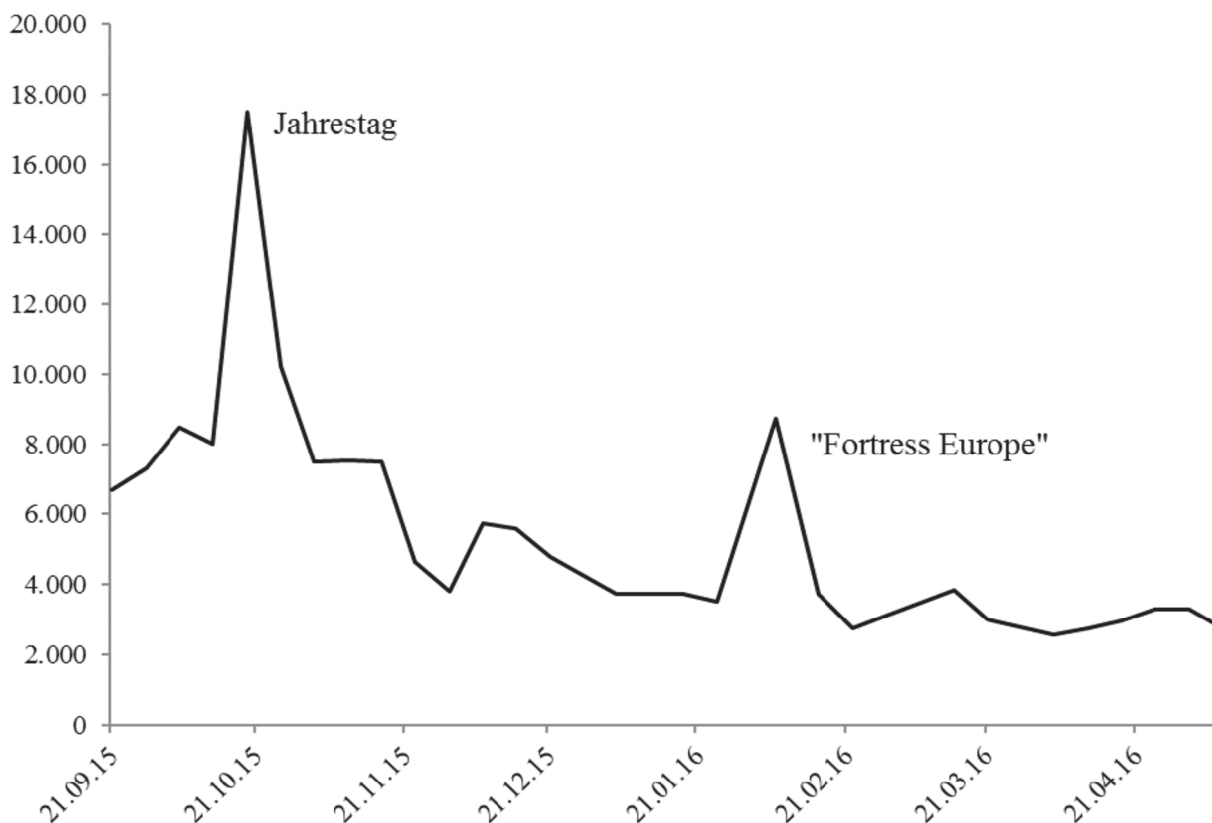
*Basis:* Schätzungen von „Durchgezählt“ (2017). Die Zahlen sind dort jeweils mit unterer und oberer Grenze angegeben. Für die vorliegende Übersicht wurden die mittleren Werte berechnet. Zur Methodologie der Schätzungen von „Durchgezählt“ siehe Berger et al. (2016)

Setzt man die Zahl der Teilnehmer mit den genannten äußeren Ereignissen in Beziehung, ist bemerkenswerterweise kein Zusammenhang erkennbar. Spektakuläre Anschläge wie in Paris steigern nicht die Teilnehmerzahlen. So waren am 9. November zwischen 7.100 und 8.000 Menschen auf der Pegida Demonstration, am 16. November – unmittelbar nach dem Anschlag – waren es mit 7.000 bis 8.000 praktisch genau so viele. Und in der folgenden Woche, am 23. November, fielen die Zahlen sogar noch niedriger aus, beliefen sich auf 3.600 bis 4.000 Personen. Ähnlich der Effekt der Silvesternacht in Köln: am 21. Dezember vermochte Pegida zwischen 4.300 und 5.300 Menschen zu mobilisieren. In der folgenden Kundgebung nach dem Ereignis, am 4. Januar 2016, waren es mit 3.500 bis 4.000 Personen deutlich weniger. Ähnliches gilt für die Auswirkungen des Terroranschlags in Brüssel. Am 21. März, einen Tag vor dem Anschlag, waren 2.700 bis 3.000 auf der Kundgebung gewesen, auf der darauf folgenden Kundgebung 2.300 bis 2.800 (vgl. *Abbildung 2* und *Tabelle 1*, hier mit gemittelten Werten).

Dass die Erhöhung der Teilnehmerzahl ausblieb, kann nicht der Tatsache zugeschrieben werden, dass die Ereignisse im Ausland stattfanden und damit der Lebenswelt der Befragten besonders entrückt waren. Ebenso wenig kann man eine gestiegene Furcht vor Terror dafür verantwortlich machen. Denn auch die Kundgebungen nach der Kölner Silvesternacht, bei der Nordafrikaner und Flüchtlinge als Täter beschrieben wurden, führten zu keiner Steigerung der Teilnehmerzahlen. Vielmehr scheint es, als hätten äußere Ereignisse wie diese keine Relevanz für die Mobilisierung von Protest<sup>8</sup> oder – wie wir vermuten – ihre Wirkungskraft in der Phase der Veralltäglichung des Protests (weitgehend) verloren.

Wenn am 6. Februar 2016 – dem Tag unserer zweiten Erhebung – die Teilnehmerzahl auf der europaweit konzipierten Veranstaltung auf mehr als das Doppelte stieg (und anschließend wieder auf das Ausgangsniveau fiel), dann dürfte dies der Besonderheit dieser Veranstaltung und der damit einhergehenden Mobilisierung geschuldet sein: Der Konstruktion als europaweiter Protest („Fortress Europe“), dem Ort auf den Elbwiesen und der Wahl eines Samstagnachmittag (statt eines Montagabend wie sonst üblich). Auch dürfte die Tatsache, dass es sich um einen Tag mit strahlendem Sonnenschein handelte, der Kundgebung förderlich gewesen sein. Die April-

<sup>8</sup> So könnte es z.B. sein, dass nur solche Ereignisse noch eine Wirkung auf die Mobilisierung haben, wo es um staatliches Handeln geht, nicht um irgendwelche Ereignisse, in welche Migranten involviert sind.

**Abbildung 2: Teilnehmerzahl an Pegida Kundgebungen in Dresden im Zeitverlauf (September 2015 bis Mai 2016)**

Kundgebung, auf die sich die dritte Erhebungswelle bezieht, stellt im Vergleich dazu ein trivialeres Ereignis dar: weder gibt es besonders interessante Redner, die eine größere Mobilisierung hätten bewirken können, noch geht von dem Ort eine besondere Ausstrahlungskraft aus. Gemessen an den relativ niedrigen Teilnehmerzahlen kann man vermuten, dass sich hier überproportional eine Art Stammpublikum einfand, das sich besonders stark mit den Zielen von Pegida identifizierte und für das der Protest in hohem Maße zur Routine geworden war.

#### 4. Zusammensetzung der Teilnehmer: Ortsansässigkeit und Engagement

Wenn niedrige Teilnehmerzahlen etwas über das Vorhandensein eines Stammpublikums aussagen – gewissermaßen den harten Kern des Protests abbilden –, dann müsste vor allem die dritte Erhebungswelle unserer Untersuchung ein anderes Teilnehmerprofil ausweisen als die vorangegangenen Erhebungen: zum einen in Form einer größeren Häufigkeit der Teilnahme am Pegida Protest, zum anderen in Form eines größeren aktiven Engagements. Im Vergleich dazu müssten die Teilnehmerzahlen an der zweiten Erhebungswelle – sie bezieht sich auf eine

Demonstration mit besonders starker Mobilisierung und hoher Teilnahmezahl – am niedrigsten ausfallen. Die Befragten in der ersten Erhebungswelle müssten eine Zwischenstellung einnehmen.

Die Befunde entsprechen den Erwartungen. So geben in der dritten Welle die Befragten an, durchschnittlich 36-mal in Dresden an Pegida Kundgebungen teilgenommen zu haben. In der ersten Welle beläuft sich die Zahl auf 26-mal, in der zweiten (mit weitaus höherer Teilnehmerzahl) auf 19-mal. Relativ zur Zahl der bisher stattgefundenen Pegida Veranstaltungen<sup>9</sup> sind die Teilnehmer in der dritten Welle damit deutlich stärker engagiert. Entsprechend erhöht fällt ihr Aktivitätsniveau aus. Sie geben häufiger als die Befragten der vorangegangenen Wellen an,

<sup>9</sup> Die erste Erhebung fand auf der 52. Kundgebung statt, die zweite auf der 57. und die dritte auf der 66. Die Teilnehmer der ersten Welle hatten demnach im Durchschnitt 50 % der Kundgebungen besucht, die Teilnehmer der zweiten Welle 33 % und die Teilnehmer der dritten Welle 55 %. Die Zahl der besuchten Pegida Kundgebungen stellt naturgemäß eine Schätzung der Befragten dar, niemand von ihnen dürfte Buch über die Zahl der bisher besuchten Veranstaltungen führen. Manche der Befragten gaben auch eine Zahl an, die höher liegt als die Zahl der bis dahin stattgefundenen Pegida Kundgebungen. Basis unserer Berechnung sind die Angaben der Befragten, korrigiert um die maximal mögliche Zahl.

bei Pegida Kundgebungen ein Banner/Plakat oder eine Fahne getragen zu haben (*Tabelle 2*). Auch haben sie häufiger ein T-Shirt mit Pegida Symbol getragen, sind in der erste Reihe gelaufen oder waren schon mal Ordner. Die Befragten der zweiten Welle nehmen eine Mittelstellung ein, wobei die Unterschiede zur dritten Welle größer sind als zur ersten.

**Tabelle 2: Pegida Engagement jemals im Zeitverlauf (in %)**

	Welle		
	(1)	(2)	(3)
Banner/Plakat tragen	20	18	35
Fahnen tragen	22	25	35
Mütze mit Deutschlandfarbe tragen	11	10	18
T-Shirt mit Pegida-Symbol tragen	16	11	19
In der ersten Reihe laufen	13	14	20
Flugblätter für Pegida verteilen	17	15	21
Ordnerfunktion übernehmen	4	4	7

*Frageformulierung:* „Haben Sie es bereits getan oder können sich vorstellen, auf einer PEGIDA-Kundgebung folgendes zu tun ...“ [Text wie oben]. Hier: „Habe ich bereits getan“.

*Erhebungswellen:* (1) 14.12.2015 (2) 06.02.2016 (3) 25.04.2016

Auffällig ist, dass die Teilnehmer der zweiten Welle überproportional häufig außerhalb Dresdens wohnen. Während es in der ersten Welle 49 % betrifft, sind es in der zweiten Welle 61 % und in der dritten 51 %. Dass die Teilnehmer immer dann mehrheitlich von außerhalb Dresdens stammen, wenn die Teilnehmerzahlen besonders hoch sind, hatte auch schon ein Vergleich früherer Erhebungen nahelegt (Reuband 2016a). Die Tatsache, dass in dem Umland – wie der Sächsischen Schweiz – rechte Einstellungen und rechtes Wahlverhalten weiter verbreitet sind als in Dresden (Reuband 2015: 136 f.), wirkt sich hier womöglich aus. Das Rekrutierungspotential ist größer.

Dass Teilnehmer der dritten Erhebungswelle engagierter sind als die der vorangegangenen Kundgebungen, ist keine Folge der geographischen Herkunft: Sowohl unter den Dresdnern als auch den Nicht-Dresdnern gilt, dass die Teilnehmer der dritten Welle am häufigsten und die Teilnehmer der zweiten Welle am seltensten Pegida Veranstaltungen besucht haben.<sup>10</sup> Desgleichen gilt, dass das unterschiedlich große aktive Engagement, das in der Vergangenheit gezeigt wurde, wie Fahne tragen etc., bei Dresdnern wie bei Nicht-Dresdnern in der dritten Welle am weitesten verbreitet ist.

<sup>10</sup> Unter den Dresdnern liegt die durchschnittliche Häufigkeit der Pegida Teilnahme in der ersten Welle bei 27-mal, der zweiten bei 25-mal, der dritten bei 37-mal. Unter den Nicht-Dresdnern liegen die entsprechenden Werte bei 24-mal, 16-mal, 35-mal.

Unter den Nicht-Dresdnern ist das Ausmaß des Engagements sogar noch ausgeprägter. So gaben in der dritten Welle 24 % der Dresdner an, schon mal ein Banner/Plakat getragen zu haben. Und 25 % gaben an, eine Fahne getragen zu haben. Unter den Nicht-Dresdnern liegen die entsprechenden Zahlen demgegenüber bei 45 % bzw. 44 %. Ihre Bindung an Pegida ist, daran gemessen, also weitaus stärker – und dies, so kann man vermuten, stellt für sie auch einen bedeutsamen Antrieb dar: einen Antrieb, der sie vergessen lässt, wie groß der Aufwand ist, um sich der Kundgebung wegen eigens nach Dresden zu begeben. Je größer die materiellen und immateriellen Kosten der Handlung sind, desto größer muss der wahrgenommene Nutzen sein, um die Handlung zu bewirken.<sup>11</sup>

## 5. Politisches Selbstverständnis und Wahlhistorie

Die Teilnehmer unterscheiden sich in den drei Erhebungen nicht nur in ihrem Engagement, sondern auch in ihrer politischen Selbsteinstufung auf dem Links-Rechts Kontinuum: Die Zahl derer, die sich politisch auf der Skala rechts (7+) einstufen, steigt von Welle zu Welle an (*Tabelle 3*).<sup>12</sup> In der ersten und zweiten Welle stellen die Personen, die man der Mitte zurechnen kann, noch die Mehrheit. In der dritten Welle jedoch ist ihre Zahl gesunken. Es gibt nun mehr Befragte, die sich rechts als in der Mitte positionieren. Ihr Anteil ist von 37 % auf 54 % gestiegen. Der stärkste Einschnitt liegt beim Übergang von der zweiten zur dritten Welle, der Anstieg beläuft sich auf 13 Prozentpunkte, während er von der ersten zur zweiten Welle 4 Prozentpunkte beträgt.

<sup>11</sup> Der Nutzen im Rahmen des Rational-Choice Kalküls wäre hier, den eigenen Ansichten und Normen gemäß zu handeln und als befriedend zu erleben. Man könnte das Handlungsprinzip im Übrigen ebenso kognitiv ausgerichteten Handlungstheorien gemäß formulieren unter Rekurs auf konsonante und dissonante Kognitionen bzw. Definitionen (wonach das Verhältnis von positiven zu negativen Kognitionen entscheidend ist und es umso mehr positiver Kognitionen bedarf, je mehr dissonante bestehen).

<sup>12</sup> Die Zahl derer, die keine Angaben machten oder die Einstufung explizit in Frage stellen, ist gering. In den ersten beiden Wellen liegt der Anteil bei 6 %, in der dritten bei 11 %. Befragte, welche die Frage explizit in Frage stellen, zählen überproportional zu den besser Gebildeten und sind überproportional politisch interessiert (78 % „sehr stark“). Befragte, die keine Angaben machten, sind überproportional unsicher, ob und wen sie wählen würden, wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre. Sie sind auch wenig politisch interessiert (29 % „sehr stark“). Diejenigen, die sich einstufen, bekunden (auf der fünfstufigen Skala) zu 45 % ein „sehr starkes“ politisches Interesse. Hinweise dafür, dass sich unter den Befragten ohne Einstufung in größerem Umfang ein rechtes Wählerpotential befindet (gemessen an den Fragen zu Parteipräferenzen), der Anteil der „Rechten“ also höher anzusetzen ist, ergeben sich nicht.

**Tabelle 3: Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala im Zeitverlauf (in %)**

	Welle		
	(1)	(2)	(3)
1 Links	1	1	-
2	1	1	2
3	5	2	2
4	4	3	5
5	18	21	12
6	35	30	25
7	21	19	20
8	12	16	22
9	2	3	7
10 Rechts	2	3	5
(N=)	100 (297)	100 (460)	100 (185)

*Frageformulierung:* „In der Politik wird oft von 'links' und 'rechts' gesprochen. Wo würden Sie sich in der Hinsicht auf einer Skala von 1 bis 10 einstufen, wobei 1 'links' bedeutet und 10 'rechts'. Mit den Werten dazwischen können Sie abstufen.“

Es handelt sich, was in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden sollte, bei dem beschriebenen Wandel nach rechts um einen graduellen Wandel, keinen grundsätzlichen. Die Verschiebungen erfolgen vor allem zu den der Mitte benachbarten Kategorien. Natürlich ist die Frage, wie viele Personen der Mitte zugerechnet werden, auch davon abhängig, wie weit die jeweiligen Kategorien gefasst werden. Benannt sind lediglich die Endpunkte der Skala. Würde man in der 10er Skala die Mitte nicht (wie in der Forschung üblich) über die Werte 5 bis 6 definieren (bzw. in einer 5er Skala über die 3), sondern weiter fassen (etwa über die Werte 4 bis 7), würden sich die Verhältnisse verschieben, und die Teilnehmer mit einer eher rechten Selbsteinstufung blieben auch in der dritten Erhebungswelle weiterhin eine Minderheit.

Die vorgenommene Zurechnung auf der Links-Rechts-Skala muss sich nicht zwingend mit dem politischen Selbstverständnis der Befragten decken. Schließlich ist die Skala nur von ihren Endpunkten her benannt. Wer als „rechts“ eingestuft wird, muss sich politisch nicht als rechts stehend verstehen. Er sieht sich womöglich eher als konservativ an, als rechts-konservativ oder als in der Mitte stehend.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ob jemand, der auf der 10er Skala einen Wert höher als 6 einnimmt (nicht aber den als „rechts“ bezeichneten Endpunkt 10), sich selbst als rechts bezeichnet, dürfte auch von den eigenen und der in der Bevölkerung allgemein verbreiteten Vorstellung von „links“ und „rechts“ abhängen, insbesondere von der wahrgenommenen Positionierung der Parteien auf der Links-Rechts-Skala. Je mehr in der Wahrnehmung der Bevölkerung rechtspopulistische oder rechtsextreme Parteien den Parteienraum rechts einnehmen und je weniger die CDU/CSU – wie im Verlauf der letzten Jahre der Fall (Neuendorf 2011: 238,

Gemessen an der Parteiensympathie jedenfalls kann als gesichert gelten, dass auch diejenigen, die auf der Links-Rechts-Skala eine rechte Position einnehmen, mehrheitlich keine Anhänger rechtsextremistischer Parteien sind. Es ist die AfD, die bei ihnen die Sympathiewerte auf sich vereint, nicht die NPD. Entsprechend verhält es sich mit den Wahl- und Parteipräferenzen (Reuband 2016a).

Wie aber sieht es mit ihrer bisherigen Wahlhistorie, ihrer Wahlbiographie, aus? Mag auch die AfD bei ihnen derzeit die größte Popularität genießen, so ist doch denkbar, dass der Weg dorthin einst über die Wahl rechtsextremer Parteien führte. In der dritten Erhebungswelle stellten wir deshalb die Frage, welche Parteien seit 1990 schon mal bei einer Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl gewählt worden waren.<sup>14</sup> Daraufhin bekundeten 70 % aller Befragten, sie hätten schon mal die CDU gewählt, 18 % die SPD, 24 % die FDP und 20 % die Linke. Für die NPD hatten schon mal 19 % optiert.<sup>15</sup>

**Tabelle 4: Jemals gewählte Partei nach Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala, 3. Welle (Mehrfachnennungen in %)**

	Selbsteinstufung			Gesamt
	Links	Mitte	Rechts	
CDU	60	65	74	70
SPD	33	21	14	18
FDP	13	25	24	24
Bündnis 90/Die Grünen	13	6	5	6
Die Linke, PDS	53	21	14	20
AfD	-	29	32	28
NPD	7	11	26	19
Sonstige Rechte*	-	2	4	3
Sonstige	-	5	8	6
(N=)	(15)	(63)	(99)	(177)

\*z.B. DVU, Republikaner

*Frageformulierung:* „Welche Parteien haben Sie seit 1990 schon mal bei einer Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl gewählt?“ [Offene Frage]

*Basis:* Befragte, die bei früheren Wahlen wahlberechtigt waren und eine oder mehrere Parteien angaben.

Infratest dimap 2015) –, desto eher dürfte in der Bevölkerung der Begriff „rechts“ mit „rechtsextrem“ konnotiert sein.

<sup>14</sup> Fast alle der Befragten äußerten sich dazu. Keine Angaben (oder explizite Verweigerung) finden sich bei den als „links“ eingestuft bei 6 %, „Mitte“ bei 10 % und „rechts“ lediglich bei 1 %. Von einer überproportionalen Neigung, die eigenen vergangenen Neigungen nicht preiszugeben, kann bei den „Rechten“ in der Umfrage mithin nicht gesprochen werden.

<sup>15</sup> Die anderen rechten Parteien wie Republikaner, DVU nehmen eine marginale Position ein. Sie vermögen den Anteil für die rechten Parteien auch nicht zu erhöhen, weil sie sich mit dem Kreis der NPD Wähler erheblich überschneiden.



Welche Parteien gewählt wurden, ist von der eigenen politischen Selbsteinstufung erwartungsgemäß nicht unabhängig (Tabelle 4): Unter den Befragten mit rechter politischer Einstufung gingen die Wahlentscheidungen überproportional oft zugunsten der CDU aus und unterproportional zugunsten der SPD, der Linken und der Grünen. Überproportional häufig waren ebenfalls Entscheidungen zugunsten der NPD. Deren Anteil gelangt über einen Wert von 26 % allerdings nicht hinaus. Nur wenn man sich auf die Befragten bezieht, die auf der Links-Rechts-Skala einen Wert von 10 einnehmen (also den explizit mit „rechts“ bezeichneten Endpunkt), träfe man mehrheitlich Personen an, die schon mal die NPD gewählt haben.

Des Weiteren zeigt sich bei Differenzierung nach geographischer Herkunft, dass die Befragten, die von außerhalb Dresdens stammen, sich in der Vergangenheit häufiger schon mal für rechte Parteien entschieden. Während 13 % der Dresdner schon mal die NPD wählten (20 % derer mit rechter Einstufung), sind es bei den Nicht-Dresdnern mit 25 % fast doppelt so viele (33 % bei denen mit rechter Einstufung). Damit scheint die zuvor geäußerte Annahme weiter bestätigt zu werden, derzufolge die Mobilisierung von Personen außerhalb Dresdens verstärkt Personen mit einer rechten Wahltradition umfasst. Die im Umland von Dresden stärker verbreitete Wahl der NPD in vergangenen Wahlperioden wirkt sich hier vermutlich ebenso aus wie die Tatsache, dass es einer besonders starken Nähe zur Pegida Programmatik bedarf, um weite Wege zu den Pegida Kundgebungen in Kauf zu nehmen.<sup>16</sup>

Gleichwohl: auch im Fall der Nicht-Dresdner gilt, dass die Mehrheit über keine rechten Wahltraditionen verfügt. Damit ergibt sich als Fazit, was bereits in den früheren Analysen konstatiert wurde (vgl. Rucht et al. 2015, Reuband 2015, 2016a, Patzelt 2016): dass die Pegida Teilnehmer (selbst mit Positionierung rechts von der Mitte) von ihrem Selbstverständnis her mehrheitlich nicht als aktuelle oder potentielle Wähler rechtsextremer Parteien anzusehen sind. Für sie stellt vielmehr die rechtspopulistische AfD die Alternative dar. Sie ist es, in der sich die Pegida-Anhänger mit ihren Anliegen am ehesten repräsentiert sehen.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Es ist das gleiche Argument, das wir an anderer Stelle vorgebracht haben, um das starke Engagement der Nicht-Dresdner zu erklären. Danach handelt es sich um einen Selektionseffekt, der unter den gegebenen Restriktionen/Kosten bestimmte Personen eher zur Teilnahme motiviert, als andere.

<sup>17</sup> Auch in der dritten Erhebungswelle würden sich mehr als vier Fünftel der Befragten (83 %, unter denen mit rechter Einstu-

## 6. Veränderungen in der Positionierung auf der Links-Rechts-Skala

Die Verschiebung nach rechts in der Selbsteinstufung auf dem Links-Rechts-Kontinuum von der ersten zur dritten Erhebungswelle betrifft vor allen die Kategorien, die an die Mitte angrenzen. Legt man die Selbsteinstufung (aus Gründen der Vergleichbarkeit mit früheren Studien) in Form einer (umgerechneten) 5er Skala zugrunde, ergibt sich in der ersten Welle ein durchschnittlicher Wert von 3.3, in der zweiten von 3.4 und der dritten von 3.5.<sup>18</sup> Die Verschiebung ist weitgehend unabhängig von der Verschiebung in der Teilnahmehäufigkeit und des Engagements und ebenso von der Ortsansässigkeit.<sup>19</sup>

Dass es sich um ein Artefakt des methodischen Zugangs handelt – es den Interviewern in der zweiten und vor allem der dritten Erhebungswelle besser ge-

fung gar 87 %) bei einer Bundestagswahl für die AfD entscheiden. Im Vergleich zur Frühphase der Bewegung haben sich die Wahlpräferenzen damit zugunsten der AfD verschoben – eine Folge, vermutlich der Neustrukturierung und Neufokussierung der Partei auf die Flüchtlingsthematik anstelle der EU- und EURO-Thematik (Reuband 2016a). Die NPD käme (ähnlich wie zuvor) in der dritten Erhebungswelle auf weniger als 5 %. Anzunehmen ist zwar, dass sich Personen mit extrem rechter Positionierung und NPD Präferenzen überproportional der Teilnahme an der Befragung entziehen. Dass sich das Bild dadurch grundlegend ändern sollte, ist nach den Erfahrungen mit Ausfällen in Befragungen jedoch nicht anzunehmen.

<sup>18</sup> Verwendet wird hier die Umwandlung der 10er Skala in eine 5er Skala, um eine Vergleichbarkeit mit Werten einer 5er Skala bei anderen Autoren (wie Patzelt 2016) zu ermöglichen. Im vorliegenden Fall hat es zudem den Vorteil, Personen klassifizieren zu können, die sich auf der 10er Skala zwischen zwei Werten positionieren oder mehrere benachbarte Werte wählten. Konsistent mit den beschriebenen Veränderungen nach rechts ist, dass auch rechts-nationale politische Ansichten (von denen zu Ausländern/Islam abgesehen) im Zeitverlauf an Bedeutung gewonnen haben: die Zahl derer gestiegen ist, die von sich sagen, sie wären stolz, Deutscher zu sein, man solle wieder Mut zu einem starken Nationalgefühl haben, Deutschland solle seine Eigeninteressen in der Weltpolitik stärker vertreten.

<sup>19</sup> Bei den Dresdnern ist der Effekt etwas schwächer, weil im Zeitverlauf ebenfalls der Anteil von Personen mit einer eher linken Selbsteinstufung leicht zunimmt. Dadurch bedingt ergibt sich bei den Nicht-Dresdnern eine statistisch signifikante Korrelation mit dem Erhebungsverlauf, die erste bis dritte Welle betreffend ( $r = .18$ ,  $p < 0,001$ ) und bei den Dresdnern keine Korrelation ( $r = .05$ , n.s.). Die Unterschiedlichkeit der Effekte bleibt auch dann bestehen, wenn man zusätzliche Kontrollvariablen in die Analyse einbezieht. Diese sind: Häufigkeit der Teilnahme am Pegida Protest, Engagement (Banner tragen, Fahne tragen), Alter, Bildung, Geschlecht. Die Beziehung zwischen Links-Rechts-Einstufung und Häufigkeit der Protestteilnahme, ist im Übrigen insgesamt recht schwach ( $r = .05$ ) und erreicht auch keine statistische Signifikanz. Etwas stärker, aber keineswegs beeindruckend ( $r = .06$ ), ist der Zusammenhang mit dem Engagement-Niveau, das Signifikanzniveau von 0,05 wird knapp verfehlt.

lungen sein könnte, Personen mit politisch rechtem Einstellungsprofil als Interviewpartner zu gewinnen –, halten wir für unwahrscheinlich. Das Gros der Interviewer bestand aus Studenten der Politik- und Sozialwissenschaften der TU Dresden, die bereits vorher mehrfach Erfahrungen mit face-to-face Befragungen auf Pegida Kundgebungen gesammelt hatten. Auch die Interviewer, die zusätzlich eingesetzt waren und von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf kamen, ebenfalls Studenten der Sozialwissenschaften, verfügten über Erfahrungen mit der Kontaktaufnahme in Interviewsituationen (an der dritten Welle, in der sich die stärkste Veränderung abzeichnete, waren sie ohnehin nicht beteiligt).

Die veränderte politische Selbsteinstufung stellt einen bemerkenswerten Befund dar – zeigte sich doch im Langzeitvergleich bislang eine weitgehende Stabilität in der Links-Rechts-Einstufung: im Januar 2015 lag der Wert auf der 5er Skala bei 3.2, im April und Mai 2015 sowie im Januar 2016 konstant bei 3.3 (Patzelt 2016: 168). Der Wandel ist damit einer, der offenbar erst zu Beginn des Jahres 2016 eingesetzt hat. Inwieweit dies ein Hinweis für Änderungen im Selbstverständnis oder Änderungen in der Rekrutierung der Teilnehmer ist, Folge der Schrumpfung auf einen „harten Kern“ oder ein idiosynkratisches Ergebnis darstellt, das spezifisch für die Kundgebung ist, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Wir vermuten, dass die Verschiebung in erster Linie etwas mit der geringen Zahl der Teilnehmer zu tun hat – mit der Schrumpfung auf einen harten Kern. Was bedeutet: steigt die Zahl der Teilnehmer wieder an, wird sich vermutlich auch wieder die Einstufung auf dem Links-Rechts Kontinuum zur Mitte hin bewegen. Dass es unabhängig davon ebenfalls einen schleichenden Trend im politischen Selbstverständnis nach „rechts“ hin gibt, kann gleichwohl nicht ausgeschlossen werden. Die Tatsache, dass sich eine entsprechende Entwicklung schon in der zweiten Welle abzeichnete, als die Teilnehmerzahlen überproportional hoch lagen, ist ein Indiz dafür.

## 7. Veränderungen im ethnozentrischen Einstellungsprofil

Vergleicht man die Einstellungen zu Ausländern und zu Muslimen über die drei Wellen hinweg – es handelt sich um die zentralen Themen des Pegida Protests –, ist eine zunehmend kritische bis feindselige Haltung unverkennbar. Die Veränderungen, gemessen am Anteil derer, die die Items (auf einer vierstufigen Skala) „voll und ganz“ bejahen, sich also auf die stärkste Form der Bejahung beziehen, sind aller-

dings in vielen Fällen nicht sehr groß – mit einigen bemerkenswerten Ausnahmen. Am geringsten sind Veränderungen in den Einstellungen zu Ausländern (deren Wahrnehmung durch die Flüchtlingswelle eine Veränderung erfahren haben dürfte und komplexerer Natur ist als vielfach angenommen).<sup>20</sup> Am größten sind sie in der Frage des Umgangs mit Muslimen. Den Satz, dass man die Zuwanderung von Muslimen untersagen sollte, bejahten im Dezember 2015 38 % der Befragten „voll und ganz“ und im April 56 %. Und dem Satz, dass man den Bau von Moscheen verbieten sollte, stimmten im Dezember 2015 67 % zu und im April 2016 86 %. (Tabelle 5).

Würde man sich nicht nur auf diejenigen beziehen, die den Aussagen „voll und ganz“ zustimmen, sondern auch diejenigen einbeziehen, die „eher“ zustimmen, steigen die Zahlen naturgemäß weiter an. Dann wäre bereits in der ersten Welle eine überwiegende Ablehnung des Islam und von Muslimen deutlich: Im Fall der Aussage, man sollte die Zuwanderung von Muslimen untersagen, käme man in der ersten Welle auf einen Wert von 70 %, in der zweiten auf 74 % und der dritten auf 87 %. Das wäre eine Größenordnung, welche die entsprechenden Werte in der Bevölkerung um mehr als das Doppelte überschreitet. In

<sup>20</sup> Vergleichsdaten für die Zeit vor der Pegida Entstehung gibt es für Dresden vom Frühjahr 2014 (Reuband 2015: 137). In Dresden meinten damals 45 %, dass es zu viele Ausländer in Deutschland gebe (Zustimmung zu dem Statement „voll und ganz“ oder „eher“). Der entsprechende Anteil („voll und ganz“/„eher“) liegt bei den Pegida Teilnehmern hingegen weitaus höher: in der ersten Welle bei 90 %, in der dritten Welle gar bei 94 %. Weil der Begriff „Ausländer“ nach dem massiven Flüchtlingszuzug anders konnotiert sein dürfte, ist ein Vergleich der Antworten mit denen der Pegida Befragten allerdings problematisch. Ein stringenter Vergleich wäre nur möglich mit Daten aus der gleichen Zeit. Von einer generalisierten, rassistisch ausgerichteten Ausländerfeindlichkeit kann trotz der obigen Äußerungen bei der Mehrheit der Pegida Teilnehmer nach Befunden unserer Studie nicht gesprochen werden: 45 % der Befragten gaben z.B. an (erfragt in der ersten und zweiten Welle), Ausländer in der Verwandtschaft oder im Freundeskreis zu haben. 33 % berichteten Ähnliches vom Arbeitsplatz. Auch wenn es sich vermutlich im Vergleich zum Westen eher um Personen aus dem benachbarten osteuropäischen Ausland handelt (wo gegenüber Migranten eine skeptischere, eher ablehnende Haltung eingenommen wird als im Westen), bleibt als Tatbestand, dass sie Ausländer sind und damit zugleich teilweise auch eine andere Weltsicht vermitteln. Auch stimmten (in der dritten Welle erfragt) 67 % „voll und ganz“ oder „eher“ dem Statement zu „Mit den meisten Menschen, die vor dem Bürgerkrieg in Syrien fliehen, habe ich Mitleid.“ Desgleichen gab eine Mehrheit an, sich für die gewalttätigen Proteste gegen Flüchtlinge zu schämen („Ich schäme mich für die gewalttätigen Proteste gegen Flüchtlinge“). In der dritten Welle waren es 62 %, die sich entsprechend äußerten.

**Tabelle 5: Einstellungen im Zeitverlauf (Zustimmung „voll und ganz“ in % und Pearson r)**

	Welle			Prozentpunkt Differenz (3/1)	Pearson r
	(1)	(2)	(3)		
In Deutschland leben zu viele Ausländer	56	53	61	+5	.03
Wenn es weniger Ausländer gäbe, würde es weniger Kriminalität geben	55	62	66	+11	.09**
Die meisten Asylbewerber missbrauchen das deutsche Asylrecht	69	73	76	+7	.06
Man sollte an den Grenzen Österreichs einen Zaun bauen, um die Flüchtlinge abzuhalten	55	63	73	+18	.15***
Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden	38	40	56	+18	.15***
Der Bau von Moscheen sollte in Deutschland verboten werden	67	72	86	+19	.15***
Es macht mir Angst, dass viele Flüchtlinge kommen	78	79	77	-1	.01

Die Korrelationskoeffizienten beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen dem Gesamtspektrum der Antwortoptionen (Codierung 1= „stimme überhaupt nicht zu ... 4= stimme voll und ganz zu“) und der Erhebungswelle (Codierung 1 bis 3).

Statistische Signifikanz: \*p<0,05; \*\*p<0,01; \*\*\*p<0,001

*Frageformulierung:* „Bitte geben Sie für jede Aussage an, wie sehr Sie ihr zustimmen oder sie ablehnen“ Antwortkategorien: „Stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“ [Formulierungen wie oben aufgeführt. Hier: „Stimme voll und ganz zu“].

der Bevölkerung liegt der entsprechende Wert in dieser Zeit bei 41 %.<sup>21</sup>

Angesichts der Tatsache, dass der Fokus der Rhetorik auf den Pegida Kundgebungen und das Selbstverständnis der Bewegung auf den Islam und die Muslime ausgerichtet ist (dazu vgl. auch Currie et al. 2016, Vorländer et al. 2016: 32), ist es an sich nicht verwunderlich, dass man den Muslimen gegenüber eine besonders ablehnende Haltung entgegenbringt. Bemerkenswert ist vielmehr die Stärke der Abweichung von der Meinungsverteilung in der Bevölkerung. Das ist auch dann der Fall, wenn man weitere Meinungsäußerungen in den Vergleich einbezieht. So waren z.B. (lediglich in der dritten Welle erfragt) die Mehrheit (84 %) der Pegida Teilnehmer der Meinung, dass der Islam insgesamt eine Bedrohung darstellt und es nicht nur bestimmte Gruppen sind, von denen eine Gefahr ausgeht. Für die Bevölkerung erbrachten Umfragen, die einige Monate früher durchgeführt worden waren, hingegen ein umgekehrtes Meinungsverhältnis: sahen weitaus mehr Menschen die Bedrohung in spezifischen Gruppen als dem Islam selbst.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> In der Erhebung, die in der Zeit vom 20. Januar bis zum 16. März 2016 stattfand, äußerten sich in dieser Weise – bei identischer Frageformulierung und Fragekonstruktion – 41 % der Befragten (Decker et al. 2016: 50). Es handelt sich bei dieser Untersuchung um eine face-to-face Befragung mit einem schriftlich zu beantwortenden Fragebogenteil. Unter diesen Umständen sind die sozial erwünschten Antworttendenzen reduziert und ist am ehesten eine Vergleichbarkeit mit unserer Untersuchung gegeben.

Bemerkenswert ist freilich auch, dass der Trend in der Bevölkerung der Entwicklung unter den Pegida Anhängern ähnlich ist, diese also in gewissem Umfang – wenn auch verschärft, auf höherem Niveau – eine allgemeine Entwicklung widerspiegelt. So vertraten in einer bundesweiten Befragung im Jahr 2014 37 % und im Januar/Februar 2016 41 % der Befragten die Meinung, dass man Muslimen die Zuwanderung nach Deutschland untersagen solle (Decker et al. 2016: 50).<sup>23</sup> Gefragt, ob man die Migration aus überwiegend muslimischen Ländern stoppen solle, bekundeten im Dezember 2016 (womöglich) sogar 53 % der Bundesbürger eine entsprechende Haltung (Goodwin et al. 2016). Die Frageformulierung der

<sup>22</sup> Die Frageformulierung wurde von uns Umfragen des Instituts für Demoskopie entnommen. In der Umfrage, in der zuletzt bundesweit die Frage gestellt wurde – sie stammt vom Mai 2015 – waren 73 % der Meinung, es beträfe nur bestimmte Gruppen. Lediglich 21 % sahen den Islam insgesamt als Bedrohung (Institut für Demoskopie, persönl. Mitteilung). Im Vergleich zu Februar 2015 war letztere Zahl allerdings leicht angestiegen. Ob und wie sehr sie in der Folgezeit stieg, ist unklar (die Frage wurde bislang nicht wieder gestellt). Dass sich die Verhältnisse in der Folgezeit grundlegend verändert haben sollten, ist freilich unwahrscheinlich.

<sup>23</sup> Im Vergleich zu 2014, wo der Wert bei 37 % lag, ist dies ein nur leicht erhöhter Wert. Wie es sich in der Zeit davor verhielt, ob – wie manche Daten es andeuten – die Zustimmungswerte niedriger lagen, ist aufgrund der anderen Fragemethodologie ungeklärt. Die früheren Erhebungen wurden telefonisch durchgeführt (vgl. Zick et al. 2016). Gegenüber face-to-face Befragungen (zumal solchen mit schriftlichen Befragungsteil wie bei Decker et al. 2016) dürften soziale Erwünschtheitseffekte stärker wirken und positive Aussagen über Ausländer und Migranten begünstigen (dazu vgl. auch Reuband 2017).

letzten genannten Umfrage ist zwar nicht mit der zuvor zitierten identisch, aber sie ist ihr angenähert, weswegen man sie (wenn auch mit der gebotenen methodischen Vorsicht) an dieser Stelle zusätzlich in die Betrachtung einbeziehen kann.<sup>24</sup>

### 8. Wahrgenommene Bedrohungen durch Flüchtlingszustrom

Einer von Kommentatoren oftmals vertretenen Ansicht zufolge, drückt sich im Protest von Pegida und anderen „Wutbürgern“ eine diffuse Ängstlichkeit aus, die an den „Fremden“ festgemacht wird. Es ist die Rede von einer „irrationalen Angststörung“, die für notwendige, eher abstrakte Argumente „unempfänglich macht“ (so z.B. Volkmann 2017: 30 f.). Aus

Sicht der Pegida Teilnehmer jedoch gibt es sehr wohl Argumente – weniger in Form diffuser Ängste, sondern spezifischer Sorgen. Es sind Sorgen, die von steigender Belastung des Staatshaushaltes bis hin zu Sorgen um einen zu großen Einfluss des Islam reichen. Wie berechtigt oder unberechtigt sie auch sein mögen<sup>25</sup> – für die Befragten sind sie Teil ihrer subjektiven Realitätsdefinition und haben aus ihrer Sicht einen rationalen Kern. Und wenn Menschen eine Situation als real definieren, ist sie real in ihren Konsequenzen (Thomas 1928/1965).

Insgesamt, so belegt *Tabelle 6*, bewegen sich die Befürchtungen der Pegida Teilnehmer, was den Flüchtlingszuzug angeht, auf einem extrem hohen Niveau.

**Tabelle 6: Sorgen im Zusammenhang mit Flüchtlingszuzug im Zeitverlauf (Zustimmung „voll und ganz“ in % und Pearson r)**

	Welle			Prozentpunkt Differenz (3/1)	Pearson r
	(1)	(2)	(3)		
Verschuldung der öffentlichen Haushalte steigt	90	90	91	+1	.01
Konkurrenz auf Wohnungsmarkt größer wird	71	68	71	0	-.01
Kosten der Unterbringung und Versorgung zu hoch werden	84	86	87	+3	.03
Einflüsse des Islam in Deutschland zu stark werden	87	88	95	+8	.08**
Zahl der Straftaten zunimmt	74	80	83	+9	.09**
Terrorgefahr in Deutschland steigt	77	82	87	+10	.09**
Einflüsse fremder Kulturen in Deutschland zu stark werden	68	74	77	+9	.08
Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt größer wird	34	38	46	+12	.07*
Frauen und Mädchen sexuell bedroht werden	-	74	81	-	.05

Die Korrelationskoeffizienten beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen dem Gesamtspektrum der Antwortoptionen (Codierung 1 bis 4) und der Erhebungswelle (Codierung 1 bis 3).

Statistische Signifikanz: \*p<0,05; \*\*p<0,01; \*\*\*P<0,001

*Frageformulierung:* „Welche Sorgen haben Sie im Zusammenhang mit den zu uns kommenden Flüchtlingen? Ich befürchte, dass durch die Flüchtlinge, die ... [Formulierungen wie oben aufgeführt] Antwortkategorien: „Stimme voll und ganz zu“, „stimme eher zu“, „stimme eher nicht zu“, „stimme überhaupt nicht zu“ [Hier: „Stimme voll und ganz zu“]

- nicht erfragt

<sup>24</sup> Es ist nicht die Rede davon, Muslimen generell den Zuzug zu untersagen, sondern davon, dass man den Zuzug von Menschen aus überwiegend muslimischen Ländern stoppen sollte. Menschen aus überwiegend muslimischen Ländern aber sind fast immer Muslime. Durch die „weiche“ Formulierung könnte es sein, dass die Zustimmung etwas höher ausfällt als bei Fragen, die direkt den Zuzug von Muslimen ansprechen. Andererseits kann ebenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass das Ausmaß der Zustimmung leicht unterschätzt wird: Die Antwortkategorien der Frage differenzieren zwischen Zustimmung, Ablehnung und Weder/Noch. Würde man letzteren Wert zur Hälfte oder ganz der Zustimmung dazurechnen (zu diesem methodischen Problem siehe auch Reuband 2017), würde der Zustimmunganteil weiter steigen. Inwieweit die Tatsache, dass die Befragung eine Online-Befragung darstellt (mit Anspruch auf Repräsentativität für die Bundesbürger als Ganzes), die anderen Erhebungen aber eine face-to-face Befragung mit schriftlichen Beantwortungsteil, ist eine offene Frage.

<sup>25</sup> Man kann die geäußerten Sorgen an sich nicht von vornherein als unrealistisch abtun, sie haben einen realen Bezug. Die Frage ist eher, ob die Probleme in ihrem Umfang und der Schwere überschätzt oder unterschätzt werden. Manches ist zudem keine Frage der Gegenwart, sondern der Zukunft. Die Effekte des Flüchtlingszustroms auf die Kriminalität sind z.B. neuen Statistiken zufolge bislang vernachlässigenswert. Aber es ist nicht ausgeschlossen (was im öffentlichen Diskurs oftmals übersehen wird), dass sich dies ändert: nicht nur, weil junge Männer generell eher zu Kriminalität neigen, sondern auch weil Probleme der Integration hier eine Schlüsselrolle einnehmen: wenn Erwartungshaltungen (die z.T. unrealistisch sein mögen) und Realisierungschancen, was das Erreichen materieller (oder immaterieller) Ziele angeht, massiv auseinanderfallen (so wie es das klassische Modell der Anomietheorie von Robert K. Merton (1968) spezifiziert).

Es ist weitaus höher als es bundesweite Daten ausweisen.<sup>26</sup> Ähnlich wie im Fall der zuvor genannten Einstellungen gegenüber Ausländern und Muslimen, nehmen die Negativäußerungen im Verlauf der drei Erhebungswellen in der Regel zu (in vielen Fällen allerdings sind die Werte bereits so hoch, dass eine weitere Steigerung kaum mehr möglich ist). Vereinzelt gibt es auch Ausnahmen: so ändert sich z.B. nichts an der wahrgenommenen Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkt. Alles in allem aber ist das Gesamtbild in sich stimmig: der negative Verlauf in den Einstellungen findet sein Pendant im negativen Verlauf der Sorgen, die auf den Flüchtlingszuzug bezogen sind.

Analysiert man den Trend unter Berücksichtigung des Engagements bei Pegida, bleiben die beschriebenen Tendenzen bestehen. Dies gilt im Wesentlichen auch, wenn man die politische Selbsteinstufung zugrundelegt. Allerdings wird – gemessen an den Prozentpunktdifferenzen und den Korrelationskoeffizienten – ebenfalls deutlich, dass die zunehmende Ausgrenzung nicht überall gleich stark ausfällt, sie vollzieht sich überproportional unter den Personen, die sich politisch in der Mitte bis rechts positionieren (*Tabelle 7*).<sup>27</sup> So stimmten z.B. in der ersten Welle 29 % der „Linken“ „voll und ganz“ dem Satz zu, man solle die „Zuwanderung von Muslimen untersagen“. In der dritten Welle beläuft sich der Wert bei ihnen auf 33 %. Das sind gerade mal vier Prozentpunkte mehr. Bei den Befragten mit politischer Selbsteinstufung rechts von der Mitte nahm der Anteil hingegen um 18 Prozentpunkte – von 43 % auf 61 % – zu.

Ob es sich bei dem letztgenannten Anstieg um einen Selektionseffekt handelt, der aus der Schrumpfung

<sup>26</sup> Im Vergleich zu den Bundesbürgern geben sich die Pegida Befragten weitaus besorgter. So stimmten z.B. 99 % dem Satz („voll und ganz/eher“) zu, dass die „Zahl der Straftaten zunimmt“. In der Bevölkerung äußerten sich im März 2016 lediglich 60 % in dieser Weise. In Bezug auf die Konkurrenz auf dem Wohnungsmarkts liegt der Wert in der Pegida Befragung bei 94 %, in der Bevölkerung bei 57 %, in Bezug auf den steigenden Islameinfluss bei Pegida bei 99 %, in der Bevölkerung bei 50 % (zu den Befunden der bundesweiten Umfrage vgl. Infratest dimap 2016b). In der bundesweiten Bevölkerungsumfrage wird die Frage zwar mit einer dichotomen Antwortoption angegangen, während dies bei uns in Form einer vierstufigen Skala stattfindet. Nennenswerte Auswirkungen dürften daraus jedoch nicht erwachsen (vgl. Reuband 2002).

<sup>27</sup> Die Prozentpunktdifferenzen finden als Kriterium ihre Grenzen darin, dass sie von Deckeneffekten nicht unabhängig sind. Sind die Werte bereits von Anfang an hoch, sind Steigerungen kaum mehr möglich. Die Korrelationskoeffizienten, die zusätzlich in die Übersicht aufgenommen sind, beziehen das gesamte Spektrum der Antworten in die Betrachtung mit ein. Sie beschränken sich also nicht auf diejenigen, die „voll und ganz“ zustimmen und konfrontieren sie mit dem Rest. Sie decken aus dieser Sicht das Spektrum des Wandels etwas genauer ab.

auf einen harten Kern der Teilnehmer resultiert, oder um eine Radikalisierung innerhalb des bestehenden Teilnehmerkreises, muss an dieser Stelle offen bleiben. Ohne eine Panelstudie kann die Frage nicht geklärt werden. Wir halten es für wahrscheinlich, dass Selektion *und* Wandel innerhalb des Teilnehmerkreises zusammen die Veränderungen bewirken. Im letzteren Fall hieße das: die Radikalisierung findet überproportional unter denen statt, die bereits aufgrund ihrer Orientierung eine Disposition dafür aufweisen. Umgekehrt dürfte bei denen, die sich eher links einstuften, eine gewisse Abschottung gegenüber Informationen üblich sein, die sich weniger gut in das eigene Überzeugungssystem einfügen lassen. In beiden Fällen sind es Prinzipien kognitiver Konsistenzbildung, die ihre Wirkung entfalten. Konsistente Informationen werden eher in das eigene Einstellungssystem übernommen als dissonante.

Und damit wird zugleich die Frage nach den Informationsquellen aufgeworfen, auf die sich die Pegida Teilnehmer stützen. Welche Informationsquellen benutzen sie? Und welche Konsequenzen hat die Mediennutzung für ihre Einstellungen? Was man mit unserer Erhebung erfassen kann, sind die gegenwärtigen Informationsquellen und deren Effekte. Inwieweit es in früherer Zeit bereits eine nachhaltige Prägung durch selektive Informationsaufnahme gab, muss ungeklärt bleiben. So vermögen Medien zweifellos in den Phasen einen größeren Effekt zu bewirken, in denen sich das Meinungsbild der Befragten noch weitgehend in einem Frühstadium befindet und von Widersprüchen nicht frei ist. Sobald sich erst mal die Einstellungen auskristallisiert haben, ist das Veränderungspotential reduziert. Selektive Informationsaufnahme und -vermittlungen führen dann häufig zur kumulativen Bekräftigung bestehender Einstellungen. Biographisch ausgerichtete Analysen der Mediensozialisation sind allenfalls mittels Panelanalysen möglich, Retrospektivfragen helfen nicht allzu sehr weiter.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Vertreten wird hiermit ein Stufenmodell des Medieneinflusses, nicht unähnlich den Stufenmodellen in anderen Bereichen der Soziologie (wie der Soziologie abweichenden Verhaltens oder der Handlungstheorie von Paul F. Lazarsfeld in Form seiner „Reason Analysis“). Danach wirken unterschiedliche Einflussgrößen in jeweils variierender Konstellation in unterschiedlichen Phasen des biographischen Verlaufs. Zur Informiertheit in unterschiedlichen Phasen der Entwicklung in der Bevölkerung und ihren Konsequenzen siehe am Beispiel des Nachrüstungsprotests Reuband (1990). Generell sind Medienwirkungen am besten über Panelstudien zu ermitteln, da in Querschnittstudien Medieneffekte von Selektionseffekten nur bedingt abgegrenzt werden können.

**Tabelle 7: Befürwortung von Abschottung nach Selbsteinschätzung auf der Links-Rechts-Skala im Zeitverlauf (Zustimmung „voll und ganz“ in % und Pearson r)**

	Welle			Prozentpunkt Differenz (3/1)	Pearson r
	(1)	(2)	(3)		
<b>In Deutschland zu viele Ausländer</b>					
Links	45	31	43	-2	-.15
Mitte	57	47	47	-10	-.07
Rechts	56	65	70	+14	.13*
<b>Weniger Ausländer= weniger Kriminalität</b>					
Links	30	48	33	+3	-.03
Mitte	54	56	60	+6	.08+
Rechts	66	72	76	+10	.09+
<b>Asylbewerber missbrauchen Asylrecht</b>					
Links	55	50	63	+8	.04
Mitte	67	71	76	+9	.08
Rechts	75	79	74	-1	-.01
<b>Zaun an österr. Grenze errichten</b>					
Links	39	46	44	+5	.13
Mitte	52	61	71	+19	.14**
Rechts	61	68	78	+17	.16**
<b>Zuwanderung von Muslimen untersagen</b>					
Links	29	31	33	+4	.07
Mitte	35	37	54	+19	.14**
Rechts	43	43	61	+18	.13**
<b>Verbot von Moscheebau</b>					
Links	63	61	69	+6	.12
Mitte	68	72	84	+16	.13**
Rechts	66	74	89	+23	.18***
<b>Zahl der Befragten</b>					
Links	32	33	16		
Mitte	167	240	74		
Rechts	110	193	98		

Frageformulierungen wie Tabelle 5 und 6, hier in gekürzter Form.

Statistische Signifikanz: \*p<0,05; \*\*p<0,01; \*\*\*p<0,001; +p<0,10

## 9. Informationsquellen und Medienwirkungen

Gefragt, unter Vorgabe einer Liste, wie sie sich in erster Linie über das politische Geschehen informieren (Tabelle 8), stehen bei den Befragten fast gleichrangig an erster Stelle „Gespräche mit Freunden und Bekannten“, „Zeitungen, Zeitschriften (Online oder Papier)“ sowie das „Fernsehen“. Mit Abstand folgen Facebook- und andere Internet-Seiten (wobei der Wert für Facebook in der letzten Welle vermutlich aus methodischen Gründen höher ausfällt als in den vorangegangenen Wellen).<sup>29</sup> Die Zahl derer, die keine

Informationsquelle angeben und totale kommunikative Abschottung betreiben, ist vernachlässigenswert.

Die Antworten auf die Frage zu den Informationsquellen sagen etwas über die Nutzung in Kombination mit der subjektiven Bedeutsamkeit des Mediums aus. Die Nutzung selbst mag höhere Werte aufweisen. Gefragt nach der Nutzungshäufigkeit gaben über die drei Wellen hinweg zwischen 50 % und 53 % der Befragten an, täglich oder fast täglich Zeitungen in Papierform oder Online zu lesen (meist handelt es sich um die lokalen Dresdner Zeitungen). Das sind etwas weniger als in der Dresdner Bevölkerung<sup>30</sup>,

<sup>29</sup> In den ersten beiden Wellen wurde nach der Nutzung von Facebook gefragt, ohne nähere Unterscheidung – wie in der dritten Welle – zwischen Pegida-Facebook und anderen Facebook-Seiten. Die Tatsache, dass Pegida in der ersten Welle nicht explizit erwähnt wurde, könnte dazu geführt haben, dass manche Befragte primär an andere Facebook-Seiten als die von Pegida dachten. In der Frage der tatsächlichen Nutzung der Pegida-Seiten im Internet, differieren die Werte im Zeitverlauf nur wenig. Zu Pegida Facebook siehe auch Scharf und Pleul (2016).

<sup>30</sup> In der Dresdner Bevölkerung lasen – einer eigenen repräsentativen Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2014 zufolge – bei einem vergleichbaren soziodemographischen Profil 62 % täglich oder fast täglich eine Tageszeitung in Papier- oder Online-Version (gewichtet nach Soziodemographie der Pegida Teilnehmer in den Merkmalen Geschlecht, Alter, Bildung). Die Bevölkerungsbefragung stützt sich auf eine postalische Erhebung auf der Grundlage einer Randomstichprobe aus dem Einwohnermelderegister mit 760 Befragten.

aber doch beachtlich viele – vor allem, wenn man bedenkt, wie oft auf Pegida Veranstaltungen der Ruf „Lügenpresse“ unter den Teilnehmern ertönt. Natürlich sagt die Nutzung nichts über das den Zeitungen entgegengebrachte Vertrauen aus – mehr als drei Viertel der Leser geben an, es wäre gering.<sup>31</sup> Aber die bloße Tatsache, dass sie überhaupt Tageszeitungen nutzen, eröffnet zumindest die Chance, Informationen gewahr zu werden, die nicht notwendigerweise konform mit der eigenen Weltanschauung sind. Die kommunikative Immunisierung ist nicht total.

**Tabelle 8: Primär genutzte Informationsquelle über Politik im Zeitverlauf (Mehrfachnennungen in %)**

	Welle		
	(1)	(2)	(3)
Zeitungen, Zeitschriften (online oder Papier)	67	70	70
Fernsehen	69	67	71
E-Mail/Newsletter	17	23	20
Pegida Facebook Seiten	} 37*	} 36*	53
Andere Facebook Seiten			21
Gespräche mit Freunden und Bekannten	70	71	78
Internet	48	55	37
Sonstiges	8	10	13

*Frageformulierung:* „Wie informieren Sie sich in erster Linie über das politische Geschehen?“ Antwortkategorien wie oben, mit Ausnahme \*= „Facebook“

Im Vergleich zu den Zeitungen wird Pegida-Facebook seltener genutzt. Mehrmals in der Woche geschieht dies bei etwas mehr als 40 % der Befragten. Dass dies seltener erfolgt als bei den Zeitungen, hat vermutlich damit zu tun, dass dort über das allgemeine Weltgeschehen oder über lokale Ereignisse nichts oder nur recht wenig vermittelt wird. Was man findet, sind Postings mit einer Verlinkung oft zu Zeitungsmeldungen, die einen unmittelbaren Bezug zu den Pegida Themen haben.<sup>32</sup> Es handelt sich aus-

schließlich um Negativaussagen über Migration, Islam und Flüchtlinge. Positive Aussagen finden keine Beachtung oder werden zum Objekt von Spott oder in Frage gestellt. Wer die Meldungen rezipiert, dürfte in seinem Negativbild bestärkt werden.<sup>33</sup>

Was sind die Folgen der Mediennutzung? Im Folgenden prüfen wir dies für die der Zeitungs- und die Pegida-Facebook-Nutzung zum einen für ethnozentrische Einstellungen, Ausländer betreffend. Und zum anderen für Einstellungen gegenüber dem Islam und Moslems. Der Ethnozentrismus wird gemessen über die Stellungnahme zu den Statements „In Deutschland leben zu viele Ausländer“, „Wenn es weniger Ausländer gäbe, würde es weniger Kriminalität geben“ sowie „Die meisten Asylbewerber missbrauchen das deutsche Asylrecht“. Die Einstellungen zum Islam und zu Moslems werden gemessen über die Stellungnahme zu den Statements „Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“, „Der Bau von Moscheen sollte in Deutschland verboten werden“ und – mit eher implizitem Bezug (da es sich bei den Flüchtlingen meist um Muslime handelt) – „Man sollte an den Grenzen Österreichs einen Zaun bauen, um die Flüchtlinge abzuhalten“.<sup>34</sup>

Die Einstellungen gegenüber den Ausländern und zum Islam und Muslimen, erfassen unterschiedliche Aspekte von Ausgrenzungstendenzen gegenüber Fremden. Sie dürften daher aus theoretischen, aber auch messspezifischen Gründen miteinander korrelieren (letzteres auch, weil es fließende Übergänge auf der Ebene der Itemspezifikation gibt).<sup>35</sup>

Lesern, die das Thema als besonders wichtig erachten – umso mehr das Gefühl geben dürfte, dass „wichtige“ Ereignisse unzureichend oder gar nicht in den „Mainstream“-Medien rezipiert werden.

<sup>33</sup> Ein systematischer, statistisch signifikanter Zusammenhang mit der Links-Rechts-Skala findet sich übrigens nicht. Facebook wird allenfalls leicht überproportional von denen gelesen, die politisch rechts stehen.

<sup>34</sup> Die jeweiligen Items wurden mittels Faktorenanalyse in ihrer Dimensionalität bestimmt und im Folgenden über ihre Faktorenladungen als Skala verwendet.

<sup>35</sup> Zum einen, weil angesichts des massenhaften Zuzugs von Flüchtlingen zur Zeit der Erhebung die Pegida Befragten bei dem Stimulus „Ausländer“ oft primär an Flüchtlinge gedacht haben dürften. Daher ist es auch problematisch, die jeweiligen Antworten in Relation zu den Ergebnissen der Dresdner Bevölkerungsbefragung (Reuband 2015) zu setzen, die vor der Pegida Entstehung durchgeführt wurde. Zum anderen ist in dem Konstrukt der ethnozentrischen Einstellungen auch ein Statement zum Asylmissbrauch von Flüchtlingen enthalten. Führt man eine Faktorenanalyse über die sechs Items durch, ergeben sich gleichwohl zwei Faktoren in der Weise, wie sie zuvor beschrieben wurde und wie sie in der folgenden Analyse Eingang findet.

<sup>31</sup> Auf der siebenstufigen Skala, die von „überhaupt kein Vertrauen“ (=1) bis „sehr großes Vertrauen“ (=7) reicht, stuften 87 % der Leser die Zeitungen mit Werten zwischen 1 und 3 ein. Bezogen auf alle Befragten ergibt sich ein Wert von 90 %. Zwischen den Lesern und Nichtlesern fällt insbesondere die unterschiedliche Wahl der Extremkategorie für "überhaupt kein Vertrauen" (=1) auf: Während bei den Lesern lediglich 31 % diesen Wert wählen, sind es unter den Nichtlesern 60 %.

<sup>32</sup> Dabei ist bemerkenswert, wie regional breit gestreut die Meldungen sind und wie breit das Spektrum der Regionalzeitungen ist, aus denen zitiert wird. Prüft man die Verlinkungen mit den Zeitungen („Epoch Times“ als Sonderfall hier ausgeklammert), so zeigt sich – wie wir dies stichprobenartig getan haben –, dass es sich dabei tatsächlich um Meldungen aus den zitierten Zeitungen handelt. Aufgrund des regionalen Bezugs geraten die Meldungen meist nicht in das Blickfeld der lokalen Dresdner Zeitungen oder überlokalen Zeitungen – was den

Gleichwohl steht außer Zweifel, dass sie unterschiedliche Akzente setzen. Die Korrelation zwischen beiden Konstrukten ist so denn auch eher moderat ( $r = .47$ ). Aufgrund der Unterschiede in der Akzentsetzung und aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen Daten auf Bevölkerungsebene (dazu vgl. Reuband 2015: 139), ziehen wir es vor, die Variablen für Ethnozentrismus und Einstellungen zu Islam/Muslimen getrennt als abhängige Variablen zu verwenden.<sup>36</sup>

Als Kontrollvariablen benutzen wir die sozialen Merkmale der Befragten und die Selbsteinstufung auf dem Links-Rechts Kontinuum. Darüber hinaus ziehen wir als unabhängige Variable das Ausmaß der wahrgenommenen Beeinträchtigung durch Flüchtlinge hinzu („Es macht mir Angst, dass immer mehr Flüchtlinge kommen“). Man kann annehmen, dass die Abwertung und Abschottung umso stärker ausgeprägt ist, je mehr sich die Befragten durch Zuwanderung bedroht fühlen.

Natürlich ist die Vorstellung, dass immer mehr Flüchtlinge kommen, von der Medienberichterstattung nicht unabhängig – wie sonst könnte man Informationen darüber erlangen? Doch in das Statement geht mehr ein, als nur die Wahrnehmung: nämlich die eigene Einschätzung der Situation und die daraus resultierende emotionale Reaktion. Zudem ist die Information, dass Flüchtlinge in größerem Umfang kommen, keine neue Information. Daher muss auch der Medieneffekt, der aus der aktuellen Berichterstattung erwächst, nicht besonders groß sein. In der Tat gibt es sogar keinen Zusammenhang zwischen Zeitungsnutzung und Pegida-Facebook-Nutzung auf der einen Seite und der Zustimmung zum Statement auf der anderen, dass es einem selbst Angst mache, dass immer mehr Flüchtlinge kommen.<sup>37</sup>

Die Ergebnisse der Analyse sind in *Tabelle 9* dargestellt. Im Fall des Ethnozentrismus als abhängige Variable wird deutlich, dass die tägliche/fast tägliche Nutzung der Zeitung ein positives Bild der Ausländer begünstigt, die Häufigkeit der Pegida-Facebook Nutzung ein Negatives. Die Effekte sind nicht besonders stark, aber statistisch signifikant. Des Weiteren erkennt man: Bildung begünstigt eine positive Orientierung, Alter und Geschlecht sind ohne Bedeutung.

<sup>36</sup> Korreliert man die Aussage „Der Islam ist eine Bedrohung für Deutschland“, ergibt sich im Fall des Konstrukts „Islam/Muslim“ erwartungsgemäß ein engerer Zusammenhang ( $r = .55$ ) als im Fall des Konstrukts für Ethnozentrismus ( $r = .34$ ).

<sup>37</sup> Aus diesem Grund verzichten wir auch auf die Berechnung eines Pfadmodells, das den Effekt der Mediennutzung sowohl auf die Angst vor dem Flüchtlingszuzug als auch auf die Einstellungen zu Ausländern und dem Islam näher bestimmt.

Die stärksten Effekte gehen von dem Gefühl subjektiver Bedrohung und von der Links-Rechts-Selbsteinstufung aus. Im Fall der Analyse, bei der die Einstellung gegenüber dem Islam und den Muslimen als abhängige Variable dient, wird das Erklärungsmodell weitgehend reproduziert – mit Ausnahme des Merkmals Alter, das nunmehr einen Effekt ausübt (Ältere sind negativer als die Jüngeren eingestellt).

**Tabelle 9: Ethnozentrismus bzw. Negativbewertung von Islam/Moslems in Abhängigkeit von Mediennutzung, sozialen Merkmalen, politischer Selbsteinstufung und Sorge vor Flüchtlingszuzug (Standardisierte beta Koeffizienten der OLS- Regression)**

	Ethno-zentrismus	Islam/Moslems
Zeitungslektüre	-.11**	-.18*
Pegida-Facebook	.15***	.08**
Geschlecht	.00	.03
Alter	.04	.15**
Bildung	-.07*	-.05
Links-Rechts-Skala	.20***	.14***
Sorge um Flüchtlingszuzug	.31***	.34***
R <sup>2</sup>	.20	.20

Paarweiser Ausschluss von Werten

Statistische Signifikanz: \* $p < 0,05$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \*\*\* $p < 0,001$

*Frageformulierungen, Zeitungen:* „Welche Tageszeitungen lesen Sie täglich oder fast täglich?“; *Pegida-Facebook:* „Wie oft nutzen Sie die Webseiten und Blogs von PEGIDA im Internet?“ (1-2. Welle) bzw. „Wie oft nutzen Sie die Facebook-Seite von PEGIDA im Internet?“ (3. Welle); [für die vorliegende Analyse integriert, Antwortkategorien: „mehrmals die Woche – mehrmals im Monat – seltener – nie“ [„Nutze kein Internet“ hier in der Analyse ausgeklammert]; *Sorge um Flüchtlingszuzug:* „Es macht mir Angst, dass viele Flüchtlinge kommen“. [„Stimme voll und ganz zu“ ... „stimme überhaupt nicht zu“]

*Basis:* Personen mit Internutzung, (=88 % aller Befragten)

*Codierung:* Geschlecht Mann=1, Frau=2; Alter in Jahren; Bildung: Volks-/Hauptschulabschluss/POS bis 8. Klasse=1, Realschulabschluss/POS bis 10. Klasse=2, Fachhochschulreife/Abschluss einer Fachoberschule=3, Abitur (Gymnasium/EOS)=4; Zeitungslrektüre: keine Zeitung=1, täglich und fast täglich Zeitung=2; Pegida Facebook: Nutzung Nie=1, Seltener=2, mehrmals im Monat=3, mehrmals die Woche=4; Links-Rechts-Skala 1 (links)...10 (rechts); Sorge um Flüchtlingszuzug: stimme überhaupt nicht zu=1 ... stimme voll und ganz zu=4.



Die Effekte der Zeitungs- und der Pegida-Facebook-Nutzung erweisen sich bei Aufgliederung nach der Erhebungswelle nicht als stabil. Mal ist es die Zeitungsnutzung, die ihren Effekt beibehält, mal die Häufigkeit der Pegida-Facebook Nutzung.<sup>38</sup> Dies könnte darauf hinweisen, dass es Periodeneffekte – etwa aufgrund bestimmter Ereignisse – gibt: in Form von Meldungen, die zeitspezifisch sind und mal eher über die eine oder die andere Informationsquelle fließen. Auch ist denkbar, dass die Intensität der Nutzung mal stärker und mal weniger stark umgekehrt reziprok verläuft. Wer die Pegida-Facebook-Seiten häufig nutzt, ist zwar seltener ein täglicher oder fast täglicher Zeitungsleser als jemand, der selten davon Gebrauch macht. Aber es ist zeitweise auch ein umgekehrtes Verhältnis denkbar: Wer in der Zeitung etwas von Interesse über das Thema Flüchtlinge/Migration oder Islam gelesen hat, sucht dazu vorübergehend vermehrt auch auf der Pegida-Facebook-Seite (und vice versa). Davon abgesehen, ist es möglich, dass nicht den Pegida-Facebook-Seiten, sondern anderen Internet-Seiten das höhere Gewicht als Medien der Online-Vermittlung zukommt. Doch dazu wurden in unserer Untersuchung – von der allgemeinen Frage nach den Informationsquellen abgesehen – keine Fragen gestellt.

## 10. Schlussbemerkungen

Pegida nimmt unter den Protestbewegungen eine Sonderstellung ein. Es gibt keine andere Bewegung, die es vermocht hat, über einen so langen Zeitraum nahezu jede Woche derart viele Menschen zu öffentlichem Protest zu mobilisieren. Der öffentliche Charakter von Pegida ist dennoch nicht mehr derselbe wie früher. Waren es in der Hoch-Zeit von Pegida zeitweise zwischen 17.000 und 25.000 Menschen, die sich zu den Kundgebungen einfanden, waren es zum Zeitpunkt unserer letzten Erhebung im April 2016 nur noch rund 3.000. Inzwischen sind es meist weniger als 2.000.

Dass die Teilnehmerzahlen gesunken sind, dürfte dem erheblichen Rückgang der Zuwanderungszahlen geschuldet sein, dem Aufstieg der AfD und dem zunehmend strikten Umgang der Bundesregierung mit der Flüchtlingssituation. Dass sich trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen immer noch Personen zu den Kundgebungen einfanden, dürfte ihrer tiefsitzen-

den Skepsis gegenüber der gegenwärtigen Situation und Zweifeln an den längerfristigen Wirkungen der eingeschlagenen Maßnahmen geschuldet sein. So waren mit einer Ausnahme alle Befragten in der dritten Welle der Ansicht, dass die Regierung die Flüchtlingssituation nicht im Griff habe. 81 % glaubten zudem nicht daran, dass „die neuen Maßnahmen der Regierung (z.B. Abkommen mit der Türkei usw.) längerfristig erfolgreich sein und die Flüchtlingszahlen reduzieren [werden].“ Weitere 13 % glaubten allenfalls an Teillösungen.<sup>39</sup>

Der Teilnehmerkreis der Pegida Kundgebungen ist weitgehend auf ein Stammpublikum geschrumpft. Allenfalls bei besonderen Anlässen vermag es Pegida vorübergehend noch, Menschenmassen zu mobilisieren – weniger aufgrund politischer Ereignisse, sondern kundgebungsspezifischer Besonderheiten.<sup>40</sup> Die Teilnahme an den Pegida Kundgebungen hat für viele Teilnehmer inzwischen einen rituellen Charakter angenommen. Man hat sich auf einen wöchentlichen Rhythmus eingestellt, begibt sich zu den Kundgebungen zusammen mit anderen Menschen, die man (meist) aus bestehenden sozialen Zusammenhängen her kennt (Reuband 2016b). Die Teilnahme ist aus dieser Sicht zugleich ein sozialer Akt, in dem soziale Bindungen bekräftigt und kollektive und soziale Identitäten beschworen werden.

Im Vergleich zu früheren Zeiten hat sich das politische Spektrum der Teilnehmer, gemessen an der politischen Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala, in dem hier betrachteten Zeitraum nach rechts verschoben. Wie sehr dieses Muster in der Zukunft weiter bestehen bleiben oder sich noch weiter verstärken wird, ist eine offene Frage. Unter anderen Umständen, bei erneut größerer Mobilisierung der Teilnehmer, ist ebenfalls nicht ausgeschlossen, dass sich das Profil wieder den Verhältnissen früherer Zeiten annähert und Personen verstärkt einbezogen werden, die sich politisch eher in der Mitte als rechts einstufen. Denn nach wie vor gilt, dass die Gesamtheit der Pegida Anhänger im eigenen Selbstverständnis eher in der Mitte als rechts angesiedelt ist.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Die Zeitungsnutzung ist in der ersten Welle mit  $\beta = .23$  ( $p < 0,001$ ) am stärksten, in der dritten Welle wird mit  $\beta = .13$  das Signifikanzniveau knapp verfehlt, in der zweiten Welle gibt es keinen Effekt. Facebook-Nutzung ist in der zweiten Welle mit  $\beta = .21$  ( $p < 0,001$ ) am stärksten, in den anderen beiden Wellen schwächer und verfehlt das Signifikanzniveau (die Unterschiede sind auch bei den nichtstandardisierten b-Koeffizienten gegeben).

<sup>39</sup> Der Rest gibt sonstige Antworten oder bekundet „weiß nicht“. Nur 1 % meinen, die Maßnahmen würden erfolgreich sein.

<sup>40</sup> Dies schließt nicht aus, dass unter anderen Umständen äußere Ereignisse in Kombination mit bewegungsspezifischer Mobilisierung eine Rolle spielen könnten.

<sup>41</sup> Bezogen auf die Gesamtheit der von uns Befragten in den drei Erhebungswellen überwiegen diejenigen, die sich in der Mitte einstufen (Wert 3 auf der fünfstufigen Skala): mit einem Anteil von 51 %. 41 % stufen sich eher rechts ein (Wert zwischen 4 und 5), 8 % eher links (Wert zwischen 1 und 2). Das arithmetische Mittel für alle Befragten liegt bei 3.4.

Welche Einstellungen gegenüber Ausländern und dem Islam/Muslimen eingenommen werden, ist unseren Befunden zufolge nicht nur von der Selbsteinstufung auf dem Links-Rechts Kontinuum abhängig, sondern ebenfalls von dem Gefühl subjektiver Bedrohung, das mit dem Zustrom von Flüchtlingen assoziiert wird. Die Einstellungen sind damit von ihrer Struktur nicht statisch, sondern dynamisch angelegt und dürften von Ereignissen, die mit Massenzuwanderung verbunden sind, nicht unbeeinflusst bleiben. Anders als es das Schlagwort von der „Lügenpresse“ – das bei Pegida eine so prominente Rolle spielt – erwarten lässt, kann bei deren Anhängern von einer totalen kommunikativen Isolierung von den „Mainstream“-Medien nicht die Rede sein. Rund die Hälfte liest die (meist lokalen) Tageszeitungen täglich oder fast täglich. Das ist etwas weniger als in der Bevölkerung üblich, aber es konstituiert keinen grundlegenden Unterschied.

Gemessen an ihren ethnozentrischen Einstellungen sind die Pegida Anhänger insbesondere gegenüber dem Islam, den Muslimen und dem Flüchtlingszuzug höchst ablehnend bis feindselig eingestellt. Gleichwohl wäre es zu einfach, diese Haltung schlichtweg mit generalisierter Ausländerfeindlichkeit und Rassismus gleichzusetzen und dies der Mehrheit zuzuschreiben.<sup>42</sup> Das Gesamtbild erweist sich als komplexer: Zwei Drittel der von uns Befragten in der dritten Welle (67 %) äußern Mitleid mit den Menschen, die vor dem Bürgerkrieg in Syrien fliehen. 62 % geben an, sich wegen der gewalttätigen Proteste gegen Flüchtlinge zu schämen. 64 % lehnen es für sich selbst oder generell ab, vor geplanten oder bereits vorhandenen Flüchtlingsunterkünften zu demonstrieren. Und 80 % sprechen sich dafür aus, politisch Verfolgten in Deutschland weiterhin Asyl zu gewähren.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Ausländerfeinde und Rassisten werden Negativaussagen über Ausländer, den Islam und Muslime bejahen. Aber nicht jeder, der sie bejaht, muss umgekehrt ein Ausländerfeind oder Rassist sein. Dies mahnt zur Vorsicht bei der Interpretation von Einzelaussagen und vorschnellen Generalisierungen.

<sup>43</sup> Die Aussagen stützen sich auf die folgenden Statements und Befunde aus der dritten Welle (jeweils „stimme voll und ganz“ sowie „eher“ zu zusammengefasst): „Mit den Menschen, die vor dem Bürgerkrieg in Syrien fliehen, habe ich Mitleid“, „Ich schäme mich für die gewalttätigen Proteste gegen Flüchtlinge“, „Wer politisch verfolgt wird, sollte weiterhin in Deutschland Asyl bekommen“. Die Frage zu den Flüchtlingsunterkünften lautet „Haben Sie schon mal vor geplanten oder bereits vorhandenen Flüchtlingsunterkünften demonstriert?“ Antwortkategorien: „Ja – nein, würde es aber tun – nein, lehne dies für mich ab – nein, lehne dies generell ab“, Zählt man für die drei Statements aus, wie viele der Befragten mindestens zwei „voll und ganz“ oder „eher“ bejahen, kommt man auf einen Anteil von 71 %.

Wo Vergleiche mit der Bevölkerung möglich sind, erweisen sich die Unterschiede als weniger groß als im Fall der zuvor diskutierten Einstellungen zu Flüchtlingen, dem Islam und den Muslimen. So stimmten in einer im März 2016 durchgeführten bundesweiten Umfrage 83 % der Bundesbürger dem Satz zu „Ich schäme mich für die gewalttätigen Proteste gegen Flüchtlinge“ (infratest-dimap 2016b). Die Pegida Befragten bejahten den identischen Satz mit einem Anteil von 62 % zwar seltener, aber die Unterschiede sind weniger spektakulär als bei den zuvor diskutierten Themen. In einer im September 2015 durchgeführten INSA- (Online-) Umfrage, stimmten 58 % der Bundesbürger der Aussage zu „Ich habe mit den Flüchtlingen aus Kriegsgebieten Mitleid“ (Dümer 2015). In unserer Pegida Erhebung, bei leicht differierender Formulierung, liegt der Anteil derer, die Mitleid für die syrischen Bürgerkriegsflüchtlinge äußerten, bei 62 % (und somit sogar noch etwas höher als bei INSA).<sup>44</sup>

Was die Gewährung von Asyl an politisch Verfolgte angeht, ist die Vergleichslage etwas schwieriger. Wo in den bundesweiten Umfragen von politischer Verfolgung als Asylgrund die Rede ist, handelt es sich um Erhebungen aus der Zeit vor der Flüchtlingswelle, und wo welche aus der Zeit der Flüchtlingswelle und der Pegida Kundgebungen existieren, ist von politischen *oder* religiösen Gründen die Rede statt von politischen allein. Die Vergleichsmöglichkeit ist daher etwas eingeschränkt.<sup>45</sup> Im September 2015 sprachen sich 82 % der Bürger für die Aufnahme von Flüchtlingen aus, die „aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt werden“. Im Februar 2016 waren es 73 % (infratest dimap 2015b, 2016a). In einer landesweiten Umfrage in Sachsen, die im Mai/Juni 2015 stattfand, belief sich der Anteil an Zustimmung bei der gleichen Frage auf 77 % (TNS Emnid 2015). Im Vergleich zu diesen Erhebungen nehmen die Pegida Befragten, die sich zu 80 % für politisches Asyl aussprachen, also keine Sonderstellung ein.<sup>46</sup> Ihre Einstellungen erweisen sich als kom

<sup>44</sup> Von syrischen Flüchtlingen und vom Bürgerkrieg ist in der INSA-Umfrage zwar nicht explizit die Rede, aber Syrien und die Flüchtlinge aus dem Bürgerkrieg waren zum Zeitpunkt der Erhebung überall in den Medien ein Thema, so dass der assoziative Bezugsrahmen nahezu der gleiche sein dürfte.

<sup>45</sup> Dies könnte – weil ein zusätzlicher Grund aufgeführt ist – das Ausmaß der Zustimmung etwas in die Höhe treiben. Andererseits ist lediglich von politischen „Gründen“ und nicht von politischer „Verfolgung“ die Rede – was einen gegenteiligen Effekt haben und das Ausmaß der Zustimmung dämpfen könnte.

<sup>46</sup> Ähnlich wie in den infratest-dimap Umfragen könnte der Trend auch bei den Pegida Anhängern leicht rückläufig gewesen sein: In der ersten Welle im Dezember 2015 äußerten

plexer als vielfach angenommen. Das Vorhandensein negativer Einstellungen gegenüber Zuwanderung und dem Islam/Muslimen schließt bei ihnen eine gewisse Aufgeschlossenheit in anderen Bereichen des Umgangs mit „Fremden“ nicht aus. Die Pegida Anhänger sind, was ihr Einstellungsprofil angeht, keine „Normalbürger“ – auch wenn sie sich in weiten Teilen so sehen (Reuband 2016b) –, aber sie sind andererseits auch nicht so andersartig, wie oft angenommen.

## Literatur

Berger, R., S. Poppe und M. Schuh (2016): Everything Counts in Large Amounts, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., Pegida. Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und „Wende“-Enttäuschung. Analysen im Überblick. Bielefeld, S.113-146.

Currle, P., L. Pflugradt, S. Segelke und L. Weißborn, unter Mitarbeit von W. Patzelt (2016): Pegida in Kundgebungen und Reden, in: W. Patzelt und J. Klose, Hrsg., Pegida – Warnsignale aus Dresden. Dresden, S. 101-148.

Decker, O., J. Kiess und E. Brähler (2016): Die enthemmte Mitte. Gießen.

Dittmann, R., R. Koopmans, I. Michalowski, A. Rink und S. Veit (2016): Verfolgung vor Armut. Ausschlaggebend für die Offenheit der Deutschen ist der Grund, in: WZB Mitteilungen, Heft 151, S. 24-27.

Dümer, V. (2015): Wie die Deutschen wirklich über die Flüchtlinge denken, in: BILD, 10.09.2015; Online: [www.bild.de/politik/inland/fluechtlings/so-denken-deutsche-42450162.bild.html](http://www.bild.de/politik/inland/fluechtlings/so-denken-deutsche-42450162.bild.html); Zugegriffen 22.03.2017.

Durchgezählt (2017): Statistik zu Pegida in Dresden. Online: <https://durchgezaehlt.org/pegida-dresden-statistik>; Zugegriffen 22.03.2017.

---

84 % eine Zustimmung, in den anderen beiden Wellen 80 %. Explizit nach Asyl für politisch Verfolgte gefragt (nicht mit Fragen zur religiösen Verfolgung vermengt), wurde in einer Umfrage des Instituts für Demoskopie aus dem Jahr 2014. Sie stammt zwar aus der Zeit vor der Flüchtlingswelle. Doch man kann annehmen, dass die grundlegenden Meinungsrelationen auch später noch Geltung gehabt haben dürften. Der Umfrage zufolge meinten 77 % der Befragten, dass politische Verfolgung die Aufnahme von Asylbewerbern rechtfertige („...wenn jemand in seinem Heimatland aus politischen Gründen verfolgt wird“, vgl. Institut für Demoskopie 2014: 26). Höhere Werte für die Gewährung politischen Asyls finden sich in einer bundesweiten Umfrage aus dem Jahr 2015, die mit variierenden Fallbeschreibungen in Form von Vignetten arbeitete. Danach sind 94 % der Bundesbürger aufgeschlossen für die Gewährung von Asyl im Fall politischer Verfolgung (Dittmann et al. 2016). Aufgrund der andersgearteten Fragekonstruktion ist ein unmittelbarer Vergleich dieser Untersuchung mit den anderen und unserer Erhebungen jedoch nicht möglich.

Forschungsgruppe Wahlen (2017): Politbarometer; „Wichtige Probleme in Deutschland“; Online: [www.forschungsgruppe.de](http://www.forschungsgruppe.de); Zugegriffen 22.03.2017.

Geiges, L., S. Marg und F. Walter (2015): PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft. Bielefeld.

Goodwin, M., T. Raines und D. Cutts (2016): What Do Europeans Think about Muslim Immigration?; Online: <https://www.chathamhouse.org>; Zugegriffen 22.03.2017.

Infratest dimap (2015a): AfD rückt nach rechts, CDU nach Links. Die Position der politischen Parteien im Links-Rechts-Kontinuum. Online: [www.infratest-dimap.de/uploads/media/LinksRechts\\_Nov2015\\_01.pdf](http://www.infratest-dimap.de/uploads/media/LinksRechts_Nov2015_01.pdf); Zugegriffen 22.03.2017.

Infratest dimap (2015b): ARD-DeutschlandTrend, September 2015; Online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/); Zugegriffen 22.03.2017.

Infratest dimap (2016a): ARD-DeutschlandTrend, Februar 2016; Online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/); Zugegriffen 22.03.2017.

Infratest dimap (2016b): ARD-DeutschlandTrend, März 2016; Online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/); Zugegriffen 22.03.2017.

Institut für Demoskopie (2014): Asyl und Asylbewerber: Wahrnehmung und Haltung der Bevölkerung. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Allensbach; Online: [www.bosch-stiftung.de/content/language1/.../RBS\\_Asyl\\_Studie\\_FINAL\\_RZ\\_einzel.pdf](http://www.bosch-stiftung.de/content/language1/.../RBS_Asyl_Studie_FINAL_RZ_einzel.pdf); Zugegriffen 22.03.2017.

Köcher, R. (2014): Die Bürger nicht verachten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.12.2014, S. 8.

Köcher, R. (2016): AWA 2016, Flüchtlingszustrom: Auswirkungen eines gesellschaftlichen Aufregungszyklus auf politisches Interesse und Mediennutzung. Allensbach; Online: [www.ifd-allensbach.de/fileadmin-in-AWA](http://www.ifd-allensbach.de/fileadmin-in-AWA); Zugegriffen 22.03.2017.

Merton, R.K. (1968): Social theory and social structure. New York.

Neuendorf, A. (2011): Die Links-Rechts-Dimension auf dem Prüfstand: Ideologisches Wählen in Ost- und Westdeutschland 1990-2008, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, 45, S. 233-256.

Patzelt, W. (2016): Wer sind und wie denken Pegidianer?, in: W. Patzelt und J. Klose, Hrsg., Pegida – Warnsignale aus Dresden. Dresden, S. 149-293.

- Reuband, K. H. (1990): Sicherheitspolitische Kenntnisse in der Bevölkerung: Das Beispiel „Nachrüstung“. Über Informationsdefizite, Mobilisierungsfolgen und die Bedeutung des Wissens für die Einstellung zur Nachrüstung, in: R. Steinweg, Red., *Lehren aus der Geschichte? Historische Friedensforschung*. Frankfurt/M., S. 391-429.
- Reuband, K. H. (2002): Frageformen, themenspezifische Sensibilitäten und Antwortmuster. Wie Fragen in Statementform und Fragen mit dichotomen Antwortvorgaben Antwortverteilungen beeinflussen, in: *ZA Information* 51, S. 82-99.
- Reuband, K. H. (2014): Schriftlich-postalische Befragungen, in: J. Blasius und N. Bauer, Hrsg., *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden, S. 643-660.
- Reuband, K. H. (2015): Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen, in: *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung* 21, S. 133-143.
- Reuband, K. H. (2016a): Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer, in: *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung* 22, S. 52-69.
- Reuband, K. H. (2016b): Außenseiter oder Repräsentanten der Mehrheit? Selbst- und Fremdwahrnehmung der Teilnehmer von Pegida Kundgebungen, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., *PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und 'Wende'-Enttäuschung? Forschungen, Deutungen und Ausblicke*. Bielefeld, S. 165-188.
- Reuband, K. H. (2017): Pegida, Sachsen und die Fremdenfeindlichkeit. Warum es komplexerer und regionalspezifischer Analysen bedarf, in: *Forschungsjournal soziale Bewegungen*, Heft 1 (im Druck).
- Rucht, D. et al. (2015): Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida; Online: [www.wzb.eu/de/pressemitteilung/untersuchung-zur-dresdner-pegida-demonstration](http://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/untersuchung-zur-dresdner-pegida-demonstration); Zugegriffen 29.02.2016.
- Rucht, Dieter (2016): Inwiefern und wann ist Pegida erfolgreich?, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., *Pegida. Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und „Wende“-Enttäuschung. Analysen im Überblick*. Bielefeld, S. 189-206.
- Scharf, S., und C. Pleul (2016): Im Netz ist jeden Tag Montag, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., *Pegida. Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und „Wende“-Enttäuschung. Analysen im Überblick*. Bielefeld, S. 83-98.
- Thomas, W.I. (1965/1928): *Person und Sozialverhalten*. Neuwied.
- TNS-Emnid (2015): Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Sachsen, Juni 2015; Online: [www.medien-service.sachsen.de/medien/assets/download/105171](http://www.medien-service.sachsen.de/medien/assets/download/105171); Zugegriffen 22.03.2017.
- Volkman, T. (2017): Angst, Lügen und Videos, in: *liberal*, Heft 2, S. 30-31.
- Vorländer, H., H. Maik und S. Schäller (2016): *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*. Wiesbaden.
- Zick, A., B. Küpper und D. Krause (2016): *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände*. Bonn.

## „Aufgespießt“

### Schwachstellen in der Parteienfinanzierung

– Was die Zeitungen uns zu notwendigen Reformen verschweigen –

Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher<sup>1</sup>

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 wurde die Subventionierung politischer Parteien in Deutschland auf eine völlig neue Grundlage gestellt:

- Nicht mehr *Wahlkampfkostenerstattung*, sondern *staatliche Teilfinanzierung* (der gesamten Parteilätigkeit) mit Bezug zur „*Verwurzelung der Parteien im Volke*“;<sup>2</sup>
- Nicht mehr *Begrenzung (der staatlichen Förderung)* durch Verwendungszweck („notwendige Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“<sup>3</sup> und maximalen Staatsanteil,<sup>4</sup> sondern *Begrenzung durch zwei zahlenmäßig definierte „Obergrenzen“*, eine relative und eine absolute;<sup>5</sup>
- Nicht mehr prozentuale Anteile aller „förderungswürdigen“ Parteien an einem Festbetrag für jede Wahl, sondern fester Zuschuss für einzelne Maßstäbe der „*Verwurzelung im Volke*“ (= einzelne Wählerstimme, Summe der Zuwendungen aus Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden).

Aus diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat das Parteiengesetz 1994 das mit Abstand beste Parteienfinanzierungsregime einer etablierten (westlichen) Demokratie gemacht. Als Wählerstimmen zählen die tatsächlich gewonnenen/erreichten gültigen Stimmen in Landtags-, Bundestags- oder Europawahl. Als Zuwendungsbeträge gelten Mitgliedsbeiträge und/oder Spenden bis € 3.300 von jedem einzelnen Wahlberechtigten. Ist dieses neue Regime nun perfekt? Oder haben sich bei der Übertragung der Verfassungsgrundsätze in gesetzliche Regeln doch Schwächen eingeschlichen? Hier ist zunächst der Zusammenhang zwischen Wählerstimmenanteil, Zuwendungsanteil und absoluter Obergrenze zu erörtern.

- Nach den geltenden Bestimmungen des Parteiengesetzes (PartG)<sup>6</sup> können die Wahlberechtigten in Scharen den Wahlurnen fernbleiben, ohne finanzielle Folgen auszulösen. Der aus öffentlichen Mitteln an die Gesamtheit aller anspruchsberechtigten Parteien ausgezahlte Betrag kann sich derzeit nicht verringern. Die Zahlungen nach dem PartG sind bis auf weiteres unabhängig von der durch die Parteien insgesamt erbrachten Mobilisierungsleistung. Belegt diese Mechanik eine Verwurzelung der Parteien im Volke? Ursache für die Partizipationsresistenz der staatlichen Teilfinanzierung ist eine Pufferwirkung aus der Koppelung von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil. Der „Zuwendungsanteil“ ist auf absehbare Zeit groß genug, um jedes Absinken des „Wählerstimmenanteils“ aufzufangen. Wenn viele Wähler zu Hause bleiben, sinkt zwar der Wählerstimmenanteil. Aber den Parteien fließt immer der gesetzliche Höchstbetrag zu, also die vom Verfassungsgericht festgelegte absolute Obergrenze. Was durch Wahlenthaltung beim Wählerstimmenanteil verloren geht, wächst beim Zuwendungsanteil zu. Das gilt, so lange der Gesamtbetrag aller Ansprüche (2016 etwa € 196,2 Millionen) größer ist als die „absolute Obergrenze“ (derzeit € 159,2 Millionen pro Jahr). Damit greift die gesetzliche Deckelung<sup>7</sup> (ungeachtet der Absicht des BVerfG) ins Leere. Die Parameter für beide Anteile (bis 31.12.2016 jeweils € -,70 je Wählerstimme und 38 % der – kleineren – Zuwendungen von Einzelpersonen) sind zu hoch angesetzt.
- In der Kombination von Wählerstimmenanteil und Zuwendungsanteil ist die staatliche Teilfinanzierung<sup>8</sup> der Parteien gegen das elementare Risiko demokratischer Wahlen wirksam abgepuffert. Sinkende Wahlbeteiligung hat keinen Einfluss auf die Höhe der alljährlichen Zahlung der Staatskasse an die Parteien.

Sogar gegen ein weiteres Absinken der Wahlbeteiligung (auch wenn es derzeit wegen der mobilisierenden Wirkung der AfD nicht zu erwarten ist) wurde bereits vorgesorgt: Ab 01.01.2017 sind die Parameter auf € 0,83 je Wählerstimme und 45 % der (förderungswürdigen) Zuwendungen erhöht. Diese Änderungen stehen bereits im Gesetzblatt, weil sie Teil der jünger-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Professor em. für Politikwissenschaft an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

<sup>2</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

<sup>3</sup> BVerfGE 20, 56 (97).

<sup>4</sup> BVerfGE 20, 56 (102).

<sup>5</sup> BVerfGE 85, 264 (289, 291).

<sup>6</sup> Gesetz über die politischen Parteien i.d.F. der Bekanntmachung vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 149).

<sup>7</sup> § 18 Abs. 5 Satz 2 PartG.

<sup>8</sup> Nicht nur der Volksmund spricht immer noch von „Wahlkampfkostenerstattung“, sondern z.B. auch die Bertelsmann Stiftung (s. unten, Anm. 21).

ten Novelle zum PartG waren,<sup>9</sup> und verschärfen sogar den hier kritisierten Zustand. Es ist sehr bemerkenswert, dass diese Aufstockung in der Bundestags-Anhörung am 14.12.2015 weder im Detail erörtert noch in ihren Wirkungen kritisiert wurde. Gerade weil seit 01.01.2017 erhöhte Parameter in Kraft sind, ist in diesem Jahr ein öffentlicher Diskurs über die genannten Mechanismen dringend erforderlich.

Offenbar ist aus der Summe, die das Verfassungsgericht für das Maximum des verfassungsrechtlich Zumutbaren gehalten hat, der alljährlich zu verteilende Regelbetrag geworden. Dies geschah durch die Festlegung der technischen Einzelheiten im Rahmen eines für Außenstehende nur schwer durchschaubaren Gesetzgebungsverfahrens.<sup>10</sup> Möglicherweise liegt ein Konstruktionsfehler bei der Umsetzung von verfassungsrechtlichen Vorgaben in staatsrechtliche Normen vor. Den Rahmen des durch Gerichtsurteile gesetzten Verfassungsrechts haben die aktiven Politiker genutzt, um Grenzen zum eigenen Nutzen risikofrei auszuschöpfen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich aktuell ein notwendiges Mindestprogramm für Reformen der in Deutschland geltenden Regeln zur Parteienfinanzierung:

1. Senkung des für die Berechnung des Wählerstimmenanteils maßgebenden Betrages (derzeit € 0,83) um mindestens € 0,28.<sup>11</sup> Nur so kann ein vom Wähler durch Wahlenthaltung verworfenes Politikangebot auch für die Parteien finanziell wirksam werden. (Eine fühlbare Minderung des Gesamtbetrages der staatlichen Teilfinanzierung erfordert zugleich eine Absenkung des ebenfalls überhöhten „Zuwendungsanteils“.)

Die Höhe der vorgeschlagenen Kürzung des Wählerstimmenanteils ergibt sich aus zwei Sachverhalten:

- a) Zwecks „Verwurzelung der Parteien im Volke“ sollten Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil jeweils etwa 50 % der „absoluten Obergrenze“ bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung ausmachen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2015 (BGBl. I S. 2563).

<sup>10</sup> S. Boyken, Friedhelm: *Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1998, S. 233-275.

<sup>11</sup> Selbstverständlich ist auch der Betrag von bislang € 0,85, ab 01.01.2017 sogar € 1 für die ersten vier Millionen Wählerstimmen einer Partei (§ 18 Abs. 3 PartG) entsprechend auf maximal € 0,70 abzusenken.

<sup>12</sup> So bereits Rudzio, Wolfgang: Das neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25 (1994) 3, S. 395-397.

Tatsächlich entsprach der (unbereinigte) Wählerstimmenanteil von 2016 aber 60 % des zulässigen Höchstbetrages der staatlichen Teilfinanzierung.

- b) Die Beteiligung an der Bundestagswahl lag 2013 bei 71,5 %. Bei der Bundestagswahl 1998 (mit der höchsten Wahlbeteiligung im vereinten Deutschland) waren es noch 82,2 % gewesen. Nimmt man diesen Wert als Grundlage für die Berechnung eines maximal erreichbaren Wählerstimmenanteils, dann war bereits der 2016 geltende Betrag für die einzelne Stimme um etwa 10 % niedriger anzusetzen.
  - c) Aus zweimal jeweils 10 % Reduktion ergibt sich der Vorschlag, den Betrag pro Wählerstimme von € 0,70 nicht etwa auf € 0,83 zu erhöhen, sondern ihn auf € 0,55 zu senken. Das würde ein Gleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil herstellen und ggfs. einer deutlich gesunkenen Wahlbeteiligung auch finanziell Rechnung tragen.
2. Für das Problem des überhöhten Zuwendungsanteils bietet sich bei der geltenden Rechtslage eine andere Strategie an: Entfernung der Mandatsträgerabgaben aus dem Gesamtbetrag der Beiträge und Zuwendungen nach § 18 Abs. 1 PartG.

Die Einbeziehung der Mandatsträgerabgaben in die Berechnungsgrundlage für den Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung erscheint im Lichte der grundlegenden Zielsetzung des BVerfG als missbräuchlich. Solche Abgaben drücken keine „Verwurzelung im Volke“, sondern nur die Fähigkeit einer Partei zur „wirksamen Besteuerung“ der eigenen Mandatsträger aus. Deshalb ist der beim Zuwendungsanteil maßgebliche Betrag (§ 18 Abs. 1 PartG) um die Summe der Mandatsträgerabgaben zu kürzen. Diese Abgaben sind in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert ausgewiesen, lassen sich also problemlos aus der Berechnungsgrundlage entfernen. Am besten geschieht das durch ersatzlose Streichung der Worte „und Mandatsträger“ aus dem Gesetzestext.

Ob die hier vorgeschlagene Maßnahme ausreicht, um auch den Zuwendungsanteil (bei durchschnittlichem Beitrags- und Spendenaufkommen) auf etwa € 80 Millionen abzusenken, bleibt abzuwarten. Nach den Rechenschaftsberichten für 2014 weisen die Zuwendungsempfänger unter den Parteien zusammen etwa € 62 Millionen Mandatsträgerabgaben aus.<sup>13</sup> Der Grundbetrag des Zuwendungsanteils (2016 ca. € 101 Millionen) war also um etwa € 24 Millionen erhöht. Die Streichung des o.a. Zuwendungsanspruchs würde den Zuwendungsanteil auf € 77 Millionen absenken. So wäre der angestrebte Gesamtbetrag von ca.

<sup>13</sup> Deutscher Bundestag, Drucksachen 18/ 7910 und 18/ 8475.

€ 80 Millionen sogar noch unterschritten. Deshalb ist nach einigen Jahren der konkreten Erfahrung mit der vorgeschlagenen Neuregelung eine Nachjustierung vorzunehmen. Dabei kann sich ergeben, dass der Zuwendungssatz von z.Zt. 45 % erhöht oder gesenkt werden sollte.

In eine Gesamtbetrachtung sind aber auch weitere die Parteifinanzien betreffenden Bestimmungen einzubeziehen. Solche können auch in anderen Gesetzen enthalten sein. Alle Regelungen gemeinsam bilden das sog. Parteienfinanzierungsregime. Zu beachten sind dabei auch Vorschriften im Einkommensteuergesetz und im Abgeordnetengesetz (genauer in seinem durch das Fraktionsgesetz von 1994 eingefügten Teil). Auf diesem Wege lassen sich zwei weitere Schwachstellen des deutschen Regelwerks benennen.

3. Im Einkommensteuergesetz wird an zwei Stellen (§§ 10b und 34g EStG) die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an Teilnehmer des politischen Wettbewerbs<sup>14</sup> geregelt. Solche Zuwendungen unterliegen bis zu bestimmten Höchstbeträgen einer gestaffelten Freistellung von der Steuerpflicht. Der Höchstbetrag liegt bei € 3.300 je Steuerpflichtigen und Jahr (bei Verheirateten verdoppeln sich die Beträge). Davon kann jeweils die erste Hälfte (mit 50 %) von der Steuerschuld, die überschießende Hälfte vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden. Als sog. „Kleinspenderregelung“ ist dies im Grundsatz für andere Demokratien durchaus vorbildlich.<sup>15</sup> Ein Problem bilden aber die Höchstbeträge. Sind Zuwendungen durch verheiratete Steuerpflichtige von € 6.600 in einem Kalenderjahr noch als „Kleinspende“ anzusehen? Umgangssprachlich würde wohl jeder eher an € 100 oder allenfalls an € 1.000 denken. Deshalb erscheint eine gewisse Annäherung zwischen Umgangssprache und Gesetzestext wünschenswert. Eine Absenkung der Höchstbeträge auf € 600 pro Person und Steuervorteil ergäbe bereits einen Zuwendungshöchstbetrag von € 2.400 für Verheiratete. Das wäre gegenüber der aktuellen Regelung von € 6.600 durchaus dramatisch. Vielleicht müsste deshalb eine Absenkung auf € 1.000 pro Person, Jahr und Art des Steuervorteils<sup>16</sup> als Kompromiss zwischen Alltagsverständnis und Gesetzeswortlaut noch hingenommen werden. Für Parteien und Mandatsträger akzeptabel wäre das wohl kaum.

<sup>14</sup> Insbesondere eben der Parteien.

<sup>15</sup> Ähnliche Steuervorteile für politische Zuwendungen kennen wohl nur Australien und Kanada.

<sup>16</sup> Also ein Höchstbetrag von insgesamt € 4.000 für Verheiratete.

Eigentlich soll die Steuerbegünstigung nach §§ 10b und 34g EStG Anreize für freiwillige Zuwendungen von Staatsbürgern an die Parteien schaffen. So würde das Bemühen der Parteien um eine (auch finanzielle) Verwurzelung im Volke unterstützt. Die derzeitigen Höchstbeträge sind aber dazu wenig geeignet, weil sie über durchschnittliche Spenden (und/oder Parteibeiträge) einzelner Bürger weit hinausgehen. Die übertriebene Höhe der Förderung dient dazu, für die Abgaben der kommunalen Mandatsträger eine steuerliche Entlastung zu ermöglichen.

4. Streichung der „Öffentlichkeitsarbeit“ als „legitime“ Aufgabe der Fraktionen nach dem Wortlaut der entsprechenden Gesetze in Bund und Ländern. Die gesonderte öffentliche Förderung von Parlamentsfraktionen (neben der staatlichen Teilfinanzierung der Parteitätigkeit) bedarf eigentlich einer Begründung. Ohne diese öffnet sie nur den Weg zu einer verfassungswidrigen Umwegfinanzierung, sobald Kosten für Aktivitäten der Parteiorganisation (oder ihrer Teile) auf die Fraktionskasse verschoben werden können.

Vor Jahren fanden sich während der Bundestagswahlkämpfe gelegentlich Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften mit der Angabe „Fraktion der ... im Deutschen Bundestag“. Diese Praxis hat der Rechnungshof (als zuständige Prüfungsinstanz für die Rechnungen der Fraktionen) offenbar zügig unterbunden. Der Versuch des CDU-Landes- und Fraktionsvorsitzenden Böhr, die Grenze zwischen Partei- und Fraktionskasse auf andere Weise zu überschreiten, führte zu Strafprozessen und einer Bußgeldzahlung der CDU-Bundespartei.<sup>17</sup>

Heute laden Kreisverbände einzelner Parteien mit der Angabe „Fraktion der ... im Deutschen Bundestag“ zu öffentlichen Veranstaltungen in ihrer Region ein. Diese niedrigschwellige Durchbrechung der verfassungsrechtlich gebotenen (wenn auch politikwissenschaftlich schwer darstellbaren<sup>18</sup>) Trennung zwischen Partei- und Fraktionsfinanzierung ist bislang dem wachsamen Auge des Rechnungshofes entgangen. Die Grundlage für solche Missbräuche wurde aber durch das Fraktionsgesetz von

<sup>17</sup> Holl, Thomas: Linke Tasche, rechte Tasche, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 29.10.2013; Deutscher Bundestag: Pressemitteilung vom 23.12.2010.

<sup>18</sup> McMenamin, Iain: *If Money Talks, What Does It Say? Corruption and Business Financing of Political Parties*, Oxford: Oxford university Press, 2013, S. 107: “German law insists on artificial distinctions between various party bodies, which are difficult to police.”

1994 gelegt.<sup>19</sup> Nach dem Grundsatz „und führe uns nicht in Versuchung“ wäre deshalb die ersatzlose Streichung der Lit. f in § 52 Abs. 2 Ziffer 2 „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit“ erforderlich. Dies betrifft nicht nur das Bundesgesetz, sondern auch die entsprechenden Bestimmungen in den Fraktionsgesetzen der Länder. Das wäre der nachhaltigere Weg, einer Neigung zu Missbräuchen den Boden zu entziehen. Die durchschlagende Wirkung dieser einfachen Textkorrektur kann sonst nur durch ständige Wachsamkeit oder wirksame zusätzliche Kontrollverfahren erreicht werden.

Obwohl das deutsche Parteiengesetz die beste Regelung eines komplexen Problems darstellt, die sich in einer westlichen Demokratie finden lässt,<sup>20</sup> bleiben Schwachstellen. Diese lassen sich präzise benennen und z.T. eindeutig Diskrepanzen zwischen dem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts und dem aktuellen Gesetzestext zuordnen. Bislang wurden die hier diskutierten Aspekte nicht Gegenstand eines öffentlichen Diskurses. Dafür gibt es einleuchtende Gründe. Die Parteien haben kein Interesse, weil sie von einer Veränderung negativ betroffen wären. Bei den Abgeordneten finden sich nur wenige, die mit der Materie hinreichend vertraut sind. In den Medien, denen sonst kein Skandalchen entgeht, mangelt es an Sachkenntnis, um einzelne Sachverhalte zu identifizieren.

Überhaupt scheinen Themen wie Parteienfinanzierung der Arbeitsteilung in den Redaktionen zum Opfer zu fallen: Die Politikredaktion wäre sachlich zuständig, scheut aber den Umgang mit Zahlen. Die Wirtschaftsredaktion ist an den Umgang mit Zahlen gewöhnt, respektiert aber (weitgehend) die Zuständigkeit der Politikredaktion. Solange kein Chefredakteur, ungeachtet der Hektik des Alltags, auf diese Lücke der Berichterstattung aufmerksam wird, bleibt der Themenkreis unbeachtet.

Selbst bei Institutionen, deren Anliegen die Verbesserung der Demokratie ist, reicht die Sachkenntnis nicht weit genug, um die genannten Details aufzudecken. Beispiele dafür sind die Bertelsmann Stiftung,<sup>21</sup> Abge-

ordnetenwatch<sup>22</sup> oder Lobbycontrol.<sup>23</sup> Vertreter der Wissenschaft fallen ebenfalls als kritische Beobachter aus. Einige blockieren sich selbst durch Fixierung auf die Suche nach offener Rechtswidrigkeit. Andere werden durch gleichgültige Medien an einer Publikation gehindert. Dennoch gibt es Ansatzpunkte für eine den aktuellen Zustand verbessernde Reform. Wer nicht will, dass die verfassungsrechtlich definierte „Obergrenze“ zum Garantiebetrug einer alljährlichen Routinesubvention an die politischen Parteien wird, muss jetzt anfangen, über „Schönheitsfehler“ des Parteienrechts zu diskutieren.

<sup>19</sup> 16. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11.03.1994 (Fraktionsgesetz) (BGBl. I 526).

<sup>20</sup> So wird etwa der in Deutschland verfügbare Grad an Transparenz „von keiner anderen westlichen Demokratie ... erreicht“ (Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 2015, S. 167).

<sup>21</sup> Dort ist beispielsweise (über 20 Jahre nach einer grundlegenden Neuordnung) noch immer von „Wahlkampfkostenerstattung“ die Rede; s. „Niedrige Wahlbeteiligung schadet der Demokratie“, [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download\\_file/3797/3797\\_6.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download_file/3797/3797_6.pdf) (eingesehen am 05.01.2017).

<sup>22</sup> So im Jahresbericht 2015, Ziffer 4) Parteienfinanzierung ([https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz-Positionen-aktualisiert\\_Jan2016.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz-Positionen-aktualisiert_Jan2016.pdf) – eingesehen am 05.01.2017).

<sup>23</sup> Ein Beispiel bietet Christina Deckwirth: „Stellungnahme zur Anhörung ... im Innenausschuss ... 14.12.2015“ (<https://www.bundestag.de/blob/3993/c88adba0e92c301bd35115d6216581e5/18-4-462-d-stellungnahme-data.pdf>).



## Mehr Pluralismus! Mehr Streit! Mehr Freiheit!

### – Plädoyer für eine neue politische Partizipations- und Repräsentationskultur –

Friederike Linke, M.A.<sup>1</sup>

Am 10. Januar 2017 verabschiedete sich der scheidende US-Präsident Barack Obama mit einer emotionalen Rede. Im Mittelpunkt standen nicht etwa die Erfolge seiner Präsidentschaft oder die Appelle an seinen Amtsnachfolger. Hauptthema seiner Rede war die Verantwortung jedes Einzelnen für die Demokratie. Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit moderner Demokratien ist so aktuell wie nie zuvor.

Gerade in den zurückliegenden Jahren erlebte der Krisendiskurs um den Zustand moderner Demokratien einen neuen Höhepunkt. Insbesondere die u.a. vom britischen Sozialwissenschaftler Colin Crouch bewusst düster gezeichnete These des zunehmenden Abgleitens westlicher Demokratien in einen postdemokratischen Zustand<sup>2</sup>, in der „reale Politik hinter geschlossenen Türen gemacht“ wird und „die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe [...] zu einem reinen Spektakel verkommt“<sup>3</sup> fand vielfach Wiederhall in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte.

Auch wenn die bisweilen schreckensgespeiste Diskussion inzwischen wieder mehr Differenzierung erfährt<sup>4</sup>, zeigen nach wie vor aktuelle Studien aus der Wahl- und Parlamentarismusforschung auch für die deutsche Demokratie eine zunehmende Verschlechterung der Beziehung zwischen Bürgern<sup>5</sup> und politischen Repräsentanten und geben damit begründet Anlass zur Sorge.<sup>6</sup>

Beachtlich ist jedoch zugleich, dass sich in Erhebungen der zurückliegenden Jahre wiederholt eine breite Mehrheit der Befragten für die Demokratie als beste Staatsform ausgesprochen hat. Selbst eine Umfrage<sup>7</sup> unter Anhängern der Pegida-Bewegung 2015 zeigt

eine deutliche Zustimmung für die Idee der Demokratie (90,4 % sind sehr oder ziemlich dafür). Das liegt nur leicht unter der Zustimmung von 91,3 % der Gesamtbevölkerung.<sup>8</sup>

Kann überhaupt von einer generellen Krise oder gar einem postdemokratischen Zeitalter gesprochen werden, wenn sich nach wie vor eine solch überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dem Prinzip der Demokratie und ihren normativen Grundlagen verpflichtet fühlt? Zumindest untermauern diese Zahlen die Krisenthese nicht.

Deutlich zu sehen ist indessen, dass sich die kommunikative Beziehung zwischen Regierenden und Regierten in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert hat. Besonders deutlich stellt das eine vielbeachtete Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2014 mit dem Titel „Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag“ heraus.<sup>9</sup> Die Forscher kamen zu dem Ergebnis, dass der Bundestag mit einem zunehmenden Wahrnehmungsdefizit seiner Debatten zu kämpfen hat. So konnten sich 75 % der Befragten nicht erinnern, in den letzten Monaten eine Parlamentsdebatte gehört oder gar verfolgt zu haben.<sup>10</sup> Dies ist – wie die Studie dank eines Zeitvergleichs über dreieinhalb Jahrzehnte zeigen kann – eine relativ junge Entwicklung. Bejahten 1978 noch 53 % und 1984 sogar 63 % der Befragten die Frage „Haben Sie in den letzten Monaten mal eine Bundestagsdebatte im Radio oder Fernsehen gesehen?“, waren es 2014 gerade noch 28 % bzw. in Ostdeutschland 24 %.<sup>11</sup>

Die aufgezeigte Problematik wird noch deutlicher durch die Feststellung der Studie, dass die Präsenz von Bundestagsdebatten in den Medien ebenfalls deutlich abgenommen hat. So erschienen im ersten Untersuchungszeitraum (September 2005 bis August 2006) in deutschen Leitmedien 468 Artikel über Debatten im Deutschen Bundestag. Im identischen Zeitraum waren es acht Jahre später (September 2013 bis August 2014) gerade einmal noch 275 Artikel.<sup>12</sup> Die Studie bilanziert daher treffend, dass „die häufig ge-

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist Büroleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Berliner Büro der Bundestagsabgeordneten Petra Rode-Bosse.

<sup>2</sup> Vgl. Colin Crouch: Postdemokratie, Frankfurt am Main, 2008.

<sup>3</sup> Ebenda, Seite 10.

<sup>4</sup> Vgl. Aus Politik und Zeitgeschichte: Repräsentation in der Krise?, 66. Jahrgang, 2016.

<sup>5</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwende ich nicht durchgehend die weibliche und männliche Form. Selbstverständlich sind stets beide Geschlechter gemeint.

<sup>6</sup> Vgl. u.a. Dominik Hierlemann, Ulrich Sieberer: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag (Bertelsmann Stiftung), 2014.

<sup>7</sup> Prof. Dr. Dieter Rucht (Koordinator) u.a.: Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida, Berlin, 2015, Seite 23.

<sup>8</sup> Siehe Oliver Decker, Johannes Kiess, Elmar Brähler: Die stabilisierte Mitte. Rechtsextreme Einstellung in Deutschland 2014, Leipzig, 2014, Seite 52.

<sup>9</sup> Dominik Hierlemann, Ulrich Sieberer: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag (Bertelsmann Stiftung), 2014.

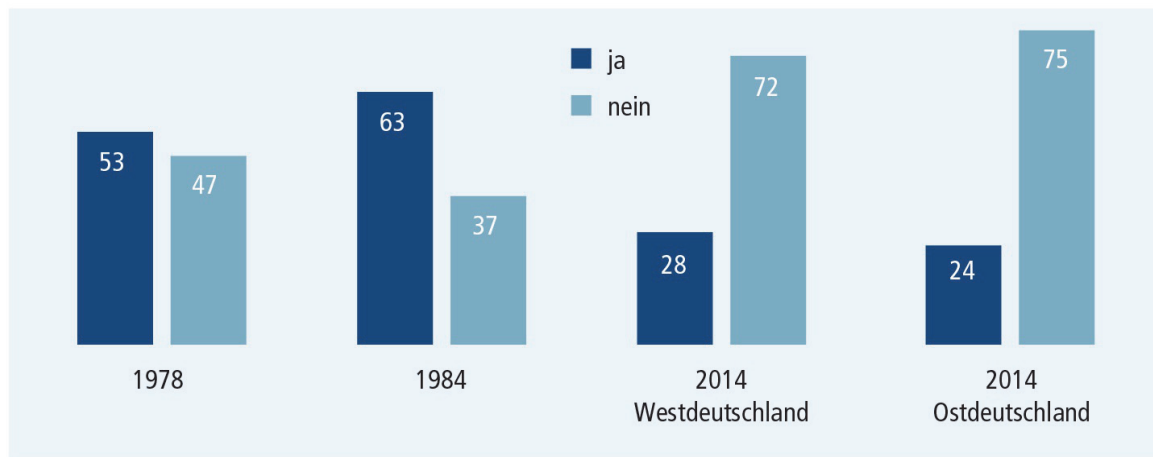
<sup>10</sup> Ebenda, Seite 25.

<sup>11</sup> Ebenda, Seite 26.

<sup>12</sup> Ebenda, Seite 40.

Abbildung 1: Bundestagsdebatten finden heute weniger Aufmerksamkeit

Angaben in Prozent

**Frage:** Haben Sie in den letzten Monaten mal einer Bundestagsdebatte im Radio oder Fernsehen zugehört?

Basis: Westdeutschland, Bürger ab 16 Jahre.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen 3056, 4051 und 11029.

| BertelsmannStiftung

(Aus Dominik Hierlemann, Ulrich Sieberer: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag (Bertelsmann Stiftung), 2014, Seite 26)

ringe und weiter abnehmende Wahrnehmung politischer Auseinandersetzungen im Bundestag und seine zentrale Rolle im politischen System unserer repräsentativen Demokratie zunehmend auseinander [klaffen].<sup>13</sup>

Nun stellt sich die Frage, auf welche Ursachen sich das deutlich zurückgegangene Interesse der Deutschen an den Debatten des Bundestages zurückführen lässt oder anders formuliert: Aus welchen Gründen ist das deutsche Parlament zu einer „Arena ohne Publikum“<sup>14</sup> geworden?

Eine nachvollziehbare, jedoch sicher nicht hinlängliche, Antwort gibt die Studie in der vielfach bemängelten Vorhersehbarkeit der Debatteninhalte. Darüber hinaus gibt es einige weitere Problembereiche, die sich auf der Grundlage von Erhebungen sowie der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte benennen lassen, die für das schwindende Interesse ursächlich sein können. Diese sollen im Weiteren, auf Grund des beschränkten Umfangs, nur in Kürze angerissen werden.

<sup>13</sup> Ebenda, Seite 6.<sup>14</sup> Roßmann, Robert: Arena ohne Publikum, Süddeutsche Zeitung, 8. Dezember 2014.

### Vorhersehbarkeit der Inhalte

Die Befragten der Studie „Sichtbare Demokratie“ zeigen sich von den Inhalten der Debatten enttäuscht, da in ihnen zumeist nur vorhersehbare Positionen vorgetragen werden. So sprechen sich nur 26 % der Befragten dafür aus, dass Bundestagsdebatten als Schaukämpfe dienen sollen, die dem Publikum die Argumente der einzelnen Parteien näherbringen. Hingegen wünscht sich über die Hälfte der Befragten, dass in den Bundestagsdebatten auf die Argumente der politischen Gegner eingegangen wird.<sup>15</sup>

### Der Resonanzverlust der Politik

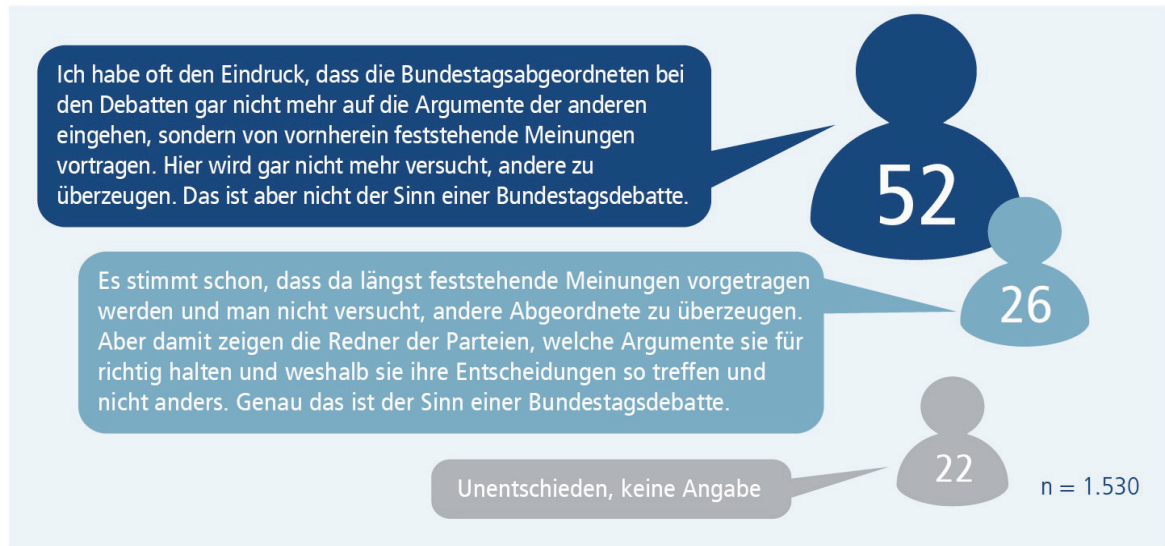
Das Problem des Fehlens erfolgreicher Kommunikation durch die abnehmende Wahrnehmung der Debatten des Deutschen Bundestages wird verschärft durch die zugleich von vielen Menschen empfundene Unsichtbarkeit der eigenen Interessen. Zum großen Problem für die Demokratie wird es, wenn viele Menschen das Gefühl haben, ihr Input wird in der Demokratie nicht mehr ausreichend in politisches Handeln umgesetzt, ihre Belange finden kein

<sup>15</sup> Dominik Hierlemann, Ulrich Sieberer: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag (Bertelsmann Stiftung), 2014, Seite 32.

Abbildung 2: Verdruss über vorhersehbare, statische Bundestagsdebatten

Angaben in Prozent

**Frage:** Hier unterhalten sich zwei Personen über die Bundestagsdebatten im Plenarsaal, wie sie auch im Fernsehen übertragen werden. Wem von beiden stimmen Sie eher zu? Bildblattvorlage



Basis: Bundesrepublik Deutschland, Bürger ab 16 Jahre.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 11029 (September 2014).

| BertelsmannStiftung

(Aus Dominik Hierlemann, Ulrich Sieberer: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag (Bertelsmann Stiftung), 2014, Seite 32)

Gehör. Dass sich zunehmend mehr Menschen von den etablierten Parteien nicht mehr ausreichend vertreten fühlen, wird u.a. an der zunehmenden Anzahl von Wechsel- und Nichtwählern deutlich. Darüber hinaus wird immer wieder die Annäherung der großen Parteien in ihren politischen Profilen beklagt. Der Soziologe und Politikwissenschaftler Hartmut Rosa spricht in diesem Zusammenhang passend vom Resonanzverlust der Politik und konstatiert eine fundamentale Entfremdung der Bürger von der Politik.<sup>16</sup> Diese wird auch deutlich in den Zahlen einer repräsentativen Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2004, in der nur 18 % der Befragten angaben, der Regierung zu vertrauen und gerade einmal 12 % den politischen Parteien.<sup>17</sup> Letzteres hat eine besonders drastische Bedeutung, da die Parteien in unserem Ordnungsmodell rechtlich wie faktisch eine zentrale Stellung einnehmen.

### Globalisierung, zunehmende Ungleichheit und Sachzwang

In einer Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2016 zeigen sich nach wie vor weit verbreitet Ängste vor der Sogwirkung der Globalisierung. 45 Prozent der Deutschen empfinden die Globalisierung demnach als Bedrohung.<sup>18</sup> Für die Überlegungen in Bezug auf eine Krise der kommunikativen Beziehungen in der Demokratie ist vor allen Dingen die folgende Erhebung von Bedeutung. Demnach beurteilen Menschen, die die Globalisierung als Bedrohung empfinden, die Demokratie signifikant schlechter als Menschen, die die Globalisierung als Chance betrachten. Lediglich 38 % der Globalisierungskritiker sind mit der Demokratie im eigenen Land zufrieden, nur 9 % von ihnen vertrauen Politikern. Bei den Globalisierungsbefürwortern sind es immerhin 53 % bzw. 20 % (vgl. Tabelle 3).

<sup>16</sup> Vgl. Hartmut Rosa: Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung, Suhrkamp, Berlin 2016, Seiten 326 ff.

<sup>17</sup> Siehe veröffentlichte Forsa-Umfrage im "Stern" (29.01.2004).

<sup>18</sup> Catherine de Vries, Isabell Hoffmann: Globalisierungsangst oder Wertekonflikt? Wer in Europa populistische Parteien wählt und warum. (Bertelsmann-Stiftung), 2016, Seite 15.

Tabelle 3: Politische Einstellungen nach Haltung zur Globalisierung im Vergleich

Globalisierung als Bedrohung			Globalisierung als Chance	
Für einen Austritt aus der EU	47%	ÜBER DIE EU	83%	Für einen Verbleib in der EU
Für mehr Integration	40%		60%	Für mehr Integration
Vertrauen in Politiker	9%	ÜBER DAS EIGENE LAND	20%	Vertrauen in Politiker
Zufrieden mit Demokratie	38%		53%	Zufrieden mit Demokratie
Zu viele Ausländer im Land	57%	ÜBER POLITISCHE POSITIONEN	40%	Zu viele Ausländer im Land
Gegen Ehe für alle	29%		19%	Gegen Ehe für alle
Klimawandel erfunden	34%		28%	Klimawandel erfunden

BertelsmannStiftung

(Aus Catherine de Vries, Isabell Hoffmann: Globalisierungsangst oder Wertekonflikt? Wer in Europa populistische Parteien wählt und warum. (Bertelsmann-Stiftung), 2016, Seite 18)

Erhebungen wie die Studie der Bertelsmann-Stiftung weisen darauf hin, dass die soziale Orientierungsunsicherheit in unserer Gesellschaft in den vergangenen Jahren gewachsen ist, was durch die zunehmende gesellschaftliche Ungleichheit weiter verschärft wird. Viele Menschen haben Angst um die Zukunft, nicht nur um die eigene. Diesem Bedürfnis nach Orientierung und Sicherheit steht offenbar kein äquivalentes politisches Angebot gegenüber. So kann eine oftmals erlebte „politisch normativ entkernte, durch sogenannte Sachzwänge bestimmte und/oder im Krisenmanagement aufgehende Politik kaum Zuversicht in ihre Gestaltungsmöglichkeiten wecken.“<sup>19</sup>

### Die neue politische Korrektheit

Anfang 2015 beschrieb der Journalist Jonathan Chait erstmals im New York Magazin das Phänomen der neuen politischen Korrektheit.<sup>20</sup> Seitdem gilt sie in der öffentlichen Debatte vielen als grundlegendes Übel. Der Philosoph Alexander Grau beschreibt sie als eine zunehmende „Fixierung auf Mikroaggressionen, die viele Diskussionen unmöglich mach[t]“ und befürchtet „einen Angriff auf die Freiheit.“<sup>21</sup> Das alternativlose politische Klima behindert zunehmend

die Suche nach Lösungen für immer komplexer werdende Probleme, denen mit einfachen Wahrheiten nicht mehr beizukommen ist. Das Gefühl eines übermächtigen Konsenterrors macht sich zunehmend breit. Diese Entwicklung leistet wiederum populistischen Parteien Vorschub, die bewusst gegen die Sprache des Establishments argumentieren. Das Gefühl, Politik würde nur noch in festgelegten Schablonen agieren und argumentieren, wird auch durch den im Bundestag üblichen Fraktionszwang verstärkt, den es laut Grundgesetz ja eigentlich gar nicht geben dürfte. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition findet sich dazu der folgende Passus: „Im Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab. Das gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind. Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen.“<sup>22</sup>

Die hier benannten Phänomene bedingen und verstärken sich teils wechselseitig, sie sind zugleich Auslöser für und Ergebnis von wachsender Unzufriedenheit mit und schwindendem Interesse an unserer Demokratie. Jede der vier genannten Gründe stellt eine spezifische Herausforderung in Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit unserer Demokratie dar

<sup>19</sup> Klaus Christoph, Politikverdrossenheit, 2012, <http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/61504/politikverdrossenheit>.

<sup>20</sup> <http://nymag.com/daily/intelligencer/2015/01/not-a-very-pc-thing-to-say.html>.

<sup>21</sup> Alexander Grau: Es kommt eine neue politische Korrektheit auf uns zu, Cicero, 30.01.2016.

<sup>22</sup> Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Seite 128.

und verlangt eigene Antworten. Eine negative Begleiterscheinung ist jedoch allen immanent: Sie erschweren einen gelebten Pluralismus in unserer Gesellschaft und greifen damit ein Grundprinzip demokratischer Ordnung an.

Eine Versammlung von Volksvertretern, die in den Augen der Bürger vorgefertigte Meinungen in kaum beachteten Debatten vorträgt, wird dem Anspruch einer lebendigen demokratischen Streitkultur nicht gerecht. In einer Gesellschaft, in der sich Menschen in ihren unterschiedlichen Meinungen und Bedürfnissen nicht mehr wahrgenommen fühlen, stirbt die lebendige Debatte um die Suche nach den besten Lösungen für alle. Eine Politik, die immer häufiger auf die Zwänge von außen verweist und die Menschen, mit ihren Ängsten vor einer gefühlt komplexer und bedrohlicher werdenden Welt alleine lässt, nimmt sich selbst und ihren Bürgern die Vorstellung von Wahl- und Gestaltungsfreiheit. Eine politische Kultur, in der nicht gesagt werden kann, was nicht gedacht werden soll, schafft ein Klima der geistigen Verkümmern und leistet Phänomenen wie dem Erfolg der Brexit-Kampagne in Großbritannien und dem Wahlerfolg von Donald Trump in den USA massiven Vorschub.

Die häufig wiederholte Medienschelte<sup>23</sup> und der Ruf nach immer neuen Reformen der Debattenformen des Deutschen Bundestages scheinen alleine keine Antworten mehr geben zu können. Notwendig ist vielmehr ein grundsätzlicher Wandel in der Partizipations- und Repräsentationskultur unserer Demokratie. Hilfreiche gedankliche Ansätze bieten hier deliberative Demokratiemodelle, die die Vorstellung einer höheren Legitimität und Qualität politischer Entscheidungen durch eine stärkere Mitwirkung der Bürger zeichnen. Die etablierte Politik und hier insbesondere die Parteien sind dazu aufgefordert, durch mehr *direkte Demokratie im Kleinen* diese Mitwirkung möglich zu machen. Bürgersprechstunden, Bürgerdialoge, Präsenz in den Wahlkreisen und der Dialog mit wichtigen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Nutzung der neuen Medien für die gezielte Kontaktaufnahme und Abfrage von Bedürfnissen und Wünschen – all das kann dazu beitragen, die kommunikative Beziehung zu stärken. Darüber hinaus wird es von Nöten sein, in den kommenden Jahren auch im Bund die Einführung direktdemokratischer Elemente wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Auch auf der Seite einer gebotenen Transformation der Repräsentationskultur sind insbesondere die Parteien und ihre in den Bundestag gewählten Vertreter gefordert, der politischen Debatte im hohen Haus wieder mehr Beachtung und positive Bedeutung zukommen zu lassen. Debattenformate zu verändern wird nur dann etwas bewirken, wenn sich zugleich Inhalt und Stil der politischen Auseinandersetzung ändern. Hier ist es geboten, empirischen Daten Beachtung zu schenken, die Hinweise darauf geben, wie wieder mehr Interesse an politischen Debatten geweckt werden kann. Der Bundestag als Arbeits- und Ausschussparlament muss sich bemühen, mehr Transparenz in der Entwicklung von politischen Initiativen herzustellen. Die Bürger wollen laut den Ergebnissen der Studie „Direkte Demokratie“ im Sinne von Wolfgang Zeh nicht nur Gründe für die Legitimität eines bestimmten politischen Vorgangs im Nachhinein genannt bekommen, sondern einen im Sinne der Kreationstheorie eingebundenen Bezug in diesen von Anfang an.<sup>24</sup> Auch über unbeliebte Themen wollen die Bürgerinnen und Bürger informiert werden. So stimmen 64 Prozent der Befragten der Aussage zu, Aufgabe eines Bundestagsabgeordneten sei es: „Die Bürger von Entscheidungen und Positionen der Politik [zu] überzeugen, auch wenn die Positionen nicht auf Antrieb von den Bürgern geteilt werden.“<sup>25</sup> In dieser Einstellung steckt ein großes Potenzial, Menschen durch eine veränderte Repräsentationskultur wieder für Politik zu interessieren.

Auch wenn – wie vielerorts wiederholt – das Klagen über den Rückgang der „Sternstunden des Parlaments“ fast so alt ist wie der Bundestag selbst, muss den kommunikativen Fehlentwicklungen zwischen Regierten und Regierenden ausreichend Beachtung geschenkt werden, da sie unbeachtet und unkorrigiert langfristig den normativen Wert unserer Demokratie untergraben und somit zu einer Krise der Demokratie werden können. Eine lebendigere, wahrhaftigere Debattenkultur, in der unterschiedliche Argumente gehört werden und Beachtung finden, kann dazu beitragen, langfristig das Interesse an und das Vertrauen in die Demokratie und die politischen Parteien zu stärken. Eine offene, pluralistische Debatte im Bundestagswahljahr 2017 könnte hierfür ein guter Anfang sein.

<sup>23</sup> Norbert Lammert, Eröffnungsrede zur konstituierenden Sitzung des 18. Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2013, Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages, Seite 9.

<sup>24</sup> Vgl. Hans-Peter Schneider, Wolfgang Zeh: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und New York 1989, Seite 923.

<sup>25</sup> Dominik Hierlemann, Ulrich Sieberer: Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag (Bertelsmann Stiftung), 2014, Seite 35.

## Die US-Medien und das Trump-Enigma

– oder: **Wie konnte jemand, der so ein offensichtliches Produkt medialer Vermarktung ist, sich selbst so erfolgreich als Opfer und Gegenpol eben dieser Medien inszenieren?** –

Jan Philip Clooth, M.A.<sup>1</sup>

Mit einer Mischung aus Sorge und Spott wird hierzulande und weltweit auf die immer ärgere Früchte treibende Fehde zwischen Trump und den etablierten US-Medien geblickt: Eindeutige Lügen als alternative Fakten<sup>2</sup>, erfundene Terrorangriffe (das jetzt schon legendäre Bowling Green Massaker), Reisewarnungen für vermeintlich gefährliche Länder (Schweden) und – für viele der Gipfel – wüste Beschimpfungen und der Ausschluss verschiedener Medien aus dem „Press Briefing“<sup>3</sup> des Präsidenten.

Die Sorge um die Rolle der US-amerikanischen Kollegen ist auch auf den ersten Blick nachvollziehbar, woher rührt aber, der auch aus der Heimat selbst kommende, Spott? Schadenfreude, ein Wort, das so auch im Amerikanischen gerne und oft verwendet wird, schleicht sich dort ein, wo die Erkenntnis vorherrscht, dass die US-Medien eine beträchtliche Mitschuld an dieser Malaise trifft. Frei nach dem Motto „Nun habt ihr den Salat“ wird darauf verwiesen, dass der Präsidentschaftskandidat Trump quasi einen Freifahrtschein in der Berichterstattung besaß: Niemand hat im Wahlkampf so viel von der begehrten „Airtime“ eingestrichen, ohne dafür bezahlen zu müssen. Trump selbst kommentierte das in der ihm eigenen Eloquenz: „*Wer zur Hölle bezahlt 2 Millionen Dollar für politische Werbung, wenn ich genug Kameras da draußen habe, um die Botschaft zu verbreiten?*“<sup>4</sup> Tatsächlich hat eine – überdies – konservative Politikberatung einmal quantifiziert, worauf sich die unbezahlte Sendezeit und die Live-Schalten und Call-Ins beziffern. Im Fazit der Analyse erklär-

ten sie die großen Nachrichten-Networks *CNN*, *FOX* und (ein klassischer Fall von: ausgerechnet) *MSNBC* zu Trumps größten Kampagnen-Spendern.<sup>5</sup> Vielleicht am Erstaunlichsten kommt allerdings das mediale Eingeständnis daher, vollumfänglich und bewusst Teil der großen Trump-Festspiele gewesen zu sein. Fröhlich postulierte der Vorstandschef des Networks *CBS*, Les Moonves, auf einer Konferenz: „*It [The Trump Circus] may not be good for America, but it's damn good for CBS. It's a terrible thing to say, but bring it on, Donald, go ahead, keep going.*“<sup>6</sup>

So überrascht es dann auch nicht, wenn sich nun das Mitleid über den kolossalen Kater, der nach der großen Trump-Sause herrscht, in Grenzen hält. Auf den Punkt bringt es Jon Stewart, der ehemalige Moderator der Late-Night Satiresendung *The Daily Show*, die im Folgenden noch zur Sprache kommen wird.

Er verglich das Zusammenspiel zwischen den US-Medien und Trump mit einem Flirt, der in einer wilden Affäre mündete und dem nun eine hässliche Trennung folgte. Anstatt sich selbst zu bemitleiden, empfahl er der Presse, das zu tun, was sie in den letzten Jahren so sträflich vernachlässigt habe: Nämlich ernsthaften Journalismus zu betreiben.<sup>7</sup>

Nun erscheint es erst mal ziemlich unpassend, in einer solchen Situation einen Rundumschlag auszuteilen und sich und das gesamte Late-Night Genre<sup>8</sup> dann von dieser Generalabrechnung auszunehmen – obendrein von jemandem kommend, der das Label „Fake-News“ lange vor der Lügenpresse-Konnotation durch Trump für sich und seine Form der Satire geprägt hat. Dass Stewart mit seiner bitterbösen Analyse durchaus richtig liegt und überdies sich und seinesgleichen vom Gros der Nachrichten-Networks abzuheben sucht, kommt allerdings nicht von ungefähr.

Zahlreiche Kritiker des US-Mediensystems machten schon Jahre vor Trumps Aufstieg vom Reality-Star zum Präsidenten eine immer stärker werdende Tendenz zur Trivialisierung und zur Personalisierung von Nachrichten in Inhalt und Darbietungsform aus.<sup>9</sup> Dies mag der Dysfunktionalität des post-modernen

<sup>1</sup> Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Der Begriff „alternative facts“ wurde von Trumps Chef-Beraterin Kellyanne Conway geprägt, um zu erklären, warum das Weiße Haus falsche Zahlen über die Zuschauerzahl bei Trumps Amtseinführung verbreitet hatte.

<sup>3</sup> Am ehesten vergleichbar mit der Bundespressekonferenz. Der Pressesprecher Sean Spicer verwehrte Journalisten von CNN, der New York Times, der LA Times und der Blogs Politico und BuzzFeed den Zutritt zum Presseraum.

<sup>4</sup> [http://www.huffingtonpost.com/entry/trump-media-airtime\\_us\\_56c72d2ee4b0ec6725e2437e](http://www.huffingtonpost.com/entry/trump-media-airtime_us_56c72d2ee4b0ec6725e2437e) (zuletzt abgerufen am: 16.03.2017).

<sup>5</sup> <https://Optimus.com/blog/analysis-cable-tvs-2-8-million-donation-to-donald-trumps-campaign/> (zuletzt abgerufen am: 16.03.2017).

<sup>6</sup> <https://theintercept.com/2016/02/29/cbs-donald-trump/> (zuletzt abgerufen am: 16.03.2017)

<sup>7</sup> <https://www.washingtonpost.com/news/arts-and-entertainment/wp/2017/02/28/jon-stewart-joins-stephen-colbert-to-mock-the-medias-breakup-with-trump/> (zuletzt abgerufen am: 16.03.2017).

<sup>8</sup> Stewarts Part war Teil eines Segments der Late Show with Stephen Colbert: <https://www.youtube.com/watch?v=cmdFne7LnuA> (zuletzt abgerufen am: 18.03.2017).

<sup>9</sup> Z.B.: Bennett: *News – The Politics of Illusion*, Boston 2012.

Mediensystems zu Grunde liegen: Die Grenzen zwischen News und Entertainment verschwimmen seit der Einführung der 24/7 Cable-News Programme zusehends; der Erfolg der Nachrichtenredaktionen wird nach Ratings und nicht nach journalistischer Qualität bemessen und bei all dem werden dennoch die alten Dichotomien Fakt vs. Meinung und Objektivität vs. Subjektivität aus der Ära eines Walter Cronkite oder eines Edward Murrow hochgehalten.<sup>10</sup>

Gefangen in diesem Korsett aus Wirtschaftlichkeit und nachgerade dogmatischem Objektivitätszwang (siehe die ewige Debatte um liberalen oder konservativen Bias), haben es klassische Nachrichtenformate natürlich schwer, substantiellen und analytisch tiefgehenden Journalismus zu liefern. Aus der Zurückweisung dieser Prämissen ergibt sich für Fake-News- und Satiresendungen wie die *Daily Show* (oder auch die *heute-show*) die komfortable Position, politische Themen dem Belieben nach kommentieren zu können und dabei auch ungestraft auf politische Neutralität zu verzichten.

In meiner Untersuchung lassen sich diese Tendenzen klar wiedererkennen. Verglichen wurden die *Daily Show (Comedy Central)* mit Trevor Noah, die *Nightly News (NBC)* mit Lester Holt und die konservative Talkshow *O'Reilly Factor* von *FOX News*. In einem ersten Schritt wurde gefiltert, wie viele von den insgesamt 517 untersuchten Beiträgen tatsächlich politische Themen enthielten. Etwas überraschend lag der Anteil an Politikbeiträgen in der *Daily Show* mit **57%** sogar um fünf Prozent höher als bei der klassischen Nachrichtensendung *Nightly News*, die auf **52%** politische Beiträge kommt. Ein weiterer Wert, der etwas über die Substantialität von journalistischen Produkten aussagen kann, ist schlicht die Zeit, die einem Thema in einem Beitrag gewidmet wird.

Auch hier zeigt die Auswertung, dass die Berichterstattung zu einzelnen politischen Themen in den *Nightly News* weniger umfassend stattfindet als in der *Daily Show*. Dort hat ein politischer Beitrag eine durchschnittliche Dauer von etwa viereinhalb Minuten (**265 Sekunden**), während ein Beitrag in den *Nightly News* im Schnitt unter zwei Minuten lang ist (**110 Sekunden**). Diese eklatante Differenz ist sicher auch den unterschiedlichen Präsentationslogiken der Formate geschuldet: Kompakte Beitragsformen wie Meldungen und Nachrichtenfilme unter einer Minute finden sich in der *Daily Show* fast gar nicht. Ausführliche Interviews sind hingegen in den *Nightly News* ein selten verwendetes Beitragsformat.

<sup>10</sup> Vgl. z.B.: Baym: From Cronkite to Colbert - The Evolution of Broadcast News, Boulder CO, 2010.

Dennoch zeigt sich darin ein Trend, der sich auch in der inhaltlichen Analyse der beiden Formate fortsetzt: Während Trump in allen untersuchten Sendungen der alles dominierende Faktor in der Wahlberichterstattung war (Spitzenwert: 54% aller Wortbeiträge – natürlich bei *FOX*), fanden die Trump-Festspiele in der klassischen Nachrichtensendung nahezu ohne jegliche Kommentierung statt: In den *Nightly News* enthielten gerade **14%** aller politischen Beiträge eine wertende Aussage oder einen Kommentar des Moderators oder des berichtenden Journalisten, in der *Daily Show* war dies in **85%** der Beiträge der Fall.

Am besten illustriert den Unterschied in der Substanz der Beiträge aber vielleicht das verwendete *Framing* (Hervorhebung bestimmter Aspekte und Deutungsmuster eines Themas<sup>11</sup>). Verwendet wurden hier der *Horserace*- und der *Issue*-Frame. Der *Horserace*/Strategie-Frame beschreibt einen Fokus in der Politikberichterstattung auf Aspekte der *politics*, während *policies*, also konkrete politische Inhalte und Vorstellungen, auf der Strecke bleiben. Das *Horserace* bezieht sich dabei auf eine verstärkte Anlehnung an die Sportberichterstattung und den damit verbundenen sprachlichen Fokus auf das Gewinnen und Verlieren.<sup>12</sup> Die Analyse hat ergeben, dass die *Daily Show* am häufigsten mit dem Issue-Frame, der dort in **56%** der Fälle zum Tragen kommt, agiert. Im Vergleich dazu wurde in den *Nightly News* nur in **29%** der politischen Beiträge ein Issue-Frame identifiziert.

Der Fokus der klassischen Nachrichten auf die *politics*-Dimension kommt Trump extrem entgegen: Er ist laut, dauerpräsent und bis auf seinen Mauerbau-Plan weiß zwei Monate nach Amtsantritt immer noch keiner genau, was er eigentlich will (Zitat Trump: *“I think the press cares, but I’ve never had a voter ask for my policy papers.”*<sup>13</sup>).

Fakt ist: Trump scheint das Spiel mit den Medien perfekt verstanden zu haben und die Presse selbst scheint noch immer keinen Ausweg aus ihrem Trump-Dilemma gefunden zu haben. Gerade der Umgang mit Trumps beinahe allnächtlichen Twitter-Ausbrüchen bereitet den amerikanischen Journalisten Kopfzerbrechen.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vgl. z.B.: Entman: Framing – Toward Clarification of a fractured paradigm, in: *Journal of Communication*, Vol. 43 (4) 1993, oder Matthes: Framing-Effekte, München 2007.

<sup>12</sup> Vgl. z.B.: Iyengar et.al.: Consumer Demands for Election News – The Horserace sells, in: *The Journal of Politics*, Vol. 66, 2002.

<sup>13</sup> [http://www.nytimes.com/2015/09/19/us/politics/donald-trump-republican-nomination.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2015/09/19/us/politics/donald-trump-republican-nomination.html?_r=2) (zuletzt abgerufen am 09.10.2016).

Ist es eine Nachricht wert, wenn der Präsident der Vereinigten Staaten um 3 Uhr nachts twittert: „*Despite what you have heard from the FAKE NEWS, I had a GREAT meeting with German Chancellor Angela Merkel.*“<sup>15</sup>? Geht man nach der medialen Aufmerksamkeit, die der Präsident mit derartigen Ergüssen generiert, muss die Antwort ja lauten. Schaut man sich die Substanz dessen an, was Trump auf diese Art regelmäßig aus seinem Smartphone feuert, muss man sich eher die Frage stellen, warum dem so ist.

Wie so oft ist hier des einen Leid des anderen Freud: Während sich die klassischen Nachrichten-Networks immer schwerer damit tun, über jemanden zu berichten, der sie als „*Enemy of the People*“<sup>16</sup> bezeichnet, bietet Trump den Late-Night Shows mit seinen Exzessen schier unendliches Material für beißenden politischen Kommentar.

Und dies spiegelt sich auch in den Zuschauerzahlen wider. Während die eher als seichte Game- und Unterhaltungsshow bekannte *The Tonight Show* mit Jimmy Fallon (NBC) in den letzten Jahren stets die mit Abstand meistgesehene Late-Night Show war, konnte seit Trumps Amtseinführung die *Late Show* mit Stephen Colbert (CBS), der als scharfzüngiger und pointierter politischer Kommentator gilt, die Spitze der Zuschauer-Ratings erklimmen.<sup>17</sup>

Ein positiver Nebeneffekt der Trump-Wahl könnte also, anstatt einer weiteren Polarisierung, eine Politisierung und ein Zusammenrücken der amerikanischen Zivilgesellschaft sein. Neben dem Anstieg der Ratings für wirklich politische Satire, könnte man dafür auch die landesweiten Demonstrationen und Women's Marches, an denen über eine Millionen Menschen teilnahmen, als Indiz nehmen. In Zeiten, in denen der Präsident via Twitter regiert, wer wäre besser geeignet als Satiriker, um den Bürgern eine Stimme der Vernunft zu bieten? Tatsächlich steht der perfekte Gegenkandidat für 2020 schon in den Startlöchern: Der demokratische Senator Al Franken (MN) gilt vielen als aussichtsreicher Kandidat für die Nominierung zum demokratischen Präsidentschaftskandidaten.<sup>18</sup>

Sein Trumpf – abseits nebensächlicher Qualitäten wie Fachkompetenz und Voting Record: Al Franken war fast 20 Jahre lang Korrespondent und Mitproduzent des US-Satireklassikers *Saturday Night Live*.

Des Rätsels Lösung scheint also – wie soll es anders sein – in der Bekämpfung des Feindes mit den eigenen Mitteln zu liegen.

<sup>14</sup> Z.B.: [https://www.nytimes.com/2016/11/29/business/media/if-trump-tweets-it-is-it-news-a-quandary-for-the-news-media.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2016/11/29/business/media/if-trump-tweets-it-is-it-news-a-quandary-for-the-news-media.html?_r=0) (zuletzt abgerufen am 19.03.2017).

<sup>15</sup> <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/843088518339612673> (zuletzt abgerufen am 19.03.2017).

<sup>16</sup> <http://www.politico.com/story/2017/02/trump-tweet-media-enemy-american-people-235150> (zuletzt abgerufen am 19.03.2017).

<sup>17</sup> <http://www.businessinsider.de/late-night-show-tv-ratings-under-trump-2017-3?r=US&IR=T> (zuletzt abgerufen am 19.03.2017).

<sup>18</sup> [https://www.washingtonpost.com/powerpost/al-franken-has-found-a-new-role-in-the-trump-era/2017/03/18/247737bc-0b54-11e7-a15f-a58d4a988474\\_story.html?tid=sm\\_fb&utm\\_term=.96d9aa409f19](https://www.washingtonpost.com/powerpost/al-franken-has-found-a-new-role-in-the-trump-era/2017/03/18/247737bc-0b54-11e7-a15f-a58d4a988474_story.html?tid=sm_fb&utm_term=.96d9aa409f19) (zuletzt abgerufen am 19.03.2017).



## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

Die NPD beschert seit Jahren der hiesigen Rechtsordnung zahllose Urteile von Gerichten aller Instanzen. Im vergangenen Jahr folgte eine Entscheidung auf europäischer Ebene. So trug die rechtsextreme Partei ein im Jahr 2014 vor dem BVerfG gescheitertes Verfahren zum **EGMR**<sup>1</sup> und rügte eine Verletzung von Art. 13 i.V.m. Artt. 10, 11 EMRK und Art. 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK. Es bestehe auf nationaler Ebene keine effektive Rechtsschutzmöglichkeit gegen eine große Anzahl von Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Stigmatisierung als verfassungswidrige Partei und einem einhergehenden „de facto Verbot“. Der EGMR stellt diesbezüglich die Anforderungen an eine Verletzung von Art. 13 EMRK klar. Dieser verlange die Verfügbarkeit eines Rechtsbehelfs, um eine „vertretbare Beschwerde“ geltend zu machen und angemessene Abhilfe zu gewähren, und nicht eine Beschwerdemöglichkeit, die erfolgreich sein muss. Insbesondere verliere eine Rechtsschutzmöglichkeit ihre Effektivität nicht, weil Verfahren gegen eine Vielzahl von verschiedenen Maßnahmen angestrengt werden müssten. Der Gerichtshof kam vor diesem Hintergrund zu der Überzeugung, dass in der Bundesrepublik ausreichend Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung vor dem BVerfG sowie den einfachen Gerichten bestehen.

Anfang 2017 ist mit dem NPD-Verbotsurteil eine der großen Entscheidungen im Recht der Politik ergangen.<sup>2</sup> Das Urteil behandelt eine Fülle wichtiger Parteienrechtsfragen – in materieller wie prozessualer Hinsicht. Doch bevor die Karlsruher Richter es verkünden konnten, hatte das **BVerfG**<sup>3</sup> einige verfahrensrechtliche Hürden zu nehmen. So bemühte sich die NPD, die zwei Richter des Zweiten Senats *Huber* und *Müller* nach § 19 Abs. 1 BVerfGG wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen. Nach dem

BVerfG sei Voraussetzung für die Ablehnung, dass bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass bestehe, an der Unvoreingenommenheit der Richter zu zweifeln. Diese Sorge besteht nach dem Beschluss des Senats in beiden Fällen nicht. Beide Richter waren vor ihrer Zeit am BVerfG als Politiker tätig, Huber als Thüringer Innenminister, Müller als Ministerpräsident des Saarlandes, und äußerten sich in dieser Funktion jeweils zu der rechtsextremen Partei und zum Parteiverbotsverfahren. Die Kundgabe politischer Ansichten, die vor der Zugehörigkeit zum BVerfG geäußert wurden, rechtfertige nach Ansicht des Gerichts eine Ablehnung wegen der Besorgnis der Befangenheit grundsätzlich nicht. Vielmehr sei das Verfahren der Richterwahl durchaus darauf angelegt, dass auch Politiker zu Bundesverfassungsrichtern gewählt werden können, um dann ihre politischen Erfahrungen für die Verfassungsrechtsprechung fruchtbar machen zu können. Damit gehe die Erwartung der Verfassung einher, dass diese dann ihre neue Rolle als Richter unabhängig von früheren parteipolitischen Auseinandersetzungen ausüben werden. Zweifel an der Objektivität des Richters könne sich allenfalls dann ergeben, wenn sich aufdränge, dass ein innerer Zusammenhang zwischen einer geäußerten politischen Ansicht und seiner Rechtsauffassung bestehe. Weder die Äußerungen Hubers, der sich zu einem zweiten Anlauf für ein NPD-Verbotsverfahren geäußert hatte, noch die Müllers, der sich zu seiner Zeit als Ministerpräsident bezüglich der Verfassungsfeindlichkeit der Zielsetzung der NPD überzeugt zeigte, gleichzeitig aber seine Bedenken gegen ein weiteres Verbotsverfahren äußerte, ergäben Zweifel an deren Objektivität. Diese Einschätzung erweist sich angesichts der zeitlichen Spanne zwischen den jeweiligen Äußerungen und der Urteilsfindung und deren inhaltlicher Differenziertheit auch als absolut überzeugend.

Ebenfalls erfolglos blieb die vor dem **BVerfG**<sup>4</sup> eingebrachte Besetzungsrüge der NPD bezüglich des „Gerichts insgesamt“, namentlich bezüglich der Besetzung mit den Richterinnen und Richtern *Huber*, *Hermanns*, *König*, *Maidowski*, *Kirchhof*, *Schluckebier*, *Paulus* und *Baer*, verbunden mit dem Antrag, die genannten Richterinnen und Richter wegen der Besorgnis der Befangenheit von der Beschlussfassung über die Besetzungsrüge auszuschließen. Die Partei begründet die Besetzungsrüge mit einem Verstoß der

<sup>1</sup> EGMR, Entscheidung vom 04.10.2016 – 55977/13, in: EuGRZ 2016, 608-611. Die NPD war vor dem BVerfG insbesondere mit dem Antrag gescheitert, ihre Verfassungsmäßigkeit feststellen zu lassen, s. BVerfGE 133, 100; dazu *A. Bäcker*, MIP 2013, 143 (145).

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 ff.; dazu bereits *S. Jürgensen*, *Der Demokratie zumutbar? Zum NPD-Verbotsurteil des BVerfG* auf <http://verfassungsblog.de/der-demokratie-zumutbar-zum-mpd-verbotsurteil-des-bverfg/> (zuletzt abgerufen am 15.03.2017); s. auch in diesem Heft *P. Höhner/S. Jürgensen*, MIP 2017, 103 ff.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 01.03.2016 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 01.03.2016 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris; vorgehend BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung – 2 BvB 1/13 – und BVerfG, Beschluss vom 19.03.2015 – 2 BvB 1/13 – und BVerfG, Beschluss vom 02.12.2015 – 2 BvB 1/13.

Richterwahl nach § 6 BVerfGG a.F. gegen Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG. Der entgegenstehende Beschluss des BVerfG zu dieser Frage<sup>5</sup> sei rechtsfehlerhaft zustande gekommen und begründe die Besorgnis der Befangenheit bezüglich der von der NPD genannten Richterinnen und Richter, schließlich werde ein Richter, der die Rechtmäßigkeit seiner eigenen Wahl prüfen solle, zwangsläufig in eigener Sache tätig. Das BVerfG wollte dem – wenig überraschend – nicht folgen. Die NPD verkenne zunächst, dass das zur Entscheidung in Sachen NPD berufene „Gericht“ allein der Zweite Senat sei, weswegen sich die Rüge allein auf diejenigen Personen beziehen könne, die diesem Senat angehören. In der Sache hält das BVerfG an seinem Diktum zu der Verfassungsmäßigkeit der Wahl zum BVerfG fest, auch in Bezug auf das Zustandekommen dieses Beschlusses. Der Antrag sei damit offensichtlich unzulässig, was auch für die Ablehnungsanträge gelte, da die bloße erneute Thematisierung einer bereits entschiedenen Rechtsfrage als Begründung ungeeignet sei.

Die politische Vereinigung „Grundrechtspartei“ ging es an, im Wege des Organstreitverfahrens vor dem **BVerfG**<sup>6</sup> den Ende 2015 von Bundesregierung und Bundestag beschlossenen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS zu verhindern. So trug sie vor, als politische Partei in ihrem Recht auf „wirksame Bindung der öffentlichen Gewalt an die verfassungsmäßige Ordnung sowie Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG“ verletzt zu sein. Nachdem der Berichterstatter, der Richter *Müller*, die Grundrechtspartei auf Bedenken hinsichtlich ihrer Parteifähigkeit sowie Antragsbefugnis hinwies, erweiterte sie das Verfahren auf die Feststellung, dass es sich bei ihr um eine verfassungsgemäße politische Partei i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG handele und dass § 2 PartG verfassungswidrig sei. Zudem sah sie sich durch das Berichterstatterschreiben in ihrem Recht aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 11 EMRK verletzt und erklärte den Richter Müller zum an der Sache Beteiligten, was gem. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zum Ausschluss desselben von der Mitwirkung an der Entscheidung im vorliegenden Verfahren führe. Dies wurde mit der verweigerten Anerkennung der Grundrechtspartei als politische Partei und den damit verbundenen Folgen, sowie mit der Mitgliedschaft Müllers in der CDU begründet. Mit diesem Vorbringen hatte die Grundrechtspartei keinen Er-

folg. Zunächst sei der Richter Müller nicht Beteiligter und damit nicht vom Verfahren ausgeschlossen. Dies ergebe sich insbesondere nicht aus seiner CDU-Mitgliedschaft, da nach § 18 Abs. 2 BVerfGG ein allgemeines Interesse am Ausgang des Verfahrens einen Ausschluss nicht rechtfertige. Der Antrag sei als Ablehnungsgesuch nach § 19 BVerfGG auszulegen, welches aber offensichtlich unzulässig sei, da weder die Parteimitgliedschaft noch die im Berichterstatterschreiben getätigten rechtlichen Hinweise die Besorgnis der Befangenheit begründeten. Das Organstreitverfahren insgesamt sei unzulässig. In Bezug auf den ursprünglichen Antrag ergebe sich dies bereits aus der mangelnden Parteifähigkeit und Antragsbefugnis. Die weiteren Anträge seien unstatthaft. So existiere kein Verfahren zur bloßen Feststellung der Parteieigenschaft bzw. deren Verfassungsmäßigkeit. Schließlich verfolge die Antragstellerin in Bezug auf § 2 PartG ein unzulässiges Rechtsschutzziel, könne das Gericht doch im Organstreitverfahren nicht über die Gültigkeit einer Norm befinden.

Der **Thüringer VerfGH**<sup>7</sup> hatte sich mit der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) in einer Konstellation zu befassen, die durch die Rechtsprechung in Bezug auf die rechtsextreme NPD nahezu klassisch geworden ist. So sah sich die Partei durch Thüringens Migrations- und Justizminister in ihrem Recht auf politische Chancengleichheit verletzt. Dieser hatte in einer Medieninformation auf der Ministeriumshomepage die Bürgerinnen und Bürger dazu aufgefordert, genau zu prüfen, ob sie sich für die Ziele einer von der AfD angemeldeten Demonstration („Asylkrise beenden! Grenzen sichern!“) einspannen lassen wollen. Das angestrebte Organstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht war erfolgreich, das Gericht wertete den Aufruf des Ministers als Missachtung seiner Pflicht zur parteipolitischen Neutralität und damit als Verletzung der Chancengleichheit der Parteien. Dieses Recht ergebe sich aus Art. 21 Abs. 1 GG, welche als Norm der Bundesverfassung in das Landesverfassungsrecht hineinwirke. Dieser in besonderer Weise formalisierte Gleichheitssatz verbiete im Bereich der politischen Willensbildung der öffentlichen Gewalt jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, sofern sie nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt sei. Entgegen des Vorbringens des Justizministers gelte das Recht auf Chancengleichheit für Parteien nicht nur zu Wahlkampfzeiten bzw. deren Vorbereitung, sondern auch zwischen den Wahlen, erstrecke sich also auf den politischen Meinungskampf und Wett-

<sup>5</sup> BVerfGE 131, 230.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.02.2016 – 2 BvE 6/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>7</sup> VerfGH Thüringen, Urteil vom 08.07.2016 – VerfGH 38/15, in: ThürVBl 2016, 281 ff.

bewerb im Allgemeinen. Damit stelle sich das Parteiergreifen von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einer politischen Partei als Eingriff in das Recht aus Art. 21 Abs. 1 GG dar, wobei sich die Maßstäbe für einen Neutralitätsverstoß aus der Stellung des Staatsorgans im Verfassungsgefüge ergäben. Ein Regierungsmitglied stehe – anders als der Bundespräsident – im politischen Wettbewerb mit den Vertretern der Oppositionsparteien, hätte daher in seiner amtlichen Funktion die Pflicht zu weitergehender Neutralität als dieser. Der Rückgriff des Ministers auf die offizielle Internetseite und damit auf die mit dem Regierungsamt verbundene Autorität führe in dem zu entscheidenden Fall zu der Qualifikation der Äußerung als Amtliche und als Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit. Die Medieninformation ziele erkennbar auf die Versammlung der AfD, auch wenn diese nicht ausdrücklich genannt sei. Maßgeblich sei insofern die Sicht eines objektiven Betrachters. Die negative Werturteile und Hypothesen beinhaltende Aufforderung des Ministers sei geeignet, die Stellung der Partei im Wettbewerb negativ zu beeinflussen und potentielle Teilnehmer der Kundgebung abzuschrecken. Diese Beeinträchtigung finde auch keinen sie rechtfertigenden, zwingenden Grund. Die durchaus gegebene Kompetenz der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit sei dadurch überschritten worden, dass hier parteiergreifend von der Teilnahme an einer Versammlung abgehalten werden solle. Dies stelle einen mittelbaren Eingriff in die Versammlungsfreiheit der AfD dar, welche als Grundrecht zwar nicht Streitgegenstand des Organstreits, aber im Rahmen der Prüfung des Art. 21 GG zu berücksichtigen sei, da es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein wesentliches Werkzeug des politischen Meinungskampfes – insbesondere für Oppositionsparteien handle. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit seien damit eine besonders intensive Intervention in den Wettbewerb politischer Parteien. Dies lasse sich im vorliegenden Fall auch nicht unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr rechtfertigen. Zuletzt brachte der Thüringer Minister die Grundentscheidung der Verfassung für eine wehrhafte Demokratie als Rechtfertigungsgrund vor. Diese sei – so der VerfGH – geeignet, begründbare und nachvollziehbare negative Werturteile des Staates über Parteien oder Informationsbroschüren zu rechtfertigen. Dieser Grundsatz erlaube aber kein parteiergreifendes Tätigwerden staatlicher Stellen darüber hinaus, da sonst das Parteienprivileg ausgehöhlt würde. Mit der Unzulässigkeit der Nichtteilnahmeaufforderung sei die gesamte Medieninformation, die von dem Appell geprägt sei, rechtswidrig und von der Homepage zu

entfernen. Die Einordnung dieses Urteils fällt nicht leicht. So zahlreich die Fälle zur Öffentlichkeitsarbeit des Staates sind, so zahlreich sind die verschiedenen Begründungsansätze, Nuancierungen in den verfassungsrechtlichen Maßstäben und damit auch die Lösungsvorschläge.<sup>8</sup> Geltung und Reichweite eines allgemeinen Neutralitätsgebots für staatliche Äußerungen gegenüber Parteien und darüber hinaus stehen damit unter Beschuss – mehr als es der Thüringer VerfGH in seiner klaren Knappheit suggeriert.<sup>9</sup> Und so bleibt auch nach Lektüre der Urteilsgründe eine gewisse Unsicherheit ob der Tragfähigkeit der angewendeten Maßstäbe und der entsprechenden Subsumtion. Dabei spricht viel für die Richtigkeit der Prämissen der Entscheidung: Das pluralistische Prinzip als Wesensmerkmal des grundgesetzlichen Demokratieprinzips fordert eine grundsätzliche Staatsfreiheit politischer Willensbildung.<sup>10</sup> Insbesondere gilt dies für die politischen Parteien, die frei von staatlichen Einflüssen agieren können müssen. Diese Vorstellung kann – nicht zu Unrecht – durchaus hinterfragt und kritisiert werden. So wird vorgebracht, die politische Willensbildung verlaufe nicht einseitig vom Volk zum Staat, sondern sei einer Wechselwirkung ausgesetzt.<sup>11</sup> So wird die Starrheit der Dichotomie Staat – Gesellschaft gerade im Bereich der Politik und der Parteien in Frage gestellt und bedacht, dass gerade Ämter wie das des Ministers oder des Bürgermeisters Politische sind. Dies ermögliche gerade auch eine Teilnahme am politischen Meinungskampf in den Grenzen des Beamten-, Parteien- und Wahlrechts sowie der Grundrechte.<sup>12</sup> Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Zweifel an der vorliegenden Entscheidung erhellen. Die Wortwahl des Thüringer Migrations- und Justizministers zeichnet sich nicht gerade durch eine inhaltliche Schärfe aus. Im Zentrum seines Appells stand ja die Aufforderung, sich darüber Gedanken zu machen, ob man sich für die Ziele der Demonstrationsanmelder einspannen lassen wolle. Dieser Rat ist in jedem Fall ein guter, diese Gedanken sollte sich definitiv jeder Versammlungsteilnehmer zu jeder Zeit machen. Er stellt – *sapere aude!* – einen zentralen Imperativ der Aufklärung dar. Ob dies in Verbindung mit dem zu

<sup>8</sup> Eine Übersicht liefert *M. Payandeh*, DER STAAT 55 (2016), 519 ff.; s. zum Fall des Bundespräsidenten *A. Bäcker*, MIP 2015, 151 ff.

<sup>9</sup> Erneut ist auf *M. Payandeh*, DER STAAT 55 (2016), 519 ff. zu verweisen, der mit sehr starken Gründen die Nichtexistenz eines allgemeinen Neutralitätsgrundsatzes annimmt.

<sup>10</sup> Ausführlich *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, MIP 2016, 70 (73 ff.).

<sup>11</sup> *M. Payandeh*, DER STAAT 55 (2016), 519 ff.

<sup>12</sup> *M. Payandeh*, DER STAAT 55 (2016), 519 (549 f.).

Beginn des vorherigen Absatzes der Medieninformation formelhaft geäußerten Vorwurfs der fremdenfeindlichen Hetze und des Rassismus die Annahme eines Verfassungsbruchs begründet, ist jedenfalls zweifelhaft. Die Schwierigkeit in der Beantwortung dieser Frage liegt in der scheinbaren Unvereinbarkeit des politischen Verständnisses von Staatsämtern und der Forderung nach politischer Chancengleichheit, die ja gerade streng und formal verstanden werden soll und muss, wenn sie als Grundlage für den legitimationsstiftenden Wettbewerb politischer Ideen in einer Demokratie dienen soll. Denn auch die politische Natur dieser staatlichen Stellen ist nicht von der Hand zu weisen, es wäre verfehlt, gar aberwitzig der politischen Staatsleitung die Kompetenz zu nehmen, zu politischen Fragen Stellung zu nehmen. Wo also liegt die Grenzziehung? Zunächst scheint das Verständnis vom Verhältnis Staat – Gesellschaft und damit auch von politischer Neutralität entscheidend. Der Vorwurf der Utopie und Einseitigkeit gegenüber der Annahme einer starren Dichotomie ist jedenfalls überzeugend. Die Trennung von Staat und Gesellschaft kann bei allem Wunsch danach nicht in der Schärfe erfolgen, die zu eindeutigen Lösungen verhelfen könnte. Das Verständnis muss also komplexer, differenzierter sein, denn die Unterscheidung bleibt wichtig, ist sie doch der Schlüssel zur Frage nach Rechten und Pflichten. Insoweit könnte das Verständnis von Staat und Gesellschaft als *Pole* helfen, zwischen denen die jeweiligen Akteure, insbesondere die Parteien, aber auch staatliche Akteure in entsprechenden politischen Leitungsfunktionen, wandern, je nachdem in welcher Funktion und Form sie tätig werden. Damit könnte das Neutralitätsgebot korrelieren, welches, und darin könnte die Schwäche der Argumentation des VerfGH Thüringen liegen, eben keine Regel im Sinne der Rechtstheorie darstellt, sondern ein Prinzip.<sup>13</sup> Die Reichweite des Neutralitätserfordernisses könnte davon abhängig zu machen sein, wie weit sich ein Amtsträger dem Pol der Gesellschaft nähert, insbesondere durch die Wahl des Kommunikationsmittels, die Inszenierung aber auch der sprachlichen Formenwahl.<sup>14</sup> Ein Bürgerforum, eine Rede, ein als solcher erkennbarer Diskussionsbeitrag würde damit mehr „politische Beifreiheit“ mit sich bringen, als der Einsatz staatlicher Ressourcen und die Autorität des Amtes. Denn diese stellen den Geltungsgrund für staatliche Neutralität dar: Die Unendlichkeit und Exklusivität der Mittel,

die dem Staat zur Verfügung stehen und die damit aufs Engste verbundene autoritäre Wirkmacht. Die Homepage des Thüringer Ministeriums für Migration und Justiz mit seiner Reichweite und den personellen Ressourcen zur Pflege derselben sind jedenfalls nicht mit der Homepage des AfD Kreisverbandes Erfurt vergleichbar. Statt staatliche Neutralität regelhaft und damit unflexibel anzuwenden – wie es im Urteil des VerfGH erscheint – rückt so der Prinzipiencharakter in den Vordergrund, der stark einzelfallbezogen anzuwenden wäre. Vor diesem Hintergrund ist die Medieninformation des Thüringer Ministers zwar unter Einsatz staatlicher Ressourcen erfolgt, von Inhalt und Zweck als Akt der Bürgerkommunikation her könnte sie aber durchaus an niedrigeren Neutralitätsanforderungen zu messen sein. Die Diskussion jedenfalls wird fortbestehen. Die Entscheidung des Thüringer VerfGH ist bei aller Deutlichkeit und vielleicht sogar Richtigkeit im Ergebnis angesichts der Vielschichtigkeit der Problemstellung wohl als zu undifferenziert zu erachten.

Auf dem gleichen verfassungsrechtlichen Terrain bewegt sich eine weitere Entscheidung des **Thüringer VerfGH**<sup>15</sup>, die sich ebenfalls mit der Äußerungsbefugnis von Amtsträgern zu befassen hatte. In diesem Verfahren war es jedoch die NPD, die sich gegen Äußerungen des Ministerpräsidenten Thüringens mit einem Organstreitverfahren zur Wehr setzte. Dieser hatte im MDR ein Interview zur Zusammenarbeit anderer Parteien mit der NPD im Rat der Stadt Eisenach gegeben. Dort stellte die NPD-Fraktion einen Antrag auf Abwahl der Oberbürgermeisterin, der zwar scheiterte, aber anhand der Stimmenzahl ersichtlich auch in anderen Fraktionen Unterstützung fand. Dies kritisierte der Ministerpräsident und formulierte den Appell, generell NPD-Anträge nicht zu unterstützen. Verbunden wurde dies mit der Bezeichnung der NPD als „Nazis“. Das Gericht wertet die Äußerung des Ministerpräsidenten, die vor der Staatskanzlei mit der Landesdienstflagge im Hintergrund getätigt wurde, als amtliche Äußerung, was vor allem mit der spezifischen Inanspruchnahme von Amtsautorität und der damit verbundenen Nutzung staatlicher Ressourcen begründet wird. Zudem wurde das streitgegenständliche Interview über den amtlichen Twitter-Kanal und die Facebook-Seite verbreitet. Der im Appell liegende Eingriff sei weder durch die Grundsätze zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung noch durch den Grundsatz der wehrhaften Demokratie gerechtfertigt. Der Ministerpräsident greife zu Unrecht in das freie Mandat der Mitglieder von Stadt- und Gemeinderä-

<sup>13</sup> Zu der Unterscheidung R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1985, S. 71 ff.

<sup>14</sup> Dieses Konzept ist bereits bei S. Jürgensen/J. Garcia J., MIP 2016, 70 (77 ff.) angelegt.

<sup>15</sup> VerfGH Thüringen, Urteil vom 08.06.2016 – VerfGH 25/15, in: ThürVBl 2016, 273 ff.

ten ein, indem er sie aufgefordert hat, im Fall von NPD-Anträgen in bestimmter Weise abzustimmen. Der Richter *Petermann* mochte sich dieser Entscheidung nicht anschließen und begründete dies in einem Sondervotum damit, dass der Eingriff in die politische Chancengleichheit der NPD durch die Grundsätze zur Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigt sei. Es gehöre zu den Grundaufgaben einer Regierung als Organ der Staatsleitung, die gesellschaftliche Entwicklung zu beobachten, Fehlentwicklungen zu erfassen, Möglichkeiten ihrer Verhinderung zu bedenken und die erforderlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten. Der Appell des Ministerpräsidenten verfolge ein dessen politische Staatsleitung prägendes Ziel, den Kampf gegen Rechtsextremismus und Neonazismus, was sich bereits aus dem die Regierung tragenden Koalitionsvertrag ergebe. Parlamentarische Regierungen müssten auch politisch Partei ergreifen können, um diejenigen Vorhaben, für die sie gewählt worden seien, realisieren zu können. Darunter falle auch die Äußerung des Ministerpräsidenten. Die Gegensätze zwischen Gerichtsmehrheit und Sondervotum offenbaren den bereits aufgezeigten Konflikt in Bezug auf die Neutralität politischer Amtsträger und unterstreicht das Drängen nach einer verstärkten dogmatischen Durchdringung des Problems. Dadurch, dass ein Amtsträger in dieser Funktion Stellung zu einer politischen Partei genommen hat, ist der Anwendungsbereich des Neutralitätsgebots berührt. Andererseits ist der Appell des Interviews unmittelbar an andere Amtsträger gerichtet, die keinen grundrechtlich fundierten Schutz genießen. Ob die Bezeichnung der NPD als „Nazis“ einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot darstellt, ist gerade angesichts der Tatsache, dass das BVerfG jüngst die Wesensverwandtschaft zur NSDAP bestätigt hat, durchaus fraglich.<sup>16</sup> Urteil und Sondervotum zeigen jedenfalls: In Sachen Neutralität von Amtsträgern kann es kein entweder – oder geben. Es bedarf vielmehr der Herausarbeitung von Kriterien und Maßstäben, was zu leisten vor allem Aufgabe der Wissenschaft ist.

Vor dem **BVerwG**<sup>17</sup> wollte die politische Partei „DIE FREIHEIT“ die Streichung aus dem Verfassungsschutzbericht 2013 des Freistaats Bayern erreichen. Mit diesem Vorhaben hatte sie noch vor dem **VG München**<sup>18</sup> Erfolg, scheiterte aber auf Berufung des

Landes Bayern hin vor dem **Bayerischen VerwGH**<sup>19</sup>. Letzterer hatte die Revision gegen seine Entscheidung nicht zugelassen, wogegen sich die Beschwerde der Partei richtete. Dazu brachte sie vor, die Rechtsfrage, inwiefern sich eine Partei Aussagen von Mitgliedern zurechnen lassen müsse, insbesondere dann, wenn diese Aussagen im internen Diskussionsprozess abgelehnt worden sind, sei von grundsätzlicher Bedeutung. Dies sah das BVerwG anders. Dies ergebe sich schon daraus, dass die Rechtsfragen landesrechtliche Vorschriften beträfen, die nicht revisibel seien. Weiter fehle es an der für die Revision erforderlichen Klärungsbedürftigkeit. Für die Zurechnung von Äußerungen von Mitgliedern sei auf die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Vereinsverbot zu rekurrieren, welche auch für Parteien anwendbar sei. Auch die Frage, inwiefern eine islamkritische Haltung den Tatbestand der verfassungsfeindlichen Bestrebung erfülle, sei ebenfalls nicht klärungsbedürftig. Erneut beträfe diese Frage irrevisibles Landesrecht und sei überdies durch die Rechtsprechung hinreichend geklärt. Die Revision war zu Recht nicht zugelassen worden, weswegen es bei der Verbreitung des bayerischen Verfassungsschutzberichtes bleiben konnte.

Die Parallelentscheidung des **BVerwG**<sup>20</sup> befasste sich mit der Rede des bayerischen Innenministers zur Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes 2012 und die hierzu herausgegebene Pressemitteilung. Darin nannte er die Partei DIE FREIHEIT eine „verfassungsfeindliche Bewegung“, die u.a. „pauschal islamfeindliche Propaganda“ verbreite. Hiergegen wandte sich diese mit Erfolg vor dem **VG München**<sup>21</sup>, unterlag jedoch erneut vor dem **Bayerischen VerwGH**<sup>22</sup>, der abermals die Revision nicht zuließ. Auch hiergegen wandte sich DIE FREIHEIT – ebenfalls ohne Erfolg. Der Verwaltungsgerichtshof hatte einen Unterlassungsanspruch wegen der fehlenden rechtswidrigen Beeinträchtigung einer grundrechtlichen Schutzposition und der mangelnden Wiederholungsfahr abgelehnt. Auch in diesem Fall hatte die politische Partei im Rahmen der Nichtzulassungsbeschwerde vorzubringen, inwiefern den Beschwerdegründen eine

<sup>16</sup> BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 634, 758, 805, online veröffentlicht bei juris.

<sup>17</sup> BVerwG, Beschluss vom 24.03.2016 – 6 B 4/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>18</sup> VG München, Urteil vom 16.10.2014 – M 22 K 14.1743, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, MIP 2016, 130 (133 f.).

<sup>19</sup> Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1320, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, MIP 2016, 130 (133 f.).

<sup>20</sup> BVerwG, Beschluss vom 24.03.2016 – 6 B 5/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>21</sup> VG München, Urteil vom 17.10.2014 – M 22 K 13.2076; online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, MIP 2016, 130 (133 f.).

<sup>22</sup> Bayerischer VerwGH, Urteil vom 22.10.2015 – 10 B 15.1609, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Bäcker*, MIP 2016, 130 (133 f.).

grundsätzliche Bedeutung zukommt. Dies scheiterte erneut an der fehlenden Revisibilität der entscheidungsrelevanten Normen und daran, dass die Einwände der Partei gegen die Auslegung der Vorschriften des Landesrechts keine Klärungsbedürftigkeit hinsichtlich der bundesverfassungsrechtlichen Normen des Art. 21 Abs. 1 und 2 GG aufzeige.

Auch das **OVG NRW**<sup>23</sup> beschäftigte im vergangenen Jahr die politische Neutralität von Amtsträgern. Geklagt hatte jedoch keine politische Partei, sondern die Initiatorin der Versammlungen des Düsseldorfer PEGIDA-Ablegers DÜGIDA. Der Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf hatte auf der städtischen Homepage erstens angekündigt, anlässlich einer dieser Demonstrationen das Licht in städtischen Gebäuden auszuschalten, und zweitens zur Teilnahme an einer Gegendemonstration aufgerufen. Dagegen wehrte sich die Anmelderin der entsprechenden Versammlung zunächst vor dem **VG Düsseldorf**<sup>24</sup>, welches die Klage im Hauptsacheverfahren mangels Feststellungsinteresses für unzulässig erklärte. Diese – zu kritisierende – Entscheidung korrigierte das OVG.<sup>25</sup> Jedenfalls unter den Gesichtspunkten eines Rehabilitationsinteresses sowie zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes gem. Art. 19 Abs. 4 GG sei ein Interesse an nachträglicher gerichtlicher Feststellung gegeben. Hinsichtlich der Begründetheit der Klage erklärte das OVG sie für teilweise erfolgreich. So seien das Abschalten der Lichter in den städtischen Gebäuden sowie der Aufruf, die Bürger sollen es der Stadt gleich tun, rechtswidrig. Der Appell zur Teilnahme an der Gegendemonstration sei jedoch von der Äußerungsbefugnis des Oberbürgermeisters gedeckt gewesen. Den Ausgangspunkt für diese rechtliche Bewertung sah das Gericht in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als Aufgabenzuweisung der kommunalen Selbstverwaltung. Von dieser sei auch Öffentlichkeitsarbeit erfasst, die nicht nur zulässig, sondern auch notwendig sei. Kommunale Amtsträger hätten danach eine prinzipielle Befugnis zu kommunalpolitischen Stellungnahmen. In Hinblick auf die „Licht-Aus“-Aufrufe habe der Düsseldorfer Oberbürgermeister indes die rechtlichen Grenzen seiner Äußerungsbefugnis überschritten, die sich hier nicht aus dem Neutralitätsgebot, sondern allein aus dem Sachlichkeitsgebot ergäben. Eine allgemeine, strikte Neutralitätspflicht trifft Amtsträger nach Ansicht des OVG allein gegenüber politischen Parteien,

welche den privilegierten Schutz des Art. 21 Abs. 1 GG genossen, nicht gegenüber sonstigen politischen Meinungsgruppen. Es greife jedoch das Sachlichkeitsgebot, welches hier durch das Zweckentfremden von kommunalen Einrichtungen verletzt sei. Es sei für DÜGIDA nicht möglich gewesen, auf die städtische Aussage der Missbildung in diskursiver Form zu reagieren. Das Instrument symbolisch-politischer Kommunikation habe allein dem Oberbürgermeister zugestanden, es verstoße gegen das Sachlichkeitsgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Ansehung der Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 5 Abs. 1 S. 1 HS. 1 GG. Rechtmäßig hingegen sei der Aufruf zur Gegendemonstration gewesen, in der er positiv für das legitime Ziel einer offenen und toleranten Stadtgesellschaft eingetreten sei. Der Aufruf betreffe die Versammlung von DÜGIDA nicht in unverhältnismäßiger Weise, sie sei wie beabsichtigt durchführbar gewesen. Die Entscheidung wirft einige schwierige Rechtsprobleme auf mehreren Ebenen auf, die hier nicht allesamt zu klären sind. So lässt sich bereits die Prämisse des OVG, der Neutralitätsgrundsatz – zumindest in der strikten Form – gelte allein für die politischen Parteien, durchaus in Frage stellen. Tatsächlich genießen Parteien in der politischen Willensbildung eine herausgehobene Rolle – normativ wie faktisch. Das pluralistische Prinzip als Wesensmerkmal der Demokratie verlangt aber für den gesamten demokratischen Prozess eine grundlegende Chancengleichheit in sachlicher Hinsicht.<sup>26</sup> Ob das eine Privilegierung der Parteien im Sinne des Demokratieprinzips ist, ist durchaus diskutabel, bedarf aber einer Begründung, die das OVG nicht liefert. Auch in Bezug auf die qualitative Unterscheidung zwischen „Licht-Aus“ und Aufruf zur Gegendemonstration sind Bedenken angebracht. Wenn in beiden Fällen ein Eingriff in die Grundrechte der Versammlung angenommen werden kann, so ist die Eingriffsintensität des Aufrufs zur Gegendemonstration nicht zwingend geringer einzuordnen. So könnte die Kraft eines amtlichen Appells an einer Demonstration als unzulässige Intervention in das gesellschaftliche Kräfteverhältnis aufgefasst werden, auch die damit einhergehende Stigmatisierung als intensiv. All das zeigt, dass der Umgang des Rechts mit dem Mitteilungsbedürfnis von Amtsträgern in politisierten Zeiten dringend der umfassenden Klärung bedarf.

Vor dem **OVG Sachsen-Anhalt**<sup>27</sup> ging der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Partei BÜNDNIS 90/

<sup>23</sup> OVG NRW, Urteil vom 04.11.2016 – 15 A 2293/15, in: DVBl 2017, 131 ff.

<sup>24</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, in: NWVBl 2016, 174 ff.

<sup>25</sup> Eine Kritik findet sich bei A. Bäcker, MIP 2016, 130 (138 ff.) und S. Jürgensen/J. Garcia J., MIP 2016, 70 (76 Fn. 90).

<sup>26</sup> S. Jürgensen/J. Garcia J., MIP 2016, 70 (77 ff.); in der Tendenz auch D. Dişçi, MIP 2016, 101 (102 f.).

<sup>27</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 03.02.2016 – 4 M 168/15, online veröffentlicht bei juris.

DIE GRÜNEN im Rat der Stadt Magdeburg und im Landtag Sachsen-Anhalts gegen eine medienrechtliche Beanstandung zweier Sendungen im „Offenen Kanal Magdeburg“ vor. Dort führte er als Interviewer Gespräche über die Euro-Maidan-Bewegung in der Ukraine und über die DDR-Aufarbeitung. Die Landesmedienanstalt sah darin einen Verstoß gegen § 21 Abs. 3 MedienG LSA, da die Beiträge der Öffentlichkeitsarbeit des Grünen-Politikers dienten. Ihm wurde aufgetragen, den Verstoß zu beheben und künftig zu unterlassen. Dabei wurde die sofortige Vollziehung angeordnet, um die Chancengleichheit bei den bevorstehenden Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt zu wahren. Vor dem **VG Magdeburg**<sup>28</sup> klagte der Abgeordnete und stellte den Antrag, die aufschiebende Wirkung seiner Klage wiederherzustellen. Dies lehnte das Gericht, nach dessen Ansicht die Sendungen Öffentlichkeitsarbeit einer politischen Partei darstellten, ab. Der grüne Landespolitiker trete in den streitgegenständlichen Sendungen nicht allein als Gesprächsleiter auf, sondern auch als ein im besonderen Maße interessierter und hinterfragender Politiker. Der Konnex zur Partei werde über die Verbreitung der Sendungen über die sozialen Netzwerke und seiner Homepage hergestellt. Ihm werde weder als Privatperson noch als Abgeordneter die Nutzung allgemein untersagt, sondern lediglich die Wahlwerbung bzw. Öffentlichkeitsarbeit. Die Landesmedienanstalt habe dabei zu Recht das besondere Vollzugsinteresse mit der anstehenden Wahl begründet. Die gegen diese Entscheidung gerichtete Beschwerde war zulässig aber unbegründet. Nach § 21 Abs. 3 S. 3 MedienG LSA sind Beiträge staatlicher Stellen und Beiträge, die der Wahlvorbereitung oder Öffentlichkeitsarbeit politischer Parteien oder an Wahlen beteiligter Vereinigungen und Personen dienen, unzulässig. Dies sei bei Parteien auch dann der Fall, wenn es darum gehe, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten. Bei summarischer Prüfung sei festzustellen, dass es sich bei den diskutierten Themen um solche handelt, die von allgemeinem öffentlichen Interesse seien. Über diese habe der Grüne informiert und insoweit auf die öffentliche Meinung Einfluss genommen. Diese Sendungen seien der Partei zuzurechnen, auch wenn die Parteizugehörigkeit nicht ausdrücklich thematisiert wurde, da der handelnde Politiker herausgehobene Ämter innehabende und auf seinen Internetpräsenzen die politische Zugehörigkeit deutlich werde. Die bei summarischer Prüfung getroffene Ansicht der Vorin-

stanz, der Eingriff in die Meinungsfreiheit des Politikers bzw. der Eingriff in sein freies Mandat als Abgeordneter sei gerechtfertigt, halte der Überprüfung stand. Die Offenen Kanäle dienten dem Interesse der möglichst breiten und pluralistischen öffentlichen Meinungsbildung und der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit, weswegen es angemessen sei, Personen wie Landtagsabgeordnete mit all ihrer Wirkmacht von der Nutzung auszuschließen, soweit es um Öffentlichkeitsarbeit für eine politische Partei gehe. Die Beschwerde blieb damit ohne Erfolg.

Ein interner Streit der FDP im bayerischen Ebersberg veranlasste das **OLG München**<sup>29</sup> zu einer Entscheidung im Recht der Parteiordnungsmaßnahmen. Ein Mitglied stritt mit der Parteiführung des dortigen Kreisverbandes über einen Parteiausschluss, was zu einer Verhandlung vor dem Landesschiedsgericht führte. In diesem Verfahren entstand für das Parteilmitglied die Besorgnis der Befangenheit in Bezug auf den Vorsitzenden des Landesschiedsgerichts und dessen Beisitzer, weswegen es die entsprechenden Anträge stellte. Diese wurden indes abgelehnt, was zu dem Antrag vor dem OLG München führte. Dessen Zuständigkeit folgt aus §§ 1025, 1062 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 und Abs. 5 ZPO i.V.m. § 7 ZVJ, die Zulässigkeit des Befangenheitsantrags erfordert aber das Vorliegen eines Schiedsgerichts im Sinne der §§ 1025 ff. ZPO. Ein solches „echtes“ Schiedsgericht, so das OLG München, könne eine politische Partei im Rahmen von § 14 PartG zwar einrichten, sich aber ebenso für die Einrichtung eines internen Parteischiedsgerichts entscheiden. Die Qualifikation hänge von der statutarischen Ausgestaltung ab. Im Fall der FDP sei dies eindeutig, wobei maßgeblich vor allem sei, inwiefern nach der Satzung der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten ausgeschlossen sein soll. Im Fall der Schiedsgerichtsordnung der FDP (SchGO) fehle es an einem eindeutigen Verzicht auf den Zugang zur staatlichen Gerichtsbarkeit.<sup>30</sup> Daran ändere auch der Verweis des § 3 Abs. 5 SchGO, welcher die Ablehnung eines Schiedsrichters wegen Besorgnis der Befangenheit beinhaltet, auf die ZPO nichts, da sich dieser nach objektivem Verständnis nur auf die §§ 41-49 ZPO beziehe. Dies gelte auch für den ergänzenden Verweis auf die Normen der ZPO und des GVG nach § 30 SchGO, welcher im Lichte des § 14 Abs. 4 PartG zu sehen sei. Er diene somit den parteienrechtlichen Anforderungen an das schiedsgerichtliche Verfahren, nicht der Anwendbarkeit des § 1037 ZPO. Mangels Vorliegens eines Schiedsgerichts i.S.d.

<sup>28</sup> VG Magdeburg, Beschluss vom 15.10.2015 – 7 B 327/15, nicht veröffentlicht.

<sup>29</sup> OLG München, Beschluss vom 16.09.2016 – 34 SchH 11/16, in: SchiedsVZ 2016, 346-348.

<sup>30</sup> Zu diesem Verhältnis S. Jürgensen, MIP 2015, 13 ff.

§ 1025 ff. ZPO sei nicht über den Antrag in der Sache zu entscheiden.

Ein viel rezipiertes Verfahren fand vor dem **LG Augsburg**<sup>31</sup> sein Ende. Es stritt der Augsburger Verein „Aktion Lebensrecht für Alle“ – kurz ALfA – mit der politischen Partei „Allianz für Fortschritt und Aufbruch“ – kurz, man ahnt es, ALFA. Bei Ersterem handelt es sich um einen Verein zum Schutz des Menschenlebens, der 1977 gegründet wurde und seit 1985 unter der Abkürzung bundesweit firmiert. Letztere ist die Nachfolgepartei der AfD, welche vom ehemaligen Bundesvorsitzenden Bernd Lucke gegründet wurde.<sup>32</sup> Streitgegenstand war nun das Namensrecht, welches in § 12 BGB ausdrücklich geschützt ist. Bei dessen Anwendung sei, so das LG, die namensrechtliche Unterscheidungskraft abstrakt zu prüfen. Entscheidend sei, dass der Verkehr einen bestimmten Rechtsträger von einem anderen unterscheiden könne, nicht aber, dass hinter dem Namen ein ganz bestimmter Rechtsträger vermutet werde. „Alfa“ stellt nach der Auffassung des LG Augsburg keinen Ausdruck des allgemeinen Sprachgebrauchs, sondern eine originär unterscheidungskräftige Bezeichnung dar. Das Vorbringen der Lucke-Partei, sie werde in allen Zeitungen stets mit vollem Namen genannt, konnte von dem klagenden Lebenshilfeverein widerlegt werden. Auch der Vortrag, dieser Verein genieße allein im Stadtgebiet von Augsburg Namensschutz, konnte nicht überzeugen. Das Gericht entschied, dass der Gebrauch des Namens „Alfa“ namensrechtliche Zuordnungsverwirrung im Sinne einer Verwechselbarkeit und Verwechslungsgefahr auslöse. Daran ändere auch eine unterschiedliche grafische Gestaltung im Parteilogo der Allianz für Fortschritt und Aufbruch nichts. Diese Gefahr sei abstrakt zu bemessen und hier in den sich überschneidenden Wirkungsbereichen von ALfA und ALFA begründet. Diese lägen in der bundesweiten Betätigung im Bereich der politischen Bildung, der Öffentlichkeitsarbeit und des politischen Lobbying. Der Gebrauch des Namens sei auch unbefugt, es bestünden keine übergeordneten Interessen des Beklagten, welche eine unbefugte Nutzung rechtfertigen könnten. Es gelte der Grundsatz der Priorität, welche auch nicht durch die Stellung als politische Partei durchbrochen werde. Das LG Augsburg verbietet somit der Partei die Benutzung des Namens „ALFA“ für die Öffentlichkeitsarbeit, politische Bildung und/oder politisches Lobbying.

<sup>31</sup> LG Augsburg, Urteil vom 28.04.2016 – 91 O 3606/15, online veröffentlicht bei [www.gesetze-bayern.de](http://www.gesetze-bayern.de).

<sup>32</sup> Zu dieser Entwicklung s. *S. T. Franzmann*, MIP 2016, 23 ff.

In einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem **VG Augsburg**<sup>33</sup> wehrte sich die Parteivorsitzende der AfD gegen ein von der Stadt Augsburg verhängtes Hausverbot. Die örtlichen Stadträte und Mitglieder der AfD hatten zu einem zunächst genehmigten Neujahrsempfang im Augsburger Rathaus geladen und in der Einladung die Bundesvorsitzende als Festrednerin angekündigt. Diese erhielt für einen die Veranstaltung einschließenden Zeitraum ein Hausverbot für das Rathausegebäude, für welches die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet wurde. Begründet wurde dieses mit dem Widmungszweck der Behörde. Das Rathaus sei keine gewöhnliche Versammlungsstätte, sondern habe in der Friedensstadt Augsburg ein Alleinstellungsmerkmal und entfalte eine besondere Symbolwirkung. Die Äußerungen der AfD-Vorsitzenden zur Flüchtlingspolitik und insbesondere zu Maßnahmen der Grenzsicherung seien nach der Überzeugung der Bürgerinnen und Bürger und des Stadtrates der Friedensstadt nicht mit der Verfassung vereinbar. Die Möglichkeit, dass entsprechende Äußerungen wiederholt würden, begründe eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Es bestehe weiter die Gefahr, dass durch Provokationen Gewalttätigkeiten hervorgerufen werden könnten. Um kommende Störungen der Nutzung des Rathauses und des Geschäftsgangs zu vermeiden, sei das Verbot erforderlich gewesen. Die Angemessenheit sei angesichts einer Befristung gewahrt. Gegen den Bescheid erhob die AfD-Vorsitzende Klage und stellte zugleich den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Letzterer hatte vor dem VG Erfolg. Das VG kam nach summarischer Prüfung zum Ergebnis, dass das Hausverbot rechtswidrig sei. Die Inanspruchnahme des öffentlich-rechtlichen Hausrechts einer Behörde setze eine nicht hinnehmbare Störung des ordnungsgemäßen Betriebs des Rathauses voraus, die hier nicht gegeben sei. Das Rathausegebäude werde im Rahmen der Benutzungsordnung an im Stadtrat vertretene Fraktionen und Wählergruppen im Rahmen ihrer Stadtratstätigkeit zur Verfügung gestellt, nach ständiger Vergabep Praxis insbesondere auch zur Abhaltung von Neujahrsempfängen. Bei solchen sei es üblich, dass bei allen Parteien auch überörtlich bekannte Politiker als Redner auftreten würden, welche sich in der Vergangenheit ebenfalls zur Flüchtlingskrise geäußert hätten. Veranstaltungen wie die von den AfD-Stadträten geplante, entsprächen dem Widmungszweck des Rathauses bzw. der entsprechenden Vergabep Praxis. Die von der AfD-Vorsitzenden getätigten Äußerungen zur Grenzsiche-

<sup>33</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 10.02.2016 – Au 7 S 16.189, online veröffentlicht bei [juris](http://juris).



rung seien auch nicht als Störung der öffentlichen Sicherheit zu werten, sie seien vielmehr vom Grundrecht der Meinungsfreiheit erfasst. Die von der Stadt Augsburg betonte Symbolstellung des Rathauses stelle zwar einen Gesichtspunkt im Rahmen der Ermessensentscheidung über ein Hausverbot dar, bei der Abwägung seien aber die Grundrechte der AfD-Vorsitzenden zu berücksichtigen gewesen. Diese seien bei der Entscheidung nicht ausreichend gewürdigt worden. Auch die befürchteten Gegendemonstrationen trügen das verhängte Hausverbot nicht, sei es doch Aufgabe der Sicherheitsbehörden entsprechende Gefahren abzuwehren. Angesichts der Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren ordnete das VG Augsburg die aufschiebende Wirkung der Klage an. Dies auch vollkommen zu Recht. Bei allem Verständnis für die empfundene Unerträglichkeit in Bezug auf die Äußerungen und die politische Pragmatik der AfD-Bundsvorsitzenden, kann das Recht nicht für den politischen Kampf instrumentalisiert werden. Fälle von zu Unrecht verweigerten Stadthallen existieren in großer Zahl in Bezug auf die NPD. Nun treten solche vermehrt auch in Bezug auf die AfD auf<sup>34</sup>, was eine problematische Entwicklung ist. Denn die Dogmatik und Rechtsprechung sind – anders im Bereich von amtlichen Äußerungen – absolut gefestigt. Bei der Vergabe von öffentlichen Einrichtungen handelt es sich um originäre Verwaltungstätigkeit, die sich durch eine strenge Gesetzesbindung auszeichnet und gerade keine politische Natur aufweist. Der Augsburger Fall hat in den Medien für viel Aufmerksamkeit gesorgt und die Entscheidung der Stadtverwaltung wurde dabei vielfach bejubelt. Dabei ist das rechtliche Vorbringen offensichtlich politisch gefärbt und kann einer rechtlichen Überprüfung – wie das VG Augsburg offenlegt – in keiner Weise standhalten. Es lässt sich festhalten, dass sich das gegenüber der NPD bestehende strukturelle Vollzugsdefizit des parteirechtlichen Anknüpfungsverbots auf die AfD auszuweiten scheint.<sup>35</sup> Eine bedenkliche Entwicklung.

Die politische Partei „Pro Deutschland“ klagte vor dem **VG Berlin**<sup>36</sup> gegen die Aufnahme als rechtsextremistische Vereinigungen in den Verfassungsschutzbericht 2013 des Landes Berlin. Das Gericht gab der Klage teilweise statt. Voraussetzung für die Berichterstattung der Verfassungsschutzbehörde sei die fest-

stehende Gewissheit, dass die im Verfassungsschutzbericht aufgeführte Organisation tatsächlich verfassungsfeindlich ist. Für die Rechtmäßigkeit der Aufnahme sei eine wertende Gesamtbetrachtung der im Berichtszeitraum vorliegenden und für ihn aussagekräftigen Erkenntnisse vorzunehmen. Zu berücksichtigen seien das Parteiprogramm sowie Handlungen und Äußerungen der Parteiführung, aber auch die Handlungen und Äußerungen anderer Landesverbände bzw. der Bundespartei, wobei jeweils die Würdigung im Lichte der Meinungsfreiheit vorzunehmen sei. Unter dieser Maßgabe sei die Aufnahme der Partei in den Verfassungsschutzbericht des Jahres 2013 grundsätzlich rechtmäßig erfolgt. Das Gericht kommt bei der Überprüfung der Voraussetzungen zu dem Ergebnis, dass Pro Deutschland tatsächlich im Berichtszeitraum Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung betrieben hat. Dies ergebe sich jedenfalls aus dem Vorhaben, die Gewährleistung der Menschenwürde für bestimmte Personengruppen, namentlich Muslime und Migranten, außer Geltung zu setzen. Allerdings sei die im Bericht getroffene Feststellung, dass die Partei die Einführung von „Schnellgerichten“ und die „Rückführung“ von Menschen mit Migrationshintergrund fordere, nicht hinreichend belegt und deswegen die Verbreitung dieser Behauptung zu unterlassen.

Im Wege der einstweiligen Anordnung erreichte die AfD vor dem **VG Berlin**<sup>37</sup> die Entfernung einer Pressemitteilung von der Internetseite des Bezirksamtes Treptow-Köpenick in Berlin. Diese beinhaltete eine Wiedergabe einer Pressemitteilung des Zentrums für Demokratie und handelte vom kommunalen Umgang mit der AfD. Dies wertet das VG als Verstoß gegen die staatliche Neutralitätspflicht, indem im Vorlauf der Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen eine mittelbare Positionierung des Bezirksamtes zulasten der AfD erfolge.

Auf Hinweis des Sächsischen Verfassungsschutzes widerrief die zuständige Behörde die Waffenbesitzkarte eines NPD-Funktionärs und forderte ihn dazu auf, die eingetragenen Schusswaffen unbrauchbar zu machen. Dagegen wehrte sich das Parteimitglied erfolgreich mit einer Klage vor dem **VG Dresden**<sup>38</sup>. Das Gericht erachtete den Bescheid für rechtswidrig und hob ihn auf. Entscheidend war dabei die Auslegung des § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a und b WaffG, wonach

<sup>34</sup> S. dazu A. Bäcker, MIP 2017, 152 (153 ff.).

<sup>35</sup> Zu diesem Begriff bereits S. Jürgensen, Der Demokratie zumutbar? Zum NPD-Verbotsurteil des BVerfG auf <http://verfassungsblog.de/der-demokratie-zumutbar-zum-npd-verbotsurteil-des-bverfg/> (zuletzt abgerufen am 15.03.2017).

<sup>36</sup> VG Berlin, Urteil vom 07.09.2016 – 1 K 71.15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>37</sup> VG Berlin, Beschluss vom 10.05.2016 – 2 L 235.16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>38</sup> VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16, online veröffentlicht bei juris.

die für eine Waffenbesitzkarte erforderliche Zuverlässigkeit Personen in der Regel fehlt, die einzeln oder als Mitglieder einer Vereinigung Bestrebungen verfolgen oder unterstützen, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtet sind. Das VG sah es für mit dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG unvereinbar an, den Begriff der Vereinigung auf politische Parteien anzuwenden. Dies sei zwar begrifflich möglich, die Vorschrift sei jedoch verfassungskonform auszulegen. Damit setzt sich das VG Dresden in Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerwG.<sup>39</sup> Es begründet diese Rechtsansicht mit der Rechtsprechung des BVerfG, nach welcher die Parteien gegenüber anderen Verbänden und Vereinen privilegiert seien. Dies komme auch im WaffG zur Geltung, denn § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b WaffG stelle eine Sonderregelung für Parteien dar, deren Verfassungswidrigkeit das BVerfG festgestellt hat. Diese Regelung fungiere als *lex specialis* gegenüber der Regelung in § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG. Unabhängig von dieser Streitfrage seien vorliegend die Voraussetzungen des WaffG für den Widerruf der Waffenbesitzkarte nicht gegeben, da Anknüpfungspunkt auch nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht die Parteimitgliedschaft oder -funktion sein könne, sondern nur die Betätigung in derselben. Die beklagten Behörden hätten insofern nicht dargelegt, inwiefern sich das NPD-Mitglied gegen die im WaffG genannten Schutzgüter betätigt habe. Es fehle mithin am Nachweis der waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit. Weiter löse nicht jedwede Betätigung die Regelunzuverlässigkeit des § 5 Abs. 2 Nr. 3 WaffG aus, vielmehr müsse die freiheitlich demokratische Grundordnung auf eine Weise in Frage gestellt werden, welche in waffenrechtlicher Hinsicht den Schluss erlaubt, dass die jeweilige Person die Waffe zukünftig im Sinne seiner verfassungsfeindlichen Einstellung gegen die Rechtsordnung einsetzen werde. Die Entscheidung des VG Dresden behandelt eine grundsätzliche Frage des Parteienrechts: Die Reichweite des Parteienprivilegs im Verwaltungsrecht. Dessen uneingeschränkte Geltung wird angenommen z.B. im Bereich der Vergabe von öffentlichen Einrichtungen. Andererseits ist anerkannt, dass Mitglieder extremistischer Parteien aus dem öffentlichen Dienst entfernt werden können.<sup>40</sup> Das Grundproblem, inwiefern durch individuelle Sanktionen, die an die Mitgliedschaft in einer Partei geknüpft werden, das Parteien-

privileg „unterlaufen“ wird, identifiziert auch das VG Dresden und bringt beachtliche Gründe vor, warum das WaffG den pauschalen Widerruf von Waffenbesitzkarten nicht erlaubt. Durch das NPD-Verbotsurteil wird die Debatte jedenfalls neu aufkeimen. Es bleibt abzuwarten, ob das BVerwG an seiner Rechtsprechung festhalten wird und wie andere Gerichte in vergleichbaren Fällen entscheiden werden.

Über das Verbot einer NPD-Versammlung in Köln hatte das **VG Köln**<sup>41</sup> im Eilverfahren zu entscheiden. Der Partei war es verboten worden, sich am 31.12.2016 an einem zentralen Platz der Stadt zu versammeln, was die Behörde nicht mit den Versammlungsinhalten begründete, sondern mit sicherheitsrechtlichen Erwägungen. Angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit sei dies auch notwendig, so das VG Köln. Die Inanspruchnahme der Versammlung als Nichtstörer erfordere den Nachweis eines polizeilichen Notstandes. Nach diesen Maßstäben erweise sich das Versammlungsverbot als rechtmäßig. Unter den besonderen Umständen des Silvestertages, die sich insbesondere in Pyrotechnik und enthemmte Verhaltensweisen durch Alkoholenuss äußerten, sei es für die Kölner Polizei nicht möglich, die Versammlung der NPD zu schützen und gleichzeitig für die Sicherheit in der übrigen Stadt zu sorgen. Nach Ansicht des Gerichts habe die Polizei hinreichend dargelegt, dass die angespannte Sicherheitslage im Lichte des Anschlags von Berlin und der Geschehnisse in der vorjährigen Silvesterfeier in Köln, kein Abstellen von Polizisten erlaube, während gleichzeitig ein friedlicher Ablauf der Versammlung nicht zu erwarten sei. Gegen diese Entscheidung ist angesichts dieser Einschätzung nichts einzuwenden, auch wenn Versammlungsverbote gegenüber extremistischen Parteien häufig politisch motiviert sind. Die Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG verlangt auch unter schwierigen Bedingungen der Verwirklichung. Dass aber dem Ausnahmecharakter der polizeilichen Anforderungen am 31.12.2016 Rechnung zu tragen war, drängt sich geradezu auf.

*Sven Jürgensen*

## 2. Chancengleichheit

Die Sicherung der Chancengleichheit der Parteien ist zentrale Regelungsaufgabe des Parteienrechts und hat ihren spezifisch parteirechtlichen Ausdruck in § 5 PartG erhalten. Seinem Regelungsgegenstand nach gewährleistet § 5 PartG die Chancengleichheit der Parteien für den Fall, dass ihnen der Staat Einrichtun-

<sup>39</sup> BVerwG, Urteil vom 30.09.2009 – 6 C 29/08, online veröffentlicht bei juris; dazu *A. Sadowski*, MIP 2011, 163 (164).

<sup>40</sup> S. z.B. VG Düsseldorf Urteil vom 26.05.2014 – 35 K 6592/12.O., online veröffentlicht bei juris, s. dazu *S. Jürgensen*, MIP 2015, 160 (162 f.).

<sup>41</sup> VG Köln, Beschluss vom 29.12.2016 – 20 L 3216/16, online veröffentlicht bei juris.

gen oder Leistungen zur Verfügung stellt. Der Chancengleichheitsanspruch aus § 5 PartG sieht also keine originäre Leistungspflicht vor, sondern greift – insoweit ergänzend – erst dann, wenn der Staat politischen Parteien aufgrund anderer Rechtsgrundlagen Leistungen gewährt und dient so der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Parteienwettbewerb.

Gestritten wird häufig um die Überlassung öffentlicher Veranstaltungsräume, die politische Parteien für Parteiveranstaltungen nutzen wollen. Auch der NPD-Kreisverband Berlin-Neukölln zog im Wege des Eilrechtsschutzes bis vor das **BVerfG**<sup>42</sup>, um die Nutzung der Gymnastikhalle auf dem Innsportplatz in Berlin für eine politische Informationsveranstaltung im Landtagswahlkampf zu erstreiten. Der NPD-Kreisverband unterlag jedoch in allen Instanzen. Die Überlassung der Halle war von der Vorlage eines durch den bezirklichen Brandschutzbeauftragten genehmigten Bestuhlungsplanes abhängig gemacht worden, wodurch sich der NPD-Kreisverband in seinen Rechten verletzt sah. Das Gleichbehandlungsgebot aus § 5 Abs. 1 PartG reicht indes nicht weiter, als anderen politischen Parteien wettbewerbserhebliche öffentliche Leistungen gewährt worden sind. Grundsätzlich schloss der Widmungszweck der Gymnastikhalle zwar auch die Durchführung politischer Informationsveranstaltungen mit ein, jedoch wurde die Überlassung an externe Nutzer außerhalb des Sportbetriebes stets von der Vorlage eines durch den bezirklichen Brandschutzbeauftragten genehmigten Bestuhlungsplanes abhängig gemacht. Einen genehmigten oder zumindest genehmigungsfähigen Bestuhlungsplan hatte der NPD-Kreisverband jedoch zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens vorgelegt, weshalb zunächst das **VG Berlin**<sup>43</sup> und in zweiter Instanz das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>44</sup> einen Anspruch auf Überlassung der Halle verneinte. Soweit der NPD-Kreisverband behauptete, eine solche Auflage würde anderen politischen Parteien nicht erteilt, konnte dies mangels tatsächlicher Anhaltspunkte als bloße Behauptung ins Blaue hinein zu keinem anderen Ergebnis führen. Nach Auskunft des für die Nutzungs-genehmigung zuständigen Bezirksamtes hatten bislang keine anderen politischen Parteien die Halle angemietet. Dass sonstigen externen Nutzern dieselben Auflagen erteilt wurden, wurde auch vom NPD-Kreisverband nicht bestritten. Zwar gilt auch in vor-

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluss vom 26.08.2016 – 2 BvQ 46/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>43</sup> VG Berlin, Beschluss vom 24.08.2016 – 2 L 344.16, nicht veröffentlicht.

<sup>44</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 25.08.2016 – OVG 3 S 60.16, online veröffentlicht bei juris.

läufigen Rechtsschutzverfahren der Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 VwGO. Das Erfordernis der Glaubhaftmachung der tatsächlichen Voraussetzungen des Anordnungsanspruchs und des Anordnungsgrundes durch den Antragsteller (§ 123 Abs. 3 i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO) schließt demnach eigene Ermittlungen des Gerichts nicht aus. Danach hat das Gericht ausgehend von dem Antragsvorbringen von Amts wegen ergänzend die Ermittlungen anzustellen, die sich trotz der gegebenen Eilbedürftigkeit anbieten oder gar aufdrängen<sup>45</sup>. Das Gericht hat jedoch nur die Ermittlungen anzustellen, die es bei vernünftiger Betrachtung unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten nach seinem Ermessen für notwendig erachten muss<sup>46</sup>. Es braucht nicht jedem geringfügigen und eher fern liegenden Zweifel nachzugehen, der an der Richtigkeit einer Tatsache bestehen mag. Ebenso wenig muss es „aus der Luft gegriffenen“ Behauptungen nachgehen, für die tatsächliche Grundlagen ganz fehlen<sup>47</sup>. Es bedarf vielmehr tatsächlicher, ein „Für-möglich-Halten“ der Behauptung rechtfertigende Anhaltspunkte. Sind keine ersichtlich oder vorgetragen, besteht auch kein Anlass zu weiterer Sachverhaltsaufklärung. Dies sah auch das um Eilrechtsschutz ersuchte BVerfG so, demzufolge die bloße Behauptung, anderen Parteien würden keine Bestuhlungsplanaufgaben erteilt, nicht genüge, um eine Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten des NPD-Kreisverbandes für denkbar zu halten, insbesondere weil sich das OVG Berlin-Brandenburg mit dieser Frage auch ausdrücklich befasst hat<sup>48</sup>.

Betreibt eine Gemeinde Veranstaltungsorte als Eigenbetrieb, kann das Nutzungsverhältnis sowohl öffentlich-rechtlich – durch Verwaltungsakt – als auch privatrechtlich – durch Mietvertrag – ausgestaltet werden. Die Nutzungsüberlassung einer gemeindlichen Einrichtung nur durch Mietvertrag kann aber – mangels vorausgegangenem Verwaltungsakt – nicht per Verwaltungsakt widerrufen werden und insbesondere kann weder ein Rücktritt vom Mietvertrag noch der Widerruf einer Vergabeentscheidung auf eine nachträgliche Änderung der Benutzungsordnung gestützt werden. Zu Recht hat das **VG Karlsruhe**<sup>49</sup> die Stadt Weinheim deshalb im Verfahren des einstweiligen

<sup>45</sup> Statt vieler *G. Breunig*, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 40. Edition, Stand 01.01.2017, § 86 Rn. 11.

<sup>46</sup> *G. Breunig*, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, 40. Edition, Stand 01.01.2017, § 86 Rn. 31.

<sup>47</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.06.1993 – 2 BvR 22/93, juris Rn. 32.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschluss vom 26.08.2016 – 2 BvQ 46/16, juris Rn. 9.

<sup>49</sup> VG Karlsruhe, Beschluss vom 01.03.2016 – 10 K 803/16, online veröffentlicht bei juris.

Rechtsschutzes verpflichtet, der AfD den für ihre Parteiveranstaltung angemieteten Saal im Rolf-Engelbrecht-Haus zur Verfügung zu stellen. Erst nach Abschluss des Mietvertrages hatte die Stadt Weinheim per Gemeinderatsbeschluss die Benutzungsordnung für ihre Tagungsorte geändert. Anders als bisher sollten nunmehr nur noch Parteiveranstaltungen von Gebietsverbänden der Parteien auf Orts- oder Kreisebene mit konkretem orts- oder kreispolitischem Bezug zur Stadt oder zum Rhein-Neckar-Kreis zugelassen werden. Die Stadt erklärte sodann unter Bezugnahme auf die nachträglich geänderte Benutzungsordnung ihren Rücktritt von dem Mietvertrag und widerrief mit weiterem Schreiben unter Anordnung der sofortigen Vollziehung ihre Vergabeentscheidung. Beides konnte indes nicht auf die Einschränkung des Widmungszwecks infolge der Neufassung der Benutzungsordnung gestützt werden. Für die Frage, ob die Stadt zivilrechtlich zum Vertragsrücktritt berechtigt gewesen ist, kommt es ausschließlich auf die im Zeitpunkt der Überlassung der gemeindlichen Einrichtung gegebene Rechtslage an. Ein Widerruf – für den es allerdings bereits an einem „widerrufbaren“ Ausgangsverwaltungsakt fehlte – käme zwar grundsätzlich in Betracht, wenn die Behörde aufgrund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt wäre, den VA nicht zu erlassen, der Begünstigte von der Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht hat und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde (s. § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG BW). Zumindest Letzteres kann nach den in Rechtsprechung und Literatur dazu entwickelten Maßstäben jedenfalls nicht angenommen werden. Nach – durchaus überzeugender – Auffassung des VG Karlsruhe wäre die Stadt jedoch noch nicht einmal aufgrund der geänderten Benutzungsordnung berechtigt gewesen, den Verwaltungsakt (nach der neuen Rechtslage) nicht zu erlassen. Auch nach der Benutzungsordnung in der geänderten Fassung umfasst der Widmungszweck ausdrücklich Veranstaltungen von Gebietsverbänden der Parteien auf Orts- und Kreisebene, so dass der antragstellende Kreisverband der AfD zum Kreis der Nutzungsberechtigten gehört. Der geplanten Veranstaltung fehlte es auch nicht an dem nunmehr verlangten „konkreten orts- oder kreispolitischen Bezug“. Daran mangelt es nicht schon allein deshalb, weil auch ein Mitglied des Bundesvorstands auftritt. Einer möglicherweise mit der Änderung der Benutzungsordnung beabsichtigten thematischen Eingrenzung der in den Räumlichkeiten zugelassenen Veranstaltungen – etwa dergestalt, dass dort keine bundes- oder landespolitischen Themen, sondern ausschließlich kommunale Themen oder Kreisthe-

men angesprochen werden sollen – sprach das VG Karlsruhe die Praktikabilität ab. „Weil bundespolitische bzw. landespolitische Themen – zumal im nahen Vorfeld einer Landtagswahl – immer auch einen regionalen bzw. örtlichen Bezug zu den Wahlkreis-kandidaten haben“, ist darin kein taugliches Abgrenzungskriterium zu sehen.

Ein durchsetzbarer Zugangsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen besteht auch dann, wenn Veranstaltungsräumlichkeiten in privatrechtlicher Form betrieben werden, sofern die Gemeinde einen beherrschenden Einfluss auf den privaten Betreiber ausüben kann. Dann kann gegenüber der Gemeinde ein „Einwirkungsanspruch“ oder „Verschaffungsanspruch“ geltend gemacht werden, der darauf gerichtet ist, dass die Gemeinde vermittels ihres beherrschenden Einflusses auf den privaten Betreiber für eine Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung Sorge trägt. Gemeinden können sich also nicht durch eine „Flucht ins Privatrecht“ von der Gleichbehandlungspflicht entbinden. Handelt es sich bei dem privaten Betreiber etwa um eine GmbH, erfolgt die Einwirkung nach gesellschaftsrechtlichen Grundsätzen. Je nach Ausgestaltung der Beziehungen zwischen privatem Betreiber und Gemeinde kommen etwa Weisungsrechte nach Gesellschaftsvertrag, Einflussnahme in der Gesellschafterversammlung und/oder Anweisung der Geschäftsführung als rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten in Betracht. In einem vor dem **VG Stade**<sup>50</sup> verhandelten Fall befand sich die mit der Vermarktung und Vermietung einer Mehrzweckhalle zuständige GmbH zu 100% in der Hand der Gemeinde. Der Gesellschaftsvertrag sicherte den alleinigen und damit zweifelsohne beherrschenden Einfluss der Gemeinde in der Gesellschafterversammlung und bei den Gesellschafterbeschlüssen. Hinzu kam, dass die Mehrzweckhalle nach ihrem Widmungszweck allen Veranstaltern offen steht und maßgeblich öffentliche Zwecke zugunsten der Gemeinde erfüllen soll, es sich also um eine öffentliche Einrichtung handelte. Diese war auch in der Vergangenheit bereits politischen Parteien – auch für überregionale Veranstaltungen – zur Verfügung gestellt worden. Der Versuch der Gemeinde, der AfD den Zugang zur Halle für eine Parteiveranstaltung mit der Begründung zu verweigern, es handle sich nicht um eine öffentliche Einrichtung, sie habe zudem keinen maßgeblichen Einfluss auf die Vermietpraxis und eine Überlassung an überregionale Parteiverbände – Kreisverbände eingeschlossen – stünde nicht im Einklang mit der Vergabep Praxis, war deshalb von vornherein zum Scheitern verurteilt.

<sup>50</sup> VG Stade, Beschluss vom 31.05.2016 – 1 B 1062/16, online veröffentlicht bei juris.

Rechtlich unhaltbar waren auch die weiteren Ablehnungsgründe der Gemeinde. Dass eine der Gemeinde und der Betreiber-GmbH inhaltlich missliebige Zielsetzung der AfD ins Feld geführt wurde, zudem ein befürchteter Reputationsverlust bei ausländischen Kunden und – wenngleich ohne jedweden tatsächlichen Anhaltspunkt – im Zuge der Veranstaltung vermeintlich zu erwartende Krawalle, ist in verschiedener Hinsicht unsachgemäß. Der Grundsatz der Gleichbehandlung politischer Parteien schließt es aus, dass Parteien aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung benachteiligt werden, das Parteienprivileg behält eine Bewertung der Zielsetzungen einer politischen Partei ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht vor (Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG). Auch im Rahmen der ordnungsrechtlichen Grenzen der Nutzung öffentlicher Einrichtungen spielt die inhaltliche Ausrichtung einer Versammlung grundsätzlich keine Rolle. Die vorgebrachten Sicherheitsbedenken wegen zu erwartender Gegendemonstrationen lassen den Zulassungsanspruch ebenfalls nicht scheitern. Solche Risiken liegen im Bereich dessen, was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung politischer Auseinandersetzung in Kauf zu nehmen ist, solange nicht konkrete Tatsachen die Befürchtung rechtfertigen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung könne nicht mit polizeilichen Mitteln aufrechterhalten werden. Eine diesen – seit vielen Jahren in der Rechtsprechung gefestigten – Grundsätzen gleichwohl eklatant widersprechende Rechtsanwendung nährt unnötigerweise Zweifel an einer an sachlichen Gesichtspunkten orientierten und unvoreingenommenen Amtsführung der mit der Entscheidung betrauten Personen. Deren persönliche Ansichten und politische Ziele dürfen bei der rechtlichen Beurteilung von Sachverhalten und letztlich staatlichen Entscheidungen keine Rolle spielen. Schon den gegenteiligen Verdacht nährendes, jedenfalls aber sogar offen gegenteiliges Verhalten spielt den Gegnern der Demokratie in die Hände und ist geeignet, die Politikverdrossenheit der Bürger noch weiter zu befördern.

Maßgeblicher Einfluss einer Gemeinde auf den privaten Betreiber kann auch über einen Nutzungs- und Bewirtschaftungsvertrag rechtlich bewirkt werden. Dafür reicht es aus, wenn der Gemeinde vertraglich das Recht zusteht, „im Benehmen mit dem Betreiber über die Benutzung zu entscheiden“, so das **VG Bayreuth**<sup>51</sup>. Weil das Wort „Benehmen“ kein Einverständnis des Betreibers voraussetzt, sondern lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme mit dem Ziel

zur Verständigung, könne die Gemeinde auch gegen den Willen des Betreibers, hier einer seitens der Gemeinde eigens zum Betrieb eines Brauereigasthofs gegründeten Aktiengesellschaft, über die Nutzung entscheiden. Daher hat das VG Bayreuth die Gemeinde Neudrossenfeld im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, dem oberfränkischen AfD-Bezirksverband den öffentlichen Veranstaltungen gewidmeten und auch in der Vergangenheit bereits politischen Parteien überlassenen Veranstaltungssaal im „Bräuwerck“ für eine Veranstaltung zu überlassen. Allerdings räumte der Nutzungs- und Bewirtschaftungsvertrag zwischen Gemeinde und Betreiber das alleinige Bewirtschaftungsrecht dem Betreiber ein, so dass ausschließlich ein Anspruch auf Nutzung des Saals, nicht aber auf Bewirtung bestand.

Fehlt es an „Einwirkungs-“ oder „Verschaffungsmöglichkeiten“ seitens der Gemeinde, handelt es sich dagegen um keine „öffentliche Einrichtung“ mehr und ein kommunalrechtlicher Zulassungsanspruch besteht nicht. So verhielt es sich im Falle eines vom Veranstalter des Corso Leopold-Straßenfestes in München nicht genehmigten Infostandes der AfD. Die AfD ging erfolglos vor dem **VG München**<sup>52</sup> im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Stadt München vor. Zwar findet der Corso Leopold seit vielen Jahren auf der Münchner Leopoldstraße und damit auf öffentlichem Raum statt. Das Straßenfestival wurde und wird seit seiner Entstehung allerdings von einem privaten Verein ausgerichtet, dem die Auswahl der teilnehmenden Stände alleine obliegt. Nach der Veranstaltungsvereinbarung hat die Stadt keinerlei rechtliche Möglichkeiten, auf die Durchführung des Corso Leopold durch den Corso Leopold e.V. Einfluss zu nehmen. An dem deshalb ausschließlich privatrechtlichen Charakter der Veranstaltung ändern weder die Schirmherrschaft durch den Oberbürgermeister noch die finanzielle Förderung des Kunst- und Kulturprogramms durch die Stadt etwas.

Sparkassen erfüllen als Anstalten des öffentlichen Rechts Aufgaben staatlicher Daseinsvorsorge. Ihr Auftrag, die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen, umfasst auch die Führung von Girokonten. Mit der Einräumung von Girokonten gewährt eine Sparkasse öffentliche Leistungen i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG. Daher liegt in der Ablehnung der Eröffnung eines Girokontos für eine politische Partei eine unzulässige Ungleichbehandlung, wenn die Sparkasse für mindestens eine andere politische Partei ein Girokonto

<sup>51</sup> VG Bayreuth, Beschluss vom 13.10.2016 – B 5 E 16.679, online veröffentlicht bei juris.

<sup>52</sup> VG München, Beschluss vom 06.09.2016 – M 7 E 16.3951, online veröffentlicht bei juris.

führt. Dies entspricht absolut gefestigter Rechtsprechung<sup>53</sup>. Ebenso steht außer Frage, dass es sich bei der Geltendmachung von Ansprüchen politischer Parteien gegen Sparkassen auf Eröffnung eines Girokontos um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten handelt, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Gleichwohl werden mit dieser als abschließend geklärt zu betrachtenden Rechtsfrage nach wie vor die Gerichte befasst. So rügte die Kreissparkasse Biberach in einem gegen sie angestrebten Rechtsstreit unter anderem die Unzulässigkeit des Rechtsweges. Das **VG Sigmaringen**<sup>54</sup> erklärte vorab im Beschlussverfahren den Verwaltungsrechtsweg für eröffnet. Dagegen erhob die Kreissparkasse Beschwerde zum **VerwGH Baden-Württemberg**<sup>55</sup>, der die Beschwerde als unbegründet zurückwies. Die Rechtswegzuweisung richtet sich – wenn wie hier gesetzlich nichts anderes bestimmt ist – nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der geltend gemachte Anspruch hergeleitet wird. Streitentscheidend ist insoweit § 6 Abs. 1 Sparkassengesetz für Baden-Württemberg i.V.m. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG, wonach die Sparkassen als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages der Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden sind. Für diesen das „Ob“ der Kontoeröffnung betreffenden, zweifelsohne öffentlich-rechtlichen Streitgegenstand ist die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen im Anschluss an den begehrten Zugang unerheblich. Der privatrechtliche Charakter des Vertragsabschlusses zur Kontoeröffnung ändert nichts an der öffentlich-rechtlichen Rechtsnatur der Vorschriften, die hierzu verpflichten. Die weiteren von der beklagten Kreissparkasse gegen die Rechtswegeröffnung vorgebrachten Einwände richteten sich ausschließlich gegen den in der Hauptsache geltend gemachten Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos und waren für die Entscheidung über die Rechtswegeröffnung irrelevant, führten aber offenbar in der Hauptsache zum Erfolg. Nach einer entsprechenden Pressemeldung<sup>56</sup> hat das VG Sigmaringen zwischenzeitlich einen Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos in dem Hauptsachever-

fahren abgelehnt. Zentral waren offenbar seitens der Kläger nicht ausgeräumte Zweifel an der rechtlichen Existenz des NPD-Kreisverbands Biberach, für den das Girokonto eröffnet werden sollte. Dafür, dass der Kreisverband rechtlich existiert, sprach nur der klägerische Parteivortrag selbst, wonach der Kreisverband seit den 1960er-Jahren bestehe und derzeit neun Mitglieder habe. Demgegenüber lagen dem VG Sigmaringen jedoch Unterlagen des NPD-Landesverbandes vor, wonach der Kreisverband Biberach aufgelöst sei. Weitere Indizien stützten diese Annahme, so etwa die Tatsache, dass auch auf der Internetseite des Landesverbandes der NPD kein Kreisverband Biberach aufgeführt war. Es wurden auch im Verfahren keine aussagekräftigen Urkunden – etwa Beschlüsse oder Beschlussprotokolle – über die Gründung des NPD-Kreisverbands oder die Wahl des Vorstands vorgelegt. Welchen Datums die Unterlagen über die Auflösung des NPD-Kreisverbandes sind und ob das Gericht sich auch mit der Frage auseinandergesetzt hat, ob unter Umständen nachgängig in Kenntnis und mit Billigung des NPD-Landesverbandes ein neuer Kreisverband gegründet worden ist, ist der Presseberichterstattung nicht zu entnehmen. Für eine intensivere Auseinandersetzung mit dieser durchaus spannenden Rechtsfrage der rechtlichen Existenz einer Parteigliederung bleibt das schriftliche Urteil des VG Sigmaringen abzuwarten.

Dass es für eine Girokontoeröffnung ausreicht, wenn eine Parteigliederung nachweist, dass deren Gründung nach der Satzung des Landesverbandes zulässig ist, diese auch stattgefunden hat und ein Vorstand gewählt wurde, hat das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>57</sup> in zwei Parallelentscheidungen festgestellt. Durch die beiden Urteile wurde die Landesbank Berlin verpflichtet, Girokonten für die NPD-Kreisverbände Charlottenburg-Wilmersdorf und Tempelhof-Schöneberg zu eröffnen. Verweigert worden war die Girokontoeröffnung jeweils unter anderem mit der Begründung, die NPD-Kreisverbände seien mangels wirksamer Konstituierung rechtlich nicht existent. Die Landesbank Berlin führte insbesondere Formfehler und Verstöße gegen das innerparteiliche Satzungsrecht ins Feld, so etwa das Nichterreichen des für die Gründung eines Kreisverbandes erforderlichen Mindestquorums wegen fehlenden Nachweises der Stimmberechtigung der abstimmenden Mitglieder oder die Fehlerhaftigkeit bzw. Unvollständigkeit

<sup>53</sup> S. nur BVerfG, Beschluss vom 11.07.2014 – 2 BvR 1006/14, juris Rn. 12.

<sup>54</sup> VG Sigmaringen, Beschluss vom 23.06.2016 – 2 K 5419/14, nicht veröffentlicht.

<sup>55</sup> VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 07.11.2016 – 1 S 1386/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>56</sup> Loges, NPD scheitert mit Klage, in: Schwäbische Zeitung (Laupheim) vom 21.01.2017, S. 19, online verfügbar unter [www.pressreader.com/germany/schwaebische-zeitung-laupheim/20170121/282144996052767/textview](http://www.pressreader.com/germany/schwaebische-zeitung-laupheim/20170121/282144996052767/textview), zuletzt abgerufen am 14.03.2017.

<sup>57</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.10.2016 – OVG 3 B 10.15, online veröffentlicht bei juris (vorgehend VG Berlin, Urteil vom 23.03.2015 – 2 K 83.14); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.10.2016 – OVG 3 B 3.16, nicht veröffentlicht (vorgehend VG Berlin, Urteil vom 15.12.2015 – 2 K 141.14).

von Sitzungsprotokollen und auch der Teilnehmerlisten, die die Anschriften der in der Versammlung anwesenden Personen nicht enthielten. Zu Recht lehnte das OVG Berlin-Brandenburg eine detaillierte inhaltliche Prüfung der vorgelegten Unterlagen daraufhin, ob die Parteigliederung sich nach dem geltenden innerparteilichen Satzungsrecht ordnungsgemäß konstituiert hat, ab. Auf Fragen etwaiger parteiinterner Anfechtbarkeit von Beschlüssen und Wahlen kommt es – wie das OVG zutreffend feststellt – nicht an: „Insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung der Freiheit ihrer Gründung und Betätigung durch Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG und das in Art. 21 Abs. 2 GG statuierte Parteienprivileg, das die Entscheidung über ein Parteiverbot wegen Verfassungswidrigkeit dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist, ist es geboten, für die Frage der Wirksamkeit der Gründung eines Gebietsverbands einer politischen Partei die gerichtliche Kontrolle auf das zwingend Erforderliche zu beschränken. Dies ist auch im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass politische Parteien zwar keiner Vorabkontrolle durch Registergerichte, die die Voraussetzung einer Eintragung zu prüfen haben, wohl aber einer anderweitigen staatlichen Kontrolle unterliegen, nämlich – hinsichtlich der organisatorischen Verfestigung und der Einhaltung demokratischer Anforderungen bei der Kandidatenaufstellung im Vorfeld von Wahlen – durch die jeweiligen Wahlleiter und – hinsichtlich der Rechenschaftslegung (§§ 23 ff. PartG) [...] – durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags. Für die hier aufgeworfene Frage [...] folgt daraus, dass es nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte sein kann, im Einzelnen nachzuprüfen, ob die Gründung des Kreisverbands in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Parteisatzung erfolgt ist [...]. [Vielmehr] ist allein maßgebend, dass eine Gründungsversammlung stattgefunden hat, dass ein Vorstand gewählt wurde, und dass der Kreisverband von den Gebietsverbänden der höheren Stufen als solcher anerkannt wird“<sup>58</sup>. Für die danach rechtlich existenten NPD-Kreisverbände bestand nach § 3 Abs. 2 Berliner Sparkassengesetz i.V.m. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG ein Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos gegen die Landesbank Berlin. Diese ist als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts bei der Gewährung „anderer öffentlicher Leistungen“ im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 PartG an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden und unterhält auch für andere Parteien Girokonten, und zwar nicht nur auf Landesebene, sondern auch für örtliche Untergliederungen.

<sup>58</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. Oktober 2016 – OVG 3 B 10.15, juris Rn. 22.

In einem vor dem **Schleswig-Holsteinischen VG**<sup>59</sup> entschiedenen Rechtsstreit bestand ein Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos hingegen nicht. Nach der einzig in Betracht kommenden Anspruchsgrundlage (§ 2 Sparkassengesetz Schleswig-Holstein i.V.m. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG) haben die öffentlich-rechtlichen Sparkassen nur die Aufgabe, in ihrem Geschäftsgebiet die angemessene und ausreichende Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen. Der Landesverband Hamburg einer politischen Partei kann nach Ansicht des Gerichts daraus kein subjektiv-öffentliches Recht gegenüber einer Sparkasse aus Schleswig-Holstein herleiten, und zwar auch dann nicht, wenn diese Sparkasse auch eine Filiale in Hamburg unterhält.

In einem anderen Verfahren verpflichtete das **Schleswig-Holsteinische VG**<sup>60</sup> die Stadt Heiligenhafen im Wege der einstweiligen Anordnung, dem SPD-Ortsverein Heiligenhafen die beantragte Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von 50 zweiseitigen Wahlplakaten (DIN A0) an 50 Standorten im gesamten Stadtgebiet für die bevorstehende Bürgermeisterwahl zu erteilen. Die Stadt Heiligenhafen hatte eine entsprechende Sondernutzungserlaubnis versagt, weil nach der Sondernutzungssatzung für jede Partei lediglich maximal 10 Stellschilder vorgesehen waren. Auf diese Weise sollte die „für einen touristisch ausgerichteten Ort“ unangebrachte wilde Plakatierung „zugunsten eines optisch ansprechenden Ortsbildes“ eingedämmt werden<sup>61</sup>. Dabei ist die Stadt allerdings deutlich über das Ziel hinausgeschossen. Zwar stellt die Sichtwerbung politischer Parteien im Wahlkampf über den Gemeingebrauch hinaus grundsätzlich eine straßenrechtliche Sondernutzung dar, die der Erlaubnis nach § 21 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein bedarf. Dennoch müssen die durch Wahlsichtwerbung eintretenden Behinderungen der Straßenbenutzung mit Blick auf die Bedeutung von Wahlen in einem demokratischen Staat (Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen im Rahmen der politischen Willensbildung (Art. 21 GG) in einem bestimmten Umfang hingenommen werden. „Die Sichtwerbung für Wahlen gehört zu den Mitteln im

<sup>59</sup> Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 23.06.2016 – 6 A 3/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>60</sup> Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 22.01.2016 – 3 B 8/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>61</sup> S. die ausführlich Sachverhaltsdarstellung in der Vorlage zum öffentlichen Teil der Sitzung der Stadtvertretung v. 03.02.2016, TOP 6, online verfügbar unter [www.heiligenhafen.de/stadtverwaltung-politik/politik/terminarchiv\\_risodokument\\_dokument\\_offen\\_7\\_724959\\_ansehen.html](http://www.heiligenhafen.de/stadtverwaltung-politik/politik/terminarchiv_risodokument_dokument_offen_7_724959_ansehen.html), zuletzt abgerufen am 13.03.2017.

Wahlkampf der politischen Parteien und ist zu einem wichtigen Bestandteil der Wahlvorbereitung in der heutigen Demokratie geworden. Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Wahlen und Parteien schränkt das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, dass jedenfalls für den Regelfall ein Anspruch einer Partei auf Erlaubnis besteht<sup>62</sup>. Was als Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung anzusehen ist, hängt von einer Gesamtbetrachtung der Umstände des Einzelfalls ab. Bei einem von der Stadt Heiligenhafen als maximal zulässig angesehenem Verhältnis von rund 910 Einwohnern bzw. 1,8 Quadratkilometern pro Stellschild war nach Überzeugung des VG offensichtlich, dass angemessene Plakatierungsmöglichkeiten nicht gegeben sind. Es entsprach daher dem Antrag des SPD-Ortsvereins.

*Dr. Alexandra Bäcker*

### 3. Parteienfinanzierung

Das **BVerfG**<sup>63</sup> hatte über den Erlass einer einstweiligen Anordnung zu entscheiden, mit der die Bundestagsverwaltung verpflichtet werden sollte, eine als Sicherheitsleistung für eine Abschlagszahlung im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung abgetretene Grundschuld zurück zu übertragen. Der NPD wurde die erste Abschlagszahlung auf die Mittel der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2016 in Höhe von 290.122,23 € nur unter der Bedingung einer entsprechenden Sicherheitsleistung ausgezahlt. Als Sicherheitsleistung trat die Partei eine erstrangige Grundschuld ab. Rechtsgrundlage für die Entscheidung ist § 20 Abs. 1 S. 4 PartG. Die danach notwendigen Anhaltspunkte, dass es zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen könnte, sah das VG Berlin und das OVG Berlin Brandenburg in dem beim Bundesverfassungsgericht zum Zeitpunkt der Entscheidung noch anhängigen und im Ausgang offenen Parteiverbotsverfahren. Wird eine Partei verboten, scheidet sie ab dem Zeitpunkt der Auflösung aus der staatlichen Teilfinanzierung gem. § 18 Abs. 7 PartG aus, d.h. sie findet bei allen weiteren Festsetzungen keine Berücksichtigung mehr. Solange zum Verbotzeitpunkt über das Anspruchsjahr (vorangegangenes Jahr) noch nicht abschließend entschieden wurde,

sind erhaltene Abschlagszahlungen zu erstatten, § 20 Abs. 1 und 2 PartG<sup>64</sup>. Eine Sicherheitsleistung darf auch nach den Ausführungen des BVerfG selbstredend nur verlangt werden, wenn eine Partei in der Lage ist die ihr gemäß Art. 21 Abs. 1 GG, § 1 PartG obliegenden Aufgaben zu erfüllen<sup>65</sup>. Die NPD hat allerdings nicht hinreichend substantiiert vorgetragen, dass sie durch die Sicherheitsleistung an der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Pflichten gehindert sei. Hinsichtlich des Vortrages der Partei, sie sei durch die Sicherheitsleistung in der Verteidigungsmöglichkeit im anhängigen Parteiverbotsverfahren benachteiligt, fehle es bereits an einem inneren Zusammenhang.<sup>66</sup> Die Erstattung der Kosten der Rechts-wahrnehmung in einem Parteiverbotsverfahren ist nicht Sinn und Zweck der staatlichen Teilfinanzierung. Dies ist im Wege der Prozesskostenhilfe oder durch eine entsprechende Anwendung der Regelungen über die notwendige Verteidigung (§§ 140 ff. StPO) zu regulieren, wie auch schon das BVerfG im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Zusammenhang mit Strafzahlungsverpflichtungen der NPD im Parteiverbotsverfahren feststellte<sup>67</sup>.

Einen ganz ähnlich gelagerten Fall hatte das **VG Wiesbaden**<sup>68</sup> zu entscheiden. Im Kern ging es auch bei diesem Rechtsstreit um die Auszahlung einer Abschlagszahlung aus der staatlichen Parteienfinanzierung, allerdings auf Landesebene. Nach §§ 19a Abs. 6, 21 Abs. 1 S. 1 PartG erfolgt die Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten Stimmen an den jeweiligen Landesverband. Die Kosten der Finanzierung der Landesverbände tragen die jeweiligen Länder, die die Mittel auch auszahlen, nicht aber festsetzen. Die Festsetzung nimmt die Bundestagsverwaltung vor und teilt das Ergebnis den Ländern mit. Diese Mitteilung statuiert eine Auszahlungspflicht der Länder. Die Länder nehmen die Auszahlung vor, ohne dass ihnen vom PartG im Hinblick auf die Höhe des Anspruchs ein Spielraum eingeräumt ist. Nach der im PartG festgeschriebenen Rollenverteilung kommt den Ländern bei der Gewährung von staatlichen Mitteln zur Parteienfinan-

<sup>62</sup> Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 22.01.2016 – 3 B 8/16, juris Rn. 20.

<sup>63</sup> BVerfGE, Beschluss vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **OVG Berlin-Brandenburg**, Beschluss vom 25.05.2016 – 3 S 23.16, online veröffentlicht bei juris; **VG Berlin**, Beschluss vom 24.03.2016 – 2 L 64.16, nicht veröffentlicht.

<sup>64</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 25.05.2016 – 3 S 23.16, juris Rn. 15 ff.

<sup>65</sup> BVerfGE, Beschluss vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, juris Rn. 8.

<sup>66</sup> BVerfGE, Beschluss vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, juris Rn. 9.

<sup>67</sup> BVerfGE, Beschluss vom 28.01.2014 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2015, 163 f.

<sup>68</sup> VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.05.2016 – 6 L 476/16.WI, online veröffentlicht bei juris.



zierung damit keine eigenständige Entscheidungsbezugnis zu. Bei der vor dem VG Wiesbaden streitgegenständlichen Abhängigmachung der Gewährung von einer Sicherheitsleistung nach § 20 Abs. 1 S. 4 PartG hat das Gericht dies richtigerweise anders gesehen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist zwar zunächst nur der Bundestagspräsident entscheidungsbefugt. Sinn und Zweck der Vorschrift, nämlich das Sicherungsbedürfnis gerade der auszahlenden Stelle im Falle der Rückzahlungsverpflichtung zu wahren, spricht dafür, das betreffende Land zum Erlass einer Sicherungsanordnung zu berechtigen. Damit ist zwischen dem Festsetzungsbescheid des Bundestagspräsidenten und der auf der Grundlage des § 20 Abs. 1 S. 4 PartG möglichen Abhängigmachung von einer Sicherheitsleistung zu unterscheiden. Es handelt sich im Ergebnis um zwei unterschiedliche Verwaltungsakte mit unterschiedlichen Urhebern. Im streitgegenständlichen Verfahren wurde gegenüber dem Landesverband der NPD die Auszahlung der Landesmittel, unter Hinweis auf das damals noch laufende Parteiverbotsverfahren vor dem BVerfG, von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht. Das VG Wiesbaden hat festgestellt, dass die Klage gegen den Bescheid aufschiebende Wirkung hat.

Das **BVerwG**<sup>69</sup> hatte in einem Revisionsverfahren erneut über die sanktionsbefreiende Selbstanzeige bei Verstößen gegen parteienfinanzierungsrechtliche Vorschriften zu entscheiden. In den Vorinstanzen hatten sich das VG Berlin<sup>70</sup> und das OVG Berlin-Brandenburg<sup>71</sup>, nach Zurückverweisung im Revisionsverfahren durch das BVerwG<sup>72</sup> sogar ein weiteres Mal, intensiv und richtungweisend mit der damaligen Spendenpraxis der FDP im Zusammenhang mit rechtswidrigen Spenden des damaligen nordrhein-westfälischen FDP-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann auseinandergesetzt. Im jetzigen Revisionsverfahren stand aus parteienrechtlicher Sicht die Frage im Mittelpunkt, welche Anforderungen an die sanktionsbefreiende Selbstanzeige zu stellen sind<sup>73</sup>. Diese Anzeige erfüllt

eine „Anstoßfunktion“ für eine detaillierte Prüfung durch die Bundestagsverwaltung als mittelverwaltende Stelle und verlangt daher auch keine lückenlose und abschließende Darlegung des Sachverhaltes. Eine Partei muss ihrer Anzeigepflicht bereits bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte unverzüglich nachkommen. Dabei genügt die begründete Möglichkeit, dass Angaben im Rechenschaftsbericht unrichtig sind. Bloße Vermutungen und grundlose Spekulationen reichen hingegen nicht aus. Eine nachrangige Information der Bundestagsverwaltung vom Ergebnis eigener parteiinterner Aufklärungsbemühungen widerspricht der Anstoßfunktion der Selbstanzeige und reicht daher für eine sanktionsbefreiende Selbstanzeige im Zweifelsfall nicht aus. Informiert werden muss schon über den anlassbezogenen Beginn einer parteiinternen Prüfung und ggf. deren Verlauf. Das BVerwG gewährt zwar Raum für parteiinterne Überprüfungsfristen, allerdings ohne starre Frist. Der gewährte Zeitraum bemisst sich in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen und ihrer Komplikation. Im Ergebnis ist für eine Partei damit Eile geboten, um einer öffentlichen Berichterstattung zuvor zu kommen, die ebenfalls die Prüfungspflicht der Bundestagsverwaltung auslöst. Ob tatsächlich ein Verstoß vorliegt, bleibt der Feststellung der weiteren Prüfung durch die Bundestagsverwaltung vorbehalten.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>74</sup> hat sich in einem Beschluss mit der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen nach den Wahlergebnissen der den Stiftungen nahestehenden Parteien auseinandergesetzt. Die der Partei Bündnis90/Die Grünen nahestehende Landestiftung klagt gegen die Ablehnung einer Basisförderung aus dem Landeshaushalt auf der Grundlage einer Förderrichtlinie. Das vorhergehende Urteil des VG Potsdam stellt in seiner Urteilsbegründung die Notwendigkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung für Zuwendungen an parteinahe Stiftungen fest. Die Gewährung staatlicher Zuwendungen an parteinahe Stiftungen sei wesentlich, da der Staat mit der Subventionsvergabe Einfluss den zentralen Prozess politischer Willensbildung nehme. Dabei bezieht sich das Gericht auf eine Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zur Finanzierung der Jugendorganisationen der Parteien<sup>75</sup>. Das OVG Berlin-Brandenburg äußert in seinem Beschluss Zweifel an der Notwen-

<sup>69</sup> BVerwGE 155, 58 ff.; vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris; VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris.

<sup>70</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2011, 174 ff.

<sup>71</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2016, 145 ff.

<sup>72</sup> BVerwGE 146, 224 ff.; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2014, 201 ff.

<sup>73</sup> Siehe auch die Urteilsanmerkung von *M. Morlok*, in: NVwZ 2017, 159 ff.

<sup>74</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.06.2017 – 6 N 64.16 online veröffentlicht bei juris; vorgehend VG Potsdam, Urteil vom 06.11.2014 – 1 K 1983/11.

<sup>75</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.03.2012 – 6 B 19.11, in: NVwZ 2012, 1265 ff.; siehe dazu *H. Merten*, Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck, in: NVwZ 2012, 1228 ff.

digkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung<sup>76</sup>. Mit nicht überzeugender Begründung führt das Gericht aus, dass die Grundsätze der Finanzierung der Jugendorganisationen nicht auf die parteinahen Stiftungen zu übertragen sei, da die Stiftungen von den Parteien verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele verfolgten. Bezug genommen wird dabei zum einen auf das Stiftungsurteil des BVerfG aus dem Jahre 1986<sup>77</sup>, welches ergangen ist, als die politischen Parteien noch keine staatliche Finanzierung für alle ihnen nach dem Grundgesetz zustehenden Aufgaben erhalten haben. Das Urteil erging mithin in einem gänzlich anderen Finanzierungskontext. Zum anderen wird auf den Beschluss des BVerfG zur Politikfinanzierung aus dem Jahre 2015 verwiesen<sup>78</sup>, der die Frage, ob die Finanzierung parteinaher Stiftungen durch ein materielles Gesetz zu regeln ist, offen gelassen hat. Das BVerfG hat das damalige Organstreitverfahren als unzulässig zurückgewiesen und mithin auch keine abschließende inhaltliche Prüfung vorgenommen. Im Ergebnis hat auch das OVG die Frage offen gelassen, da die Entscheidung des VG Potsdam sich aus anderen – nicht parteirechtlichen – Gründen als richtig erwiesen hat. Erneut wurde die wesentliche Frage der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen damit keiner inhaltlichen gerichtlichen Klärung zugeführt.

*Dr. Heike Merten*

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

Eine Absenkung der Quoren für die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Dies hat das **BVerfG**<sup>79</sup> entschieden und damit einen Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke zurückgewiesen. Die Fraktion hatte einen Gesetzentwurf eingebracht, nach dem Minderheitenrechte wie die abstrakte Normenkontrolle aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht nur von einem Viertel bzw. einem Drittel der Abgeordneten ausgeübt werden können sollte, sondern auch von der „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“. Nachdem der Gesetzentwurf mit den Stimmen der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD abgelehnt worden war, beehrte die Fraktion im Wege eines Organstreitver-

fahrens die Feststellung, dass der Deutsche Bundestag die Rechte des Bundestages dadurch verletzt habe, dass er die von der Fraktion geforderten Veränderungen nicht vornahm. Das BVerfG folgte dem nicht. Zwar enthalte das Grundgesetz einen durch die Rechtsprechung konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. Es begründe jedoch weder explizit spezifische Oppositionsrechte, noch lasse sich ein Gebot aus der Verfassung ableiten, nach dem es geboten wäre, solche Rechte zu schaffen. Zur Begründung verweist das Gericht auf das verfassungsrechtliche Regelungskonzept. Der Verfassungstext enthalte den Begriff der Opposition nicht, während die Fraktionen nur in Art. 53a GG genannt würden, der die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses betreffe. In keiner grundgesetzlichen Bestimmung werde eine bestimmte Anzahl an Fraktionen mit besonderen Rechten ausgestattet. Die Ausübung von Rechten der parlamentarischen Opposition ist nach Auffassung des Gerichts nicht an Fraktionen gebunden, sondern vollzieht sich über das Erreichen eines bestimmten Quorums an Mitgliedern des Bundestages. Darüber hinaus stehe die Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte entgegen. Jeder Abgeordnete sei berufen, die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung auszuüben. Auch den Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, sei die Möglichkeit eines Opponierens im Einzelfall eröffnet. Die Zuweisung spezifischer Oppositionsrechte stelle hingegen eine nicht gerechtfertigte Bevorzugung und damit eine Ungleichbehandlung zugunsten der oppositionellen Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse dar. Einer Absenkung der grundgesetzlich festgelegten Quoren stehe insoweit die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für die bestehenden Quoren entgegen.

Will eine Parlamentsminderheit im Niedersächsischen Landtag einen Untersuchungsausschuss einsetzen, ist eine wesentliche Veränderung des Untersuchungsgegenstandes durch Mehrheitsbeschluss verfassungswidrig. Die parlamentarische Minderheit darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein, urteilte der **Niedersächsische StGH**<sup>80</sup>. Kontrollbefugnisse seien der parlamentarischen Minderheit nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltenteiligen Staates, nämlich zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und

<sup>76</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.06.2017 – 6 N 64.16, juris Rn. 3.

<sup>77</sup> BVerfGE 73, 1 ff.

<sup>78</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, online veröffentlicht bei juris; dazu *H. Merten*, Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung, in: MIP 2016, 108 ff.

<sup>79</sup> BVerfG, Urteil vom 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>80</sup> Nds. StGH, Urteil vom 10.02.2017 – StGH 1/16, online veröffentlicht bei juris.

ihrer nachgeordneten Behörden, an die Hand gegeben. Es müsse der Minderheit überlassen bleiben, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen. Gegen den Willen der Minderheit dürfe der Untersuchungsauftrag daher grundsätzlich nicht verändert oder erweitert werden. In Niedersachsen seien Änderungen des Untersuchungsauftrags gegen den Willen der Einsetzungsminderheit voraussetzungs- und insbesondere anlasslos möglich, sie unterlägen aber geschriebenen und ungeschriebenen Grenzen. Soweit der Gesetzgeber in Niedersachsen, anders als beispielsweise der Bund, eine Änderung des Untersuchungsauftrags in gewissen Grenzen zulasse, sei dies zulässig („Kernbereichsregelung“). Gegen den Willen der Antragsteller dürfe der Untersuchungsauftrag aber nach Art. 27 Abs. 1 Satz 2 NV nur ausgedehnt werden, wenn dessen Kern gewahrt bleibe und keine wesentliche Verzögerung zu erwarten sei. Dass der Kern gewahrt bleibe müsse offen zutage treten, andernfalls gehe es zu Lasten der Parlamentsmehrheit und die Erweiterung des Untersuchungsauftrags sei unzulässig.

Mit der Rechtsstellung von Fraktionen beschäftigte sich auch das **VerfG Brandenburg**<sup>81</sup>. Es hat entschieden, dass den Fraktionen im brandenburgischen Landtag kein einseitiges Benennungs- und Entsendungsrecht von mindestens einem Mitglied in die Parlamentarische Kontrollkommission zusteht. Der Landtag ist damit nicht verpflichtet, bei der Wahl des Gremiums den Vorschlag einer Fraktion zu berücksichtigen. Anders als Fachausschüsse, die als parlamentarische Untergliederung die Beschlussfassung durch das Plenum vorbereiteten, sei die Parlamentarische Kontrollkommission ein besonderes Kontrollinstrument des Landtags gegenüber der Landesregierung, deren Aufgabe unabhängig von einer vorherigen Übertragung durch das Plenum des Landtags bestehe, sondern gesetzlich ausgestaltet sei. § 25 BbgVerfSchG weise ihr klar definierte Kontrollrechte zur eigenständigen Wahrnehmung zu. Die notwendige Geheimhaltung werde dadurch gewährleistet, dass die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission zur Verschwiegenheit verpflichtet seien und ihre Anzahl hinter der Zahl der Mitglieder von Parlamentsausschüssen zurückbleibe. Da die Arbeit der Kommission ihrerseits keiner parlamentarischen Kontrolle unterliege, müssten die übrigen Abgeordneten in besonderem Maße auf die Integrität der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission vertrauen können. Zweck der Wahlregelung sei es sicherzustellen, dass nur Abgeordnete gewählt wer-

den, die persönlich das Vertrauen der Mehrheit in ihre fachliche Kompetenz und Verschwiegenheit besitzen. Dieses Verständnis werde auch durch die „ganz überwiegend geübte“ Staatspraxis bestätigt.

Der **VerfGH NRW**<sup>82</sup> musste sich ebenfalls mit Wahlvorschlägen einer Fraktion befassen, die vom Landtag nicht berücksichtigt worden waren. Die Piratenfraktion hatte nacheinander drei Kandidaten für das Amt des Landtagsvizepräsidenten vorgeschlagen, von denen keiner eine Mehrheit erhielt. Das daraufhin von der Fraktion gegen den Landtag und die Präsidentin des Landtags angestrebte Organstreitverfahren hatte keinen Erfolg. Mit ihren Anträgen machte die Fraktion geltend, der Landtag habe mit der Nichtwahl gegen die Landesverfassung verstoßen. Ferner habe die Landtagspräsidentin es unter Verstoß gegen die Landesverfassung unterlassen, „mit allen geeigneten Mitteln“ auf die Erfüllung des Rechts der Fraktion auf Wahl eines ihrer Mitglieder zum Vizepräsidenten hinzuwirken. Der VerfGH NRW verwarf die Anträge als unzulässig. Der Fraktion fehle es an der erforderlichen Antragsbefugnis, weil die Verfassung kein Recht einer Fraktion auf die Besetzung einer Stellvertreterposition begründe. Es sei von vornherein ausgeschlossen, dass verfassungsmäßige Rechte der Antragstellerin verletzt seien. Zwar stehe den Fraktionen ein Recht auf gleiche Teilhabe am politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu, auf die Wahl des stellvertretenden Präsidenten des Landtags habe dieses Recht jedoch keinen Einfluss. Die Funktionen des aus der Präsidentin und ihren Stellvertretern gebildeten Präsidiums wiesen keinen Bezug zur parlamentarischen Willensbildung und zur Mitwirkung der Abgeordneten und Fraktionen auf. Dies gelte nicht nur in Bezug auf Verwaltungsangelegenheiten, sondern auch für die Befugnisse im parlamentarischen Bereich. Das Präsidium übe keinen Einfluss auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung des Landtags aus, auch forme es diese inhaltlich nicht vor. Der Ältestenrat besteht hingegen nicht nur aus der Präsidentin des Landtags und ihren Stellvertretern, die Fraktionen sind vielmehr über ihre Vorsitzenden, deren Stellvertreter und die Parlamentarischen Geschäftsführer vertreten. Eine effektive Beteiligung der Fraktionen am parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsverfahren setze daher eine Vertretung im Präsidium nicht voraus. Ferner seien die Präsidentin und die Stellvertreter zur parteipolitischen Neutralität und zur unparteilichen Amtsführung verpflichtet.

<sup>81</sup> VerfG Brandenburg, Urteil vom 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>82</sup> VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.10.2016 – 6/16, VerfGH 6/16, online veröffentlicht bei juris.

Das **VerfG Brandenburg**<sup>83</sup> hat die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse parlamentarischer Gruppen im Verhältnis zu den Fraktionen des Landtags konkretisiert. Der Landtag änderte im Jahr 2015 das Fraktionsgesetz, seitdem eröffnet es drei fraktionslosen Abgeordneten die Möglichkeit, sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen, sofern sie derselben Partei, politischen Vereinigung oder Listenvereinigung angehören oder von diesen als Wahlbewerber aufgestellt worden waren. Als solche erhalten sie eine gegenüber den Fraktionen reduzierte Finanzierung. Weitere Unterschiede sah das Fraktionsgesetz in Bezug auf die Mitgliedschaft im Präsidium des Landtags und die Besetzung von Gremien, die Redezeit, die Einbringung von Beratungsmaterialien, die Anmeldung einer Aktuellen Stunde und Stellung Großer Anfragen vor. Gegen die unterschiedliche Behandlung wendete sich eine Gruppe von drei Abgeordneten mit einem Organstreitverfahren und hatte teilweise Erfolg. Die parlamentarischen Gruppen zugewilligten Mittel in Höhe von 20 % des einer Fraktion zustehenden Grundbetrages, des mitgliedsbezogenen Betrages und des Oppositionszuschlages sind nach Auffassung des Gerichts „unangemessen gering“. Der Landtag habe die Aufgaben der Antragstellerin nur „lückenhaft wahrgenommen und damit unzureichend berücksichtigt“, weil er etwa der sachkundigen, allgemeinen Vorbereitung parlamentarischer Initiativen, der fachlichen Unterstützung im Rahmen der Ausschussarbeit, der Informationsbeschaffung und -aufbereitung oder auch allgemein der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit keine Bedeutung beizumessen scheine, obwohl diese Aufgaben auch von Fraktionen wahrgenommen würden. Abschlüsse dürften zwar vorgenommen werden, nicht aber auf lediglich ein Fünftel. In diesem Zusammenhang verweist das Gericht zusätzlich darauf, dass Gruppen anders als Fraktionen einzelne Sachleistungen der Landtagsverwaltung nicht in Anspruch nehmen können. Auch das Recht, eine Aktuelle Stunde anzumelden, stehe einer Gruppe zu, mit der Privilegierung der Fraktionen überschreite der Landtag seinen Ausgestaltungsspielraum. Ermögliche der Antragsgegner eine besondere Form der Aussprache ohne Beschlussziel im Plenum, sei die Beteiligung vom Rederecht der Abgeordneten umfasst. Da sich der Zweck des Zusammenschlusses zu einer Gruppe aber nicht wesentlich von dem einer Fraktion unterscheide, komme eine unterschiedliche Behandlung nicht in Betracht, denn auch die Antragstellerin bündele eine Mehrzahl politischer Ansich-

ten und führe sie zu einem Ausgleich. Auch sei sie in verschiedenen Landesteilen verankert und insofern im Unterschied zu einem fraktionslosen Abgeordneten besser in der Lage, politische Ansichten zu integrieren und die landespolitische Relevanz eines Themas einschätzen und „auf den Punkt“ bringen zu können. Eine pauschale Bemessung der Redezeit nach der Anzahl der Gruppenmitglieder pro Plenarsitzung hält das VerfG hingegen grundsätzlich für zulässig. Es forderte aber eine Nachbesserung, weil nicht berücksichtigt wurde, dass nicht selten wegen der Anzahl an Beratungsgegenständen ein Fortsetzungstag stattfinde, der in seinem Umfang einem durchschnittlichen Plenartag gleiche. Nicht beanstandet hat das Gericht, dass das Fraktionsgesetz die Einbringung von Beratungsmaterialien an die Unterschriften entweder aller Gruppenmitglieder oder des jeweiligen Gruppensprechers knüpft, während bei Fraktionen auch ein Zeichnungsrecht der Parlamentarischen Geschäftsführer oder der stellvertretenden Vorsitzenden vorgesehen ist. Gruppen sind ferner nicht bei der Besetzung des Präsidiums des Landtags zu berücksichtigen, weil die Landesverfassung ausdrücklich nur Fraktionen berücksichtigt. Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums musste der Landtag das Recht, Große Anfragen zu stellen, nicht auch Gruppen zugestehen, weil diese hierdurch nicht wesentlich schlechter gestellt wären. Das Gericht verweist darauf, dass die erforderlichen Informationen für die politische Arbeit im Wege der Kleinen Anfrage von den Abgeordneten erfragt werden können. Große und Kleine Anfragen unterschieden sich entgegen ihrer Bezeichnung nicht notwendig in ihrem Umfang.

Fraktionslose Mitglieder des Regionalverbandes Saarbrücken haben keinen Anspruch auf eine anteilige Fraktionsfinanzierung. Das **BVerwG**<sup>84</sup> hat ein Urteil des OVG Saarland<sup>85</sup> bestätigt, das einen Normenkontrollantrag gegen eine Regelung zurückgewiesen hatte, die Zuschüsse nur für Fraktionen vorsah, nicht aber für fraktionslose Mitglieder des Regionalverbandes. Den generellen Ausschluss fraktionsloser Regionalverbandsmitglieder in der Geschäftsordnung habe das OVG zu Recht nur am allgemeinen Gleichheitssatz und am Grundsatz der Chancengleichheit der Fraktionen gemessen. Die unmittelbare Gewährung von Fraktionszuschüssen sei nach der Rechtsprechung des BVerwG<sup>86</sup> nicht an den strengeren Anforderungen des formalisierten Grundsatzes der Wahlgleichheit aus

<sup>83</sup> VerfG Brandenburg, Urteil vom 22.07.2016 – VfGBbg 70/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>84</sup> BVerwG, Beschluss vom 16.02.2016 – 10 BN 4/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>85</sup> OVG Saarland, Urteil vom 17.09.2015 – 2 C 29/15, online veröffentlicht bei juris.

Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu messen. Aus der Wahlgleichheit folge nur eine Überprüfungspflicht in Bezug auf die mittelbaren Auswirkungen der Fraktionsfinanzierung auf die Stellung der Mandatsträger. Die Gewährung von Finanzmitteln an die Fraktionen dürfe nicht dazu führen, dass die in den Fraktionen zusammengeschlossenen Mandatsträger bei der Wahrnehmung ihres Mandats gegenüber fraktionslosen Mandatsträgern ungleich bevorzugt würden. In diesem Falle müssten Nachteile ausgeglichen werden. Nach den tatsächlichen Feststellungen des OVG bestehe aber kein krasses Missverhältnis der Finanzierung zum anfallenden Koordinationsaufwand der Fraktionen und somit auch keine mittelbare Benachteiligung.

Im Anschluss an das BVerwG hat das **VG Mainz**<sup>87</sup> ebenfalls entschieden, dass einem fraktionslosen Ratsmitglied keine Fraktionszuschüsse zustehen. Ein über die allgemeine Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Stadtratsmitglieder hinausgehender Zahlungsanspruch, so das Gericht, folge weder aus dem Stadtratsbeschluss über die Verteilung der Fraktionszuschüsse noch aus den jeweiligen Haushaltsbeschlüssen. Auch der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und der Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG seien nicht verletzt.

Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgeld und Ersatz für Verdienstaufschlag, die ein Ratsmitglied nach der Gemeindeordnung für seine ehrenamtliche Tätigkeit erhält, führen nach einem Urteil des **BSG**<sup>88</sup> nicht zu einem Ende der Versicherungspflicht in der Künstler-sozialversicherung. Zwar handele es sich bei diesen Einnahmen um steuerpflichtige Einkünfte aus selbstständiger Arbeit, die Tätigkeit als Ratsmitglied sei aber nicht erwerbsmäßig im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 5 KSVG. Dabei soll, so das BSG, die Höhe des Einkommens nicht ausschlaggebend sein. Das Ende der Versicherungspflicht in der Kranken- und Pflegeversicherung nach dem KSVG solle nur dann eintreten, wenn die weitere selbstständige Tätigkeit von ihrem eigentlichen Zweck her, also nicht bloß als Nebenzweck, auf den „Broterwerb“ gerichtet sei. Das Tatbestandsmerkmal der Erwerbsmäßigkeit schließe damit unentgeltliche ehrenamtliche Tätigkeiten vom Anwendungsbereich des § 5 Abs. 1 Nr. 5 KSVG grundsätzlich aus. Die Mitgliedschaft im Rat sei gesetzlich als Ehrenamt ausgestaltet, also im Grundsatz unent-

geltlich. Aufwandsentschädigungen und andere Zahlungen dienten daher nicht dem Lebensunterhalt, sondern dem Ausgleich von mit der ehrenamtlichen Dienstleistung verbundenen Beschwerden und finanziellen Einbußen. Würde auf sie verzichtet, wäre die Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nicht mehr gewährleistet. In einem obiter dictum weist das Gericht abschließend darauf hin, dass sie, auch wenn sie für die Versicherungspflicht in der KSV außer Betracht bleiben, für die Beitragsbemessung heranzuziehen sind. Die Entscheidung ist zu begrüßen, weil sie erhebliche sozialversicherungsrechtliche Nachteile für kommunale Mandatsträger vermeidet.

Tritt ein Mitglied einer Fraktion in einer Berliner Bezirksverordnetenversammlung (BVV) der Partei aus, über deren Wahlvorschlag er das Mandat erringen konnte, endet die Mitgliedschaft in der Fraktion, wenn es seinen Beitritt zu einer anderen Partei erklärt, die ebenfalls mit einer eigenen Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung vertreten ist. Dies hat das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>89</sup> beschlossen und eine anderslautende einstweilige Anordnung des **VG Berlin**<sup>90</sup> aufgehoben. Die Fraktionszugehörigkeit basiere auf dem Gedanken der Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppierung. Es bestehe keine Wahlfreiheit beim Eintritt in eine andere in der BVV mit einer Fraktion bereits vertretene Partei oder Wählergemeinschaft, denn darin liege sowohl die Aufgabe der bisherigen als auch die Begründung einer neuen Gruppenzugehörigkeit.

Der Antrag einer Fraktion, eine Sondersitzung des Rates einzuberufen, muss nicht von den Mitgliedern der Fraktion unterschrieben sein. Wie das **VG Düsseldorf**<sup>91</sup> entschieden hat, genügt vorbehaltlich einer abweichenden internen Regelung, eine Mehrheitsentscheidung der Fraktion, der förmliche Antrag hingegen kann dann durch eine von der Fraktion durch Beschluss oder eine Regelung im Fraktionsstatut ermächtigte Person, z.B. den Geschäftsführer, eingereicht werden. Dies gelte auch dann, wenn die Geschäftsordnung des Rates keine ausdrückliche Regelung enthalte, von wem der Antrag zu unterzeichnen sei. Weiter hat sich das VG zur Möglichkeit geäußert, wann ein Antrag auf Einberufung des Rates abgelehnt werden kann. Materiell seien dem Bürgermeister hier enge Grenzen gesetzt. Bei Vorliegen der

<sup>86</sup> BVerwG, Urteil vom 05.07.2012 – BVerwG 8 C 22.11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>87</sup> VG Mainz, Urteil vom 10.08.2016 – 3 K 877/15.MZ, online veröffentlicht bei juris.

<sup>88</sup> BSG, Urteil vom 18.02.2016 – B 3 KS 1/15 R, online veröffentlicht bei juris; s. dazu die ausführliche Anmerkung von S. Jürgensen, in: Die Sozialgerichtsbarkeit 2017, 148 ff.

<sup>89</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17.10.2016 – OVG 12 S 68.16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>90</sup> VG Berlin, Beschluss vom 06.09.2016 – 2 L 347.16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>91</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.01.2016 – 1 L 103/16, online veröffentlicht bei juris.

Voraussetzungen müsse er ohne Rücksicht darauf einberufen, ob nach seiner Auffassung die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Rates gegeben sei, ob es sich um mehr oder weniger bedeutungsvolle, um wesentliche, eilige oder nicht eilbedürftige Beratungsgegenstände handele. Anderes gelte nur bei erkennbar fehlender Ernsthaftigkeit, wenn ein verständiger Sinn nicht erkennbar, das Begehren aus tatsächlichen Gründen nicht beratungsfähig sei oder die Grenzen zum Rechtsmissbrauch überschritten würden.

Das **VG München**<sup>92</sup> hat klargestellt, dass kommunale Gremien grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit haben, nach welchem Berechnungsverfahren sie die Ausschüsse des Rates besetzen. Voraussetzung sei lediglich, dass das Berechnungsverfahren den verfassungsrechtlichen Anforderungen, namentlich dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und dem Gebot der Wahlgleichheit, gerecht werde. Nicht jede kleine Gruppe des Kreistages habe Anspruch auf einen Sitz in den Ausschüssen. Die Gestaltungsfreiheit ende nur dort, wo ansehnlich große Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen würden, so dass der Ausschuss kein Spiegelbild der Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaft mehr darstellen würde.

Die Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch kommunale Fraktionen ist immer wieder Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen, so auch vor dem **VG Augsburg**<sup>93</sup>. Das Gericht hat einem Antrag auf aufschiebende Wirkung einer Klage gegen den Widerruf eines Bescheides, mit dem einer Gruppe von zwei Ratsmitgliedern die Genehmigung erteilt wurde, ihren Neujahrsempfang in Räumen des Rathauses auszurichten, stattgegeben. Die Stadt hatte ihren Widerruf darauf gestützt, ihr sei die Einladung der Parteivorsitzenden als Rednerin und insbesondere deren Äußerungen zum Einsatz von Schusswaffen durch Grenzpolizisten bei der Erteilung der Genehmigung nicht bekannt gewesen. Das VG hingegen meinte, dass diese Umstände nicht zu einem Widerruf berechtigten. Anderen Fraktionen und Wählergruppen würde das Rathaus ebenfalls für ihre Neujahrsempfänge zur Verfügung gestellt. Bei diesen würden üblicherweise auch überörtlich bekannte Politiker als Redner eingeladen. Die Äußerungen der Parteivorsitzenden seien vom Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG gedeckt. Eine Nutzungsuntersagung würde nach Ansicht des Gerichts den

Grundsatz der Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) verletzen, dem Verbot einer Diskriminierung politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 1 GG) zuwiderlaufen sowie das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Antragsteller (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) verletzen. Dass die Stadt einen Alternativstandort angeboten und erklärt hatte, die hierdurch anfallenden Kosten zu tragen, ändere hieran nichts. Aus denselben Gründen hatte das **VG Augsburg**<sup>94</sup> bereits kurz zuvor das gegenüber der Rednerin ausgesprochene Hausverbot als rechtswidrig angesehen.

Das **VG Stuttgart**<sup>95</sup> hat sich der Rechtsprechung des **VG Augsburg** angeschlossen und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen ein Hausverbot, das ein Oberbürgermeister gegenüber einem Redner für eine öffentliche Einrichtung ausgesprochen hatte, wiederhergestellt. Der Veranstalter, ein Kreisverband einer nicht verbotenen Partei, stehe unter dem Schutz des Art. 21 GG. Gleiches gelte für den Redner, der zudem Fraktionsvorsitzender im Thüringischen Landtag sei. Beide hätten das Recht, sich dem Bürger so darzustellen, wie es ihrem Selbstverständnis entspreche. Im Hinblick auf das Grundrecht auf Meinungsfreiheit, das Verbot der Diskriminierung politischer Anschauungen und die Parteienfreiheit seien Aussagen, die nicht offensichtlich einen Straftatbestand erfüllten oder zu Straftaten aufriefen, im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung grundsätzlich zulässig.

Beim Hambacher Schloss handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, so dass für Streitigkeiten um die Vermietung an eine Landtagsfraktion der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Die Eigentümerin, eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts, wurde vom **VG Neustadt**<sup>96</sup> im Wege der einstweiligen Anordnung dazu verpflichtet, die Betreiber-GmbH anzuweisen, der Fraktion die Räumlichkeiten des Schlosses zur Verfügung zu stellen. Auch wenn die Betriebsführung an eine GmbH übertragen werde, liege die Entscheidungsbefugnis darüber, wer das Hambacher Schloss für politische und kulturelle Veranstaltungen nutzen dürfe, letztlich bei der Eigentümerin. Die Antragstellerin habe ferner einen Anspruch auf Überlassung aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. der Verwaltungspraxis. Die Besorgnis, es werde zu Gegenaktionen, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Beschädigungen der öffent-

<sup>92</sup> VG München, Urteil vom 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, online veröffentlicht bei juris.

<sup>93</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 12.02.2016 – Au 7 S 16.200, online veröffentlicht bei juris.

<sup>94</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 10.02.2016 – Au 7 S 16.189, online veröffentlicht bei juris; dazu schon oben S. Jürgensen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen.

<sup>95</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 11.02.2016 – 7 K 793/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>96</sup> VG Neustadt, Beschluss vom 19.10.2016 – 3 L 899/16.NW, online veröffentlicht bei juris.

lichen Einrichtung und anderer Sachen kommen, stehe dem nicht entgegen. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass eventuelle Gegenproteste in einer die Sicherheit und Ordnung gefährdenden Weise eskalieren und in gewalttätigen Auseinandersetzungen enden könnten, die letztlich ein solches Ausmaß annehmen würden, dass die polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen erfolglos blieben.

*Jasper Prigge*

## 5. Parteien und Wahlrecht

Der **VerfGH Baden-Württemberg**<sup>97</sup> verwarf eine Landesverfassungsbeschwerde gegen das gesetzgeberische „Unterlassen“, im Landtagswahlgesetz eine Regelung über eine „Hilfsstimme“ für den Fall einzuführen, dass die mit der „Hauptstimme“ gewählte Partei an der 5 %-Sperrklausel scheitert. Eine damit gerügte Verletzung der Wahlrechtsgleichheit (Art. 26 Abs. 4 LV BW) war nach Ansicht des VerfGH nicht gegeben und er wies die Verfassungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet zurück. Zwar gebietet das derzeitige Landtagswahlrecht, das Elemente der relativen Mehrheits- oder Persönlichkeitswahl und der Verhältniswahl vereint, auch die Erfolgswertgleichheit der Stimmen, wonach jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung haben muss. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl unterliegt allerdings keinem absoluten Abweichungsverbot. Differenzierungen des Gesetzgebers bei der Ordnung des Wahlrechts bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung. Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, verfassungsrechtlich legitime Ziele und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen. Der VerfGH prüft lediglich, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten sind, nicht aber, ob der Gesetzgeber zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Ausgehend hiervon hielt es der VerfGH für offensichtlich, dass die durch die 5 %-Sperrklausel bewirkte Ungleichbehandlung der Stimmen hinsichtlich ihres Erfolgs werts nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit durch eine Hilfsstimme abgemildert werden muss. Zur Begründung verweist der VerfGH in bemerkenswerter Kürze auf die Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte und des BVerfG zur grundsätzlichen Zulässigkeit von 5 %-Sperrklauseln für Bundestags- und Landtagswahlen zur „Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sowie

der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtags“. Dies ist angesichts des in der Rechtsprechung dazu herrschenden breiten Konsenses erklärlich, der Überzeugungskraft der Urteilsbegründung aber gleichwohl abträglich. Gleiches gilt hinsichtlich der kurzen – auch im Übrigen nicht näher ausgeführten – Hinweise, Art. 28 Abs. 3 S. 2 und 3 der Landesverfassung erlaube es dem Landesgesetzgeber ausdrücklich, eine 5 %-Sperrklausel im Landtagswahlrecht zu normieren, und auch andere Landesverfassungen ließen eine Sperrklausel zu<sup>98</sup>. Welche Schlussfolgerungen daraus für die mit der Verfassungsbeschwerde begehrte Einführung einer „Hilfsstimme“ zu ziehen sein sollen, bleibt offen. Allein die Tatsache, dass Art. 28 Abs. 3 der Landesverfassung (deklaratorisch) die Einführung einer Sperrklausel bis zu maximal 5 % ermöglicht, befreit den Gesetzgeber nicht von seinen Prüfungspflichten – und den VerfGH nicht von den seinen –, in welcher Höhe und ggf. mit welchen flankierenden „Abmilderungen“ eine solche „Kann-Sperrklausel“ zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtages erforderlich ist. Auch die bloße Erwähnung von Sperrklauseln in anderen Landesverfassungen führt nicht weiter. Allein ein Verweis auf deren Vorhandensein erklärt nichts und da sich diese von der baden-württembergischen Regelung teilweise durchaus erheblich unterscheiden und auch durchweg in anderen Wahlsystemen Wirkung entfalten, sind sie jedenfalls ohne Weiteres keine Hilfe bei der Auslegung der baden-württembergischen Verfassung. Immerhin folgt noch eine – wiederum allerdings recht knapp geratene – Urteils passage zu den zu erwartenden rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen einer Hilfsstimme, wenn sie denn eingeführt würde. Danach stoße die Möglichkeit einer Hilfsstimme wegen der Besonderheit der Einstimmenwahl in Baden-Württemberg auf systembedingte Grenzen. Die Stimme, die aufgrund der 5 %-Sperrklausel unberücksichtigt bleibe und durch die „Hilfsstimme“ zu ersetzen sei, müsste ebenso dem Personenbewerber entzogen werden, so dass Auswirkungen auf die Personenwahl unvermeidlich wären. Jedenfalls wäre hiernach ein hochkomplexes Berechnungsverfahren nötig, welches dem Wähler nur noch schwer zu vermitteln wäre. Zwar benennt der VerfGH den hier zur Anwendung gebrachten Prüfungsmaßstab nicht, er findet sich aber im Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit, dessen normative Grundlagen sowohl der Landesverfassung als auch Art. 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG zu entnehmen sind. Obgleich diese Kritik durchaus nachvoll-

<sup>97</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>98</sup> VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, juris Rn. 9.

ziehbar ist, trägt sie nicht sehr weit. Mangelnde Nachvollziehbarkeit im Detail haftet auch dem jetzigen baden-württembergischen Einstimmensystem mit der diesem immanenten Zweitstimmenauszählung nach der Verteilung der Direktmandate an, ebenso wie übrigens der Zweitstimmenauszählung nach § 6 BWahlG<sup>99</sup>. Auch ohne Sperrklausel ist den Regeln der Stimmauszählung und Mandatsverteilung eine besondere Verständlichkeit im Allgemeinen nicht zuzusprechen. Dass eine Kontrolle der rechnerischen Ermittlung des Wahlergebnisses für viele Bürger kaum möglich ist, entzieht dem Wahlverfahren nicht seine Legitimationsgrundlage. Verfassungsrechtlich ist es grundsätzlich ohne Belang, dass dem „durchschnittlichen“ Wahlbürger das Rechenverfahren nur schwer zugänglich sein dürfte. Das Gebot der Öffentlichkeit der Wahl fordert allein, dass der Wähler zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden<sup>100</sup>. Dies bleibt möglich, ob mit oder ohne Auszählung auch der „Hilfsstimmen“. Gleichwohl ist dem VerfGH in der Hinsicht zuzustimmen, dass es grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen ist, für welches von mehreren verfassungsrechtlich gleichermaßen unbedenklichen, insbesondere mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbaren Wahl- und Berechnungssystemen er sich entscheidet und in welcher Richtung er unvermeidbare systemimmanente Abweichungen vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit in Kauf nehmen will. Die Urteilsbegründung zeichnet den Weg zu diesem Ergebnis aber leider nur lückenhaft nach.

Die – weiterhin gegebene – Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Sperrklausel und der Grundmandatsklausel gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 BWahlG hat das **BVerfG**<sup>101</sup> im Rahmen einer Verzögerungsbeschwerde nach § 97b BVerfGG, mit der eine zu lange Dauer eines Wahlprüfungsverfahrens gerügt wurde, am Rande mit bestätigt. Es sah im Hinblick auf die Entscheidungen zum Effekt des negativen Stimmgewichts<sup>102</sup> und zu den Sperrklauseln im Europawahlrecht<sup>103</sup> keinen Anlass, die Frage der Verfassungsmäßigkeit er-

neut aufzuwerfen. Was die Verfahrensdauer im Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren betrifft, so ließen sich dem Grundgesetz keine allgemein gültigen Zeitvorgaben dafür entnehmen, wann von einer überlangen, die effektive Rechtsgewährung verhindern und damit unangemessenen Verfahrensdauer auszugehen ist. Der Vorschrift des § 97b Abs. 1 S. 4 BVerfGG, nach der die Verzögerungsrüge frühestens zwölf Monate nach Eingang des Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden kann, liege jedoch der Gedanke zugrunde, dass beim Bundesverfassungsgericht jedenfalls eine Verfahrensdauer von einem Jahr keinesfalls als unangemessen anzusehen ist. Auch eine längere Verfahrensdauer sei für sich gesehen nicht ohne Weiteres unangemessen. Wann von einer überlangen Verfahrensdauer auszugehen sei, sei eine Frage der Abwägung im Einzelfall. Unter Berücksichtigung der sich aus den Aufgaben und der Stellung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Besonderheiten käme jedenfalls Wahlprüfungsverfahren nicht generell Vorrang vor anderen verfassungsgerichtlichen Verfahren zu. Dies gälte auch angesichts des für das Wahlprüfungsverfahren geltenden Zügigkeitsgebots, das auf dem öffentlichen Interesse an der Klärung der Gültigkeit der Wahl und der sukzessiven Entwertung des Rechtsbehelfs mit fortschreitendem Ablauf der Legislaturperiode beruhe. Richte sich die Wahlprüfungsbeschwerde mittelbar gegen die Vereinbarkeit wahlrechtlicher Regelungen mit dem Grundgesetz, werde eine angemessene Verfahrensdauer regelmäßig dann anzunehmen sein, wenn eine Entscheidung so rechtzeitig vor Ablauf der Legislaturperiode ergeht, dass eine erforderliche Änderung des Wahlrechts noch vor der nächsten Wahl möglich wäre.

Neben den Sperrklauseln stehen auch die in allen Wahlgesetzen vorgesehenen Unterschriftenquoten regelmäßig in der Kritik. Dass nicht parlamentarisch vertretene Parteien für ihre Wahlvorschläge Unterstützungsunterschriften beibringen müssen, ist sachlich gerechtfertigt, wenn und soweit sie dazu dienen sollen, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimme zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen<sup>104</sup>. Das Erfordernis der Beibringung von Unterstützungsunterschriften stellt sich aber nicht „nur“ als Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit dar, sondern insbesondere auch der Geheimheit der Wahl. Nicht nur bei der Stimmabgabe selbst, sondern auch im Rah-

<sup>99</sup> K.-L. Strelen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 19a: „nicht ohne weiteres eingängig und nachvollziehbar“.

<sup>100</sup> K.-L. Strelen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 6 Rn. 18 m.N. aus der Rspr. des BVerfG in Fn. 34.

<sup>101</sup> BVerfG, Beschwerdekammerbeschluss vom 30.08.2016 – 2 BvC 26/14 – Vz 1/16, online veröffentlicht bei juris.

<sup>102</sup> BVerfGE 131, 316 (334 ff.).

<sup>103</sup> BVerfGE 135, 259 (280 ff.).

<sup>104</sup> So auch bereits VerfGH Bayern, Urteil vom 18.07.1995 – Vf. 2-VII-95, juris Rn. 58, unter Hinweis auf BVerfGE 60, 162 (168 f.) m.w.N.; 71, 81 (96 f.).



men der Wahlvorbereitungen muss der Wähler grundsätzlich seine Einstellung zu einer politischen Partei nicht offenbaren<sup>105</sup>. Der Gesetzgeber muss daher bei der Regelung von Unterschriftenquoten besondere rechtfertigende Gründe haben, wenn er sowohl den Grundsatz der geheimen Wahl als auch der Wahlrechtsgleichheit durchbricht. Wie eine kommunalrechtliche Sperrklausel kann auch ein Unterschriftenquorum nur durch eine bereits eingetretene oder jedenfalls mit hinreichender Sicherheit für die Zukunft prognostizierbare, gravierende Funktionsstörung gerechtfertigt werden, die nicht nur punktuell, sondern in einer erheblichen Anzahl von Kommunen auftritt. Da die politischen Verhältnisse stets im Fluss sind und sich verändern können, trifft den Gesetzgeber auch eine Pflicht, zu überwachen, ob und in welcher Höhe Unterstützungsunterschriften weiterhin notwendig sind, um die mit der Regelung beabsichtigte Wirkung zu erzielen. Bei gravierenden Änderungen der tatsächlichen Gegebenheiten oder wenn die mit der Regelung beabsichtigte Wirkung verfehlt wird, sind die mit dem Unterschriftenquorum verbundenen Hürden abzusenken oder abzuschaffen. Dabei steht dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Zahl der Unterschriften, die zum Nachweis der Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlages erforderlich sind, nur ein eng bemessener Entscheidungsspielraum zu<sup>106</sup>. Die erforderliche Unterschriftenzahl darf jedenfalls nicht so hoch sein, dass einer neuen Partei die Teilnahme an einer Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird<sup>107</sup>. Dass genau dies aber der Fall sei, machte ein Mitglied der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) mit Blick auf die Bezirksausschusswahlen der Stadt München vom März 2014 vor dem **VGH Bayern**<sup>108</sup> geltend. Die Zulassung des Wahlvorschlages war daran gescheitert, dass von den nach der gesetzlichen Regelung erforderlichen 340 Unterstützerunterschriften für den Wahlvorschlag der ÖDP nur 39 Unterstützerunterschriften geleistet worden sind. Dies führte die Klägerin allerdings nicht auf mangelnden Rückhalt in der Bevölkerung zurück, sondern darauf, dass das gesetzliche Unterschriftenquorum neuen Wahlvorschlagsträgern die Teilnahme an der Bezirksausschusswahl in der Praxis unmöglich mache. Dies erweise sich daran, dass seit Einführung der aktuellen Unterschriftenquoten im

Jahr 1996 innerhalb von vier Wahlperioden (1996, 2002, 2008, 2014) keine einzige Partei oder Wählergruppe bei den Bezirksausschusswahlen in München die geforderte Anzahl von Unterstützungsunterschriften erzielt oder auch nur annähernd erreicht habe. Wie bereits zuvor das VG München<sup>109</sup> ist auch der VGH Bayern, der über die Zulassung der Berufung gegen das die Klage abweisende erstinstanzliche Urteil des VG München zu entscheiden hatte, dieser Argumentation nicht gefolgt. Beiden Gerichten ist darin zuzustimmen, dass allein die Tatsache, dass die Hürde des Unterschriftenquorums seit seiner Einführung bei Bezirksausschusswahlen nicht überwunden worden ist, für sich genommen nicht den Schluss zulässt, dass die Prognose des Gesetzgebers falsch gewesen wäre oder die Hürde auch tatsächlich unüberwindlich sein könnte. Es mag auch schlicht kein entsprechendes Interesse der Wähler geben, Kleinparteien oder Einzelbewerber entsprechend zu unterstützen. Dass die fraglichen Normen bereits mehrmals Gegenstand von Normenkontrollverfahren waren und jeweils für verfassungskonform befunden wurden, wie beide Gerichte betonen, ist aber ebenfalls kein ausschlaggebendes Indiz dafür, dass die Normen nach wie vor verfassungskonform sind. Zutreffend gehen die Gerichte davon aus, dass ein grundsätzlicher Wandel der allgemeinen Lebensverhältnisse oder allgemeinen Rechtsauffassung sowie neue, rechtliche Gesichtspunkte eine andere Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit rechtfertigen können. Den von der Klägerin hierzu vorgetragenen Aspekten messen die Gerichte allerdings kein hinreichendes Gewicht bei, um eine Neujustierung der gesetzlichen Hürden für zwingend notwendig zu erachten. Zugestanden wird, dass ein Rückgang der Wahlbeteiligung – nicht nur, aber insbesondere auch bei den Stadtbezirkswahlen in München – darauf hindeutet, dass die Motivierung der Wähler immer schwieriger geworden ist. Auch bei einem Rückgang der Wahlbeteiligung seien Unterschriftenquoten aber damit zu rechtfertigen, dass das politische Gewicht eines neuen Wahlvorschlages hinreichend bekannt sein muss. Das ist richtig. Aber inwieweit sich das in einer geringen Wahlbeteiligung zum Ausdruck kommende geringere Interesse der Bürger an einer politischen Teilhabe auch in der Zahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften niederschlagen könnte und ggf. müsste, wird nicht problematisiert. Ebenso wenig die Frage, ob das als unproblematisch eingestufte Verhältnis von 340 erforderlichen Unterstützungsunterschriften zu 51.642 Einwohnern im Wahlbezirk (dies entspricht 0,66 % der Einwohner) tatsäch-

<sup>105</sup> BVerfGE 4, 375 (387); *K.-L. Strelen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 1 Rn. 97.

<sup>106</sup> *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 20 Rn. 8.

<sup>107</sup> BVerfGE 4, 74 (384).

<sup>108</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 21.04.2016 – 4 ZB 15.1951, online veröffentlicht bei juris.

<sup>109</sup> VG München, Urteil vom 22. Juli 2015 – M 7 K 14.3609, online veröffentlicht bei juris.

lich eine taugliche Berechnungsgrundlage für die Beurteilung der „(Un-)Überwindlichkeit“ der Hürde darstellen kann. Unterstützungsunterschriften können nur von wahlberechtigten Bürgern geleistet werden, die Einwohnerzahl erscheint deshalb als Bezugsgröße weniger geeignet. Allerdings lassen sich zur maximal zulässigen Zahl der erforderlichen Unterschriften keine allgemeingültigen Aussagen treffen, da dies maßgeblich von den tatsächlichen Gegebenheiten in den unterschiedlichen Gebietskörperschaften abhängt<sup>110</sup>. Gleichwohl wird man mit dem VGH Bayern annehmen können, dass die Anzahl der nach der gesetzlichen Regelung erforderlichen Unterstützerunterschriften den Rahmen des Vertretbaren noch nicht verlässt. Problematischer scheint demgegenüber die nach der gesetzlichen Regelung zwingend vorgeschriebene Unterschriftenleistung bei der gemeindlichen Eintragungsstelle – zu den üblichen Behördenöffnungszeiten. Anders als in anderen Bundesländern können die Unterschriften nicht auf Formularen geleistet werden, die per Internet heruntergeladen, per Post verschickt, von den Parteien und Einzelbewerbern verteilt oder an Infoständen ausgelegt werden können. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht es in einer sehr frühen Entscheidung grundsätzlich für zulässig erachtet, dass die Liste etwa ausschließlich beim Wahlleiter ausgelegt wird<sup>111</sup>. Auch der VGH Bayern hält das zwingende Erfordernis eines Behördenganges längst noch nicht für unzumutbar, stellt zur Begründung seiner Ansicht aber – erstaunlich idealisierend – auf die rein tatsächlich gegebene Möglichkeit ab, seine Unterstützungsunterschrift auch bei Behörden zu leisten. So habe sich die „Servicementalität innerhalb der Behörden [...] in den letzten Jahren erhöht, viele Behörden bieten Bürgerbüros oder zentrale Anlaufstellen mit bürger- und arbeitnehmerfreundlichen Öffnungszeiten an, um den Kontakt des Bürgers mit der Behörde möglichst unkompliziert und so angenehm wie möglich zu gestalten. Ein persönlicher Gang zu einer Eintragungsstelle kann vor diesem Hintergrund noch nicht als ‚anachronistisch‘ im Sinne von absolut veraltet und für den Bürger völlig unzumutbar angesehen werden“<sup>112</sup>. Zudem verweist der VGH Bayern „auf eine heute weitergehende Flexibilisierung der Arbeit [...] und auch auf einen Zuwachs bei der Teilzeitbeschäftigung sowie auf die seit 1991 abgenommene Wochenarbeitszeit. Dafür, dass die tatsächlichen Verhältnisse in der Arbeitswelt der Beschäftigten Formen ange-

nommen hätten, die ein tatsächliches Aufsuchen einer Eintragungsstelle völlig unmöglich oder unzumutbar machen würden, sind keine Anzeichen erkennbar“<sup>113</sup>. Dass die Unterschriftenleistung bei einer Behörde für viele Bürger auch eine hohe psychologische Hürde darstellen kann, auch, wenn die Daten nicht gespeichert werden und keine persönlichen Nachteile daran geknüpft werden dürfen, ist bei der Urteilsbegründung übergegangen worden. Zudem kommt eine Einschränkung der Geheimheit der Wahl grundsätzlich nur insoweit in Betracht, wie es erforderlich ist, um die Unterschriften auf ihre Echtheit und die Berechtigung der Unterzeichner administrativ zu überprüfen<sup>114</sup>. Ob es dazu in der heutigen Zeit tatsächlich noch eines Behördenganges bedarf, lässt sich durchaus bezweifeln und wird auch von vielen anderen Wahlgesetzgebern anders beurteilt. Der Unterstützungswille in der Bevölkerung wird sicherlich auch von dem zu dessen Realisierung aber notwendigen Gang zu einer behördlichen Eintragungsstelle (negativ) beeinflusst. Ob diese zusätzliche Hürde tatsächlich so hoch liegt, dass ein Absenken des Unterschriftenquorums zwingend notwendig ist, ist aber durchaus fraglich. Als zusätzlich rechtfertigender Gesichtspunkt, wenn vom VGH Bayern auch nicht angesprochen, dürfte zu berücksichtigen sein, dass die Unterschriftenleistung bei einer Wahlbehörde Manipulationsversuchen deutlich besser vorbeugen kann, als eine nachgängige Überprüfung der Echtheit eingereicherter Unterstützungsunterschriften<sup>115</sup>. Der VGH Bayern ist deshalb im Er-

<sup>113</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 21. April 2016 – 4 ZB 15.1951, juris Rn. 14.

<sup>114</sup> So *V. Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL September 2016, Art. 28 Rn. 121, unter Hinweis auf BVerfGE 12, 33 (36).

<sup>115</sup> Sowohl im Zusammenhang mit den letzten Europawahlen als auch den Kommunalwahlen in Niedersachsen und NRW ist zuletzt mehrfach der Verdacht einer Fälschung von Unterstützungsunterschriften aufgekommen. Die Gefahr, dass auf diese Weise die gesetzlichen Hürden unterlaufen werden (können), ist auch nicht zu unterschätzen. Die Möglichkeiten einer Überprüfung der Echtheit der Unterschriften sind nachgängig sowohl zeitlich (durch die Fristen des Wahlverfahrens) als auch personell limitiert. Eine in ihren Einzelheiten dann sehr aufwendige Überprüfung ist von daher schon auf die Fälle begrenzt, in denen konkrete Anhaltspunkte für eine Fälschung gegeben sind (vgl. etwa Ziff. 9.4 bis 9.11 des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 05.12.2016 zur Vorbereitung und Durchführung der Landtagswahl am 14.05.2017, online: [www.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_und\\_Aufgaben/Buergerbeteiligung/Wahlen/2017\\_landtagswahl/tw17\\_durchfuehrungserlass.pdf](http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Buergerbeteiligung/Wahlen/2017_landtagswahl/tw17_durchfuehrungserlass.pdf), letzter Zugriff 27.03.2017). Da eine Person ihre Unterschrift nicht stets, insbesondere auch nicht über Jahre hinweg, in der gleichen Weise leisten wird, ist die nachgängige Kontrolle z.B. durch einen Abgleich mit dem Personalausweis- oder Passregister auch nur begrenzt aussagekräftig.

<sup>110</sup> *V. Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL September 2016, Art. 28 Rn. 114.

<sup>111</sup> BVerfGE 12, 132 (134).

<sup>112</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 21. April 2016 – 4 ZB 15.1951, juris Rn. 13.

gebnis zu Recht nicht von einer Verfassungswidrigkeit der Regelungen ausgegangen.

Auch die im brandenburgischen Kommunalwahlgesetz geregelten Anforderungen an die Beibringung von Unterstützungsunterschriften standen auf dem gerichtlichen Prüfstand. Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>116</sup> lehnte den Antrag des Kreisverbands Havelland der Piratenpartei auf Zulassung der Berufung gegen ein klageabweisendes Urteil des VG Potsdam<sup>117</sup> allerdings ebenfalls ab. Das Erfordernis einer bestimmten Unterschriftenzahl für Wahlvorschläge sei als Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit sachlich deshalb gerechtfertigt, weil es dazu dienen soll, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, dadurch das Stimmengewicht der einzelnen Wählerstimme zu sichern und so indirekt der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen. Insbesondere bestanden auch keinerlei Bedenken hinsichtlich der erforderlichen Anzahl von Unterstützungsunterschriften, die mit rund einem Tausendstel der Zahl der Einwohner in den betroffenen Wahlkreisen sicher nicht außer Verhältnis zum Zweck der Sicherstellung der Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags steht. Zwar wurde auch hier wieder die Einwohnerzahl statt richtigerweise die Zahl der Wahlberechtigten als Berechnungsgrundlage für die Höhe des Quorums herangezogen. Die Anzahl der beizubringenden Unterstützungsunterschriften hält sich in diesem Fall gleichwohl offensichtlich im Rahmen des Vertretbaren. Darüber hinaus wurde auch hier das Formerfordernis der Unterschriftenleistung bei einer Wahlbehörde als verfassungswidrig gerügt. Zu Recht rechtfertigt die Urteilsbegründung die formellen Anforderungen für die Leistung der Unterschriften damit, dass sie geeignet sind, das Fälschen von Unterstützungsunterschriften zu verhindern und die Möglichkeit zu begrenzen, auf den vermeintlichen Unterstützer durch Druck, Überredung, Bezahlung, Täuschung oder ähnliche Mittel einzuwirken.

Zur Reichweite des Wahlrechtsgrundsatzes der Freiheit der Wahl und der Chancengleichheit aller Bewerber im Wettbewerb um die Wählerstimmen nahm das **VG Leipzig**<sup>118</sup> anlässlich einer Wahlanfechtung der Oberbürgermeisterwahl 2015 in Torgau (Landkreis Nordsachsen) Stellung. Ein Wähler rügte mit seiner Klage eine unzulässige Wahlbeeinflussung durch den Ministerpräsidenten des Freistaates Sach-

sen, Stanislaw Tillich, der an einer CDU-Wahlkampfveranstaltung mitgewirkt und sich für die spätere Wahlsiegerin ausgesprochen hatte. Auf entsprechenden Einladungen und Pressemeldungen war er sowohl als Vorsitzender der Sächsischen Union wie auch als Ministerpräsident bezeichnet worden. Dies war zulässig, wie das VG Leipzig urteilte. Gerade bei Wahlen kollidieren häufig Politik und staatliches Neutralitätsgebot. Dies liegt in der Natur der Sache, denn den Inhabern staatlicher Wahlämter kann die Teilnahme am politischen Meinungskampf nicht schlechterdings verwehrt sein. Als Parteimitglied und Privatperson steht ihnen, wie jedermann, das Recht der freien Meinungsäußerung und damit auch zur aktiven Beteiligung am Wahlkampf zu<sup>119</sup>. Die Zuordnung mancher Handlungen, entweder zu den Rechten der Teilnahme am Wahlkampf oder den Pflichten des Amtsinhabers zur Neutralität, kann aber durchaus Schwierigkeiten aufwerfen. In der Frage der Grenzziehung hat das BVerfG für die Teilnahme von Inhabern eines Regierungsamtes am politischen Meinungskampf Leitlinien aufgestellt: Es müsse „sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten unterbleibt. Nimmt das Regierungsmitglied für sein Handeln die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch, ist es dem Neutralitätsgebot unterworfen“<sup>120</sup>. In Anwendung dieser Kriterien hat das VG Leipzig die Äußerungen des Ministerpräsidenten Stanislaw Tillich und die Wahlwerbung mit seiner Person durch die CDU – zu Recht – als unbedenklich eingestuft.

Im Falle einer Wähler-Mobilisierungskampagne des Wahlleiters vor der Stichwahl des Präsidenten der Region Hannover nahm das **VG Hannover**<sup>121</sup> indes eine unzulässige Wahlbeeinflussung an, die aber ohne wesentlichen Einfluss auf das Wahlergebnis geblieben sei. Die Klage von drei Wahlberechtigten gegen die Gültigkeit der 2014 durchgeführten Wahl wurde deshalb als unbegründet abgewiesen. Das VG wertete jedoch die vor der Stichwahl vom Wahlleiter initiierte Wahlinformationskampagne als Wahlfehler in Gestalt eines (objektiven) Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Zwischen dem ersten Wahlgang und der erst drei Wochen später terminierten Stichwahl hatte der Wahlleiter neben einer Pressemitteilung und Anzeigen in Wochenblättern auch im Internet und über den Kurznachrichtendienst Twitter Infor-

<sup>116</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.06.2016 – OVG 12 N 43.15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>117</sup> VG Potsdam, Urteil vom 19.03.2015 – 1 K 2692/14, nicht veröffentlicht.

<sup>118</sup> VG Leipzig, Urteil vom 26.04.2016 – 6 K 1337/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>119</sup> Vgl. K.-L. Strelen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 1 Rn. 90.

<sup>120</sup> BVerfGE 138, 102 (LS 2).

<sup>121</sup> VG Hannover, Urteil vom 09.02.2016 – 1 A 12763/14, online veröffentlicht bei juris.

mationen insbesondere über den Termin der Stichwahl und darüber verbreitet, dass eine Teilnahme auch ohne die nur vor dem ersten Wahlgang übersandte Wahlbenachrichtigungskarte möglich sei. Dabei hatte der Wahlleiter überproportional in bestimmten Gebieten – insbesondere der Landeshauptstadt Hannover, nicht aber in den Umlandkommunen – für eine Wahlbeteiligung geworben, so dass die Wahlinformationsmaßnahmen gebietsbezogen selektiv wirkten. Damit hatte der Wahlleiter seine Kompetenzen überschritten und unzulässig Einfluss auf das Wahlergebnis genommen. Maßnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung nach dem ersten Wahlgang einer Direktwahl gehören schon nicht zu den kommunalwahlrechtlich ausdrücklich vorgesehenen Aufgaben des Wahlleiters. Vielmehr beschränkt sich die ausdrücklich in § 45j Abs. 1 NKWG vorgesehene Aufgabe der Wahlleitung in dieser Phase der Direktwahl auf die öffentliche Bekanntmachung des Tages der Stichwahl und die Namen der beiden an der Stichwahl teilnehmenden Personen unter Angabe ihrer Stimmenzahlen. Wenn auch der Wahlaufruf keinem Bewerber im Besonderen gegolten hat – was offensichtlich rechtswidrig gewesen wäre – kam der selektiven Aufforderung zur Wahlbeteiligung zwischen den Wahlgängen nach Ansicht des VG Hannover dennoch Bedeutung für die „Dynamik“ des Wählerverhaltens zu. Weil bei der Zuspitzung der Entscheidung auf zwei Kandidaten stets mit Verschiebungen zu rechnen sei und es nicht etwa nach dem ersten Wahlgang einen designierten Sieger der Stichwahl gebe, müsse es in „dieser aber gerade deshalb äußerst sensiblen Wahlkampfphase [...]“ zuvörderst den Kandidaten selbst bzw. den sie unterstützenden Parteien vorbehalten bleiben, für eine (erneute) Mobilisierung der (jeweiligen) Wählerschaft zu sorgen. Jede auf die Hebung der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl abzielende Maßnahme der Wahlleitung wird bei Lichte betrachtet selbst – gewollt oder ungewollt – integraler Bestandteil des Wahl- und Wahlkampfgeschehens und zu einem unmittelbaren Einflussfaktor auf die Chancen der verbliebenen Kandidaten. Eine derartige Beteiligung am Wahl- und Wahlkampfgeschehen ist aber gerade nicht Aufgabe der Wahlleitung, sondern ausschließlich der Kandidaten bzw. der sie unterstützenden Parteien und der sonstigen gesellschaftlichen Kräfte<sup>122</sup>. Der Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit habe jedoch das Wahlergebnis letztlich nur unwesentlich beeinflusst. Nach allgemeiner Lebenserfahrung sei eine zu fordernde konkrete Wahrscheinlichkeit eines Einflusses auf den Wahlausgang zu verneinen.

<sup>122</sup> VG Hannover, Urteil vom 09.02.2016 – 1 A 12763/14, juris Rn. 37.

Ebenfalls um den Verstoß eines Wahlorgans gegen Verfahrensvorschriften des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung ging es bei einer Klage vor dem **VG Stuttgart**<sup>123</sup>, mit der eine wahlberechtigte Bürgerin die im Jahr 2015 in Gundelsheim durchgeführte Bürgermeisterwahl für ungültig erklären lassen wollte. Der (allein zuständige) Gemeindevwahlausschuss hatte über eine gleichwohl am Folgetag von Verwaltungsmitarbeitern durchgeführte Nachzählung keinen Beschluss gefasst. Wie das VG Stuttgart zu Recht feststellte, war die Nachzählung deshalb gleich in mehrfacher Hinsicht mit Wahlfehlern behaftet: Unter Missachtung der Zuständigkeitsregelungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung wurde über die Nachzählung nicht in öffentlicher Sitzung Beschluss gefasst und auch die Nachzählung selbst erfolgte nicht öffentlich. Die Öffentlichkeit der Wahlergebnisfeststellung (§ 21 KomWG BW und § 21 Abs. 3 S. 1 KomWO BW) ist eine einfachgesetzliche Ausprägung des sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergebenden Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl. Danach ist u.a. gewährleistet, dass „sich die wesentlichen Teile des Wahlverfahrens (wie Zulassung der Wahlvorschläge, Stimmabgabe im Wahllokal, Auszählung der Stimmen, Ermittlung des Wahlergebnisses) [...] buchstäblich unter den Augen der Öffentlichkeit vollziehen müssen“<sup>124</sup>. Die Öffentlichkeit der Wahl dient durch die Möglichkeit der Kontrolle insbesondere der Wahlorgane dem Vertrauen der Bürger in manipulationsfreie Wahlen und ist eine wichtige Sicherung freier Wahlen gegen Wahlfälschungen<sup>125</sup>. Der Verstoß gegen diese wesentlichen, einen tragenden Grundsatz des Wahlrechts sichernden Vorschriften hatte dennoch keine Auswirkungen auf den Bestand der Wahl. Nach Ansicht des VG Stuttgart fehlte es den festgestellten Mängeln im konkreten Fall an Mandatsrelevanz, auf die es in einem Verfahren der Entscheidung über einen Wahleinspruch entscheidend ankommt. Da die Nachprüfung kein anderes Wahlergebnis erbrachte und der Gemeindevwahlausschuss das – auch bereits am Wahlabend telefonisch mitgeteilte – Ergebnis in sechs Wahlbezirken und das Briefwahlergebnis unverändert übernommen hat, wurde das Ergebnis der Wahl durch die Nachprüfung durch die Verwaltungsmitarbeiter offensichtlich und nachweislich nicht beeinflusst.

<sup>123</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 08.07.2016 – 7 K 3161/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>124</sup> Vgl. *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 10 Rn. 1.

<sup>125</sup> Vgl. *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 10 Rn. 2 m.w.N.

Auch dem **VG Greifswald**<sup>126</sup> lag ein zurückgewiesener Wahleinspruch zur Entscheidung vor, mit dem der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl als verletzt gerügt wurde. Der Einspruch richtete sich gegen die Gültigkeit der Stichwahl für das Amt des Oberbürgermeisters der Universitäts- und Hansestadt Greifswald im Jahr 2015, bei der ein Wahllokal für eine streitige Dauer von jedoch maximal 90 Minuten in der Mittagszeit des Wahltages nicht über die Haupteingangstür zugänglich war. Die als Zugang zum Wahllokal ausgeschilderte Tür war zeitweise verschlossen, weil die Fußmatte, die zu einer Keilform zusammengeklappt und unter diese Tür geschoben worden war, entweder von einem Unbekannten beiseitegeschoben oder ohne Fremdeinwirkung verrutscht war. Die Fußmatte wurde nicht von einem Mitglied des Wahlvorstandes entfernt. Dessen Mitglieder haben die Tür umgehend wieder geöffnet, nachdem sie davon Kenntnis erlangt haben, dass die Tür verschlossen war. Obgleich der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl selbstverständlich auch umfasst, dass jedermann Zutritt zum Wahlraum hat, um dort zu wählen und/oder die Ordnungsmäßigkeit des Hergangs der Abstimmung zu beobachten, ging das VG Greifswald hier nicht von einem erheblichen Wahlfehler aus. Zwar müssten die Wahlvorstände mit besonderer Sorgfalt darauf achten, dass der Zutritt zum Wahlraum jederzeit für jedermann möglich ist. Beruhe der Verstoß gegen die Öffentlichkeit der Wahl jedoch auf einem Fehlverhalten Dritter, sei dieses dem Wahlvorstand nur dann zuzurechnen, wenn er nicht unverzüglich dagegen vorgehe. Diese Argumentation übersieht, dass es sehr wohl einen Anknüpfungspunkt für ein eigenes Fehlverhalten des Wahlvorstands gibt: Berechtigterweise kann danach gefragt werden, warum die als solches ausgewiesene Zugangstür zum Wahllokal, die offensichtlich nicht über eine mechanische Entriegelung verfügt, nur mittels einer untergeschobenen Fußmatte dagegen gesichert wird, dass sie versehentlich ins Schloss fällt<sup>127</sup>. Eine solche, allenfalls als provisorisch zu bezeichnende Türöffnung ist mit Blick auf die zwingend zu gewährleistende Zugangsmöglichkeit zum Wahllokal überhaupt nur dann in Betracht zu ziehen, wenn eine ständige Überwachung der Tür sichergestellt ist, etwa weil schon aus dem Wahllokal heraus Sichtkontakt besteht. Es geht also nicht um die Zure-

chenbarkeit eines, zudem rein hypothetischen, Fehlverhaltens Dritter, sondern um eigenes Verschulden des Wahlorgans. Das verkennt das VG Greifswald, wenn es einen Wahlfehler mangels Fehlverhalten des Wahlorgans selbst verneint. Auch soweit das VG Greifswald im Folgenden eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes deshalb verneint, weil an der verschlossenen Hauptzugangstür zum Wahllokal eine funktionstüchtige Klingel vorhanden war und zudem eine Zugangsmöglichkeit über einen Nebeneingang (genauer: eine nicht ausgeschilderte und vom Haupteingang aus nicht erkennbare Terrassentür) bestand, vermag dies nicht in Gänze zu überzeugen. Die allein als Zugang zum Wahllokal ausgewiesene Haupteingangstür des Gebäudes war verschlossen, der Zugang zum Wahllokal damit erschwert und der Öffentlichkeitsgrundsatz mithin nicht uneingeschränkt gewährleistet. Soweit das VG darin keinen *schwerwiegenden* Mangel erkennen mag, weil eine – einem verständigen Bürger auch zumutbare – Zutrittsmöglichkeit zum Wahlraum gegeben war, ist dem durchaus zuzustimmen. Jedoch ist in einem Wahlprüfungsverfahren die Erheblichkeit eines Wahlfehlers nur anhand seiner Mandatsrelevanz zu beurteilen. Nach Sinn und Zweck eines Wahlprüfungsverfahrens und wegen seines überwiegend objektiven Charakters müssen auch geringfügige Mängel zur Anfechtung der Wahl führen können, sofern ein Einfluss auf die Sitzverteilung bzw. das Wahlergebnis ernsthaft in Betracht zu ziehen ist<sup>128</sup>. Auf der anderen Seite führen auch gravierende Wahlfehler nicht zur Ungültigkeit der Wahl oder des Mandatserwerbs, wenn sie mit einer an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keinen Einfluss auf das Wahlergebnis hatten. Da es in einem Wahlprüfungsverfahren letztlich um die Legitimität der gewählten Volksvertretung bzw. des Wahlamtes geht, ist es auch richtig, die Erheblichkeit von Wahlfehlern an der Mandatsrelevanz zu messen<sup>129</sup>. Ausführungen dazu erspart sich das VG Greifswald jedoch, vielleicht auch wegen des äußerst knappen Wahlergebnisses: die Stichwahl wurde mit nur 15 Stimmen Vorsprung entschieden. Gerade weil aber für ein anderes Wahlergebnis eine Verschiebung um wenige Stimmen ausgereicht

<sup>126</sup> VG Greifswald, Urteil vom 19.01.2016 – 2 A 1152/15 HGW, online veröffentlicht bei juris.

<sup>127</sup> J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 31 Rn. 4, bezeichnet solche Versehen zu Recht als ebenso ärgerlich wie überflüssig und macht deutlich, dass bei Mandatsrelevanz eine entsprechende Wahlanfechtung sehr wohl Erfolg haben kann.

<sup>128</sup> Vgl. J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 13 a.E., 14.

<sup>129</sup> Wahlprüfungsverfahren dienen unmittelbar nur der Kontrolle des objektiven Wahlrechts und damit der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Wahl. Die Verletzung subjektiver Rechte kann „nur der Anlaß für ein Wahlprüfungsverfahren sein, bildet jedoch nicht dessen Gegenstand. Die Verfolgung subjektiver Rechte Einzelner muß im Wahlprüfungsverfahren zurücktreten gegenüber der Notwendigkeit, die Stimmen einer Vielzahl von Bürgern zu einer einheitlichen, wirksamen Wahlentscheidung zusammenzufassen“, so BVerfGE 34, 81 (96 f.).

hätte, wäre eine besonders sorgfältige Prüfung der Mandatsrelevanz angezeigt gewesen<sup>130</sup>. Bei der Beurteilung, ob nach den gegebenen Umständen nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine konkrete und nicht ganz fern liegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Wahlfehler auf das Wahlergebnis von Einfluss ist<sup>131</sup>, spielt auch die Schwere des Wahlfehlers eine Rolle. Geringfügigen Verstößen wird es regelmäßig an Mandatsrelevanz fehlen. Kann aber ein Einfluss des Wahlfehlers auf das Wahlergebnis nicht ausgeschlossen werden, ist die Erheblichkeit des Verstoßes evident. Es ist durchaus denkbar, dass trotz des knappen Wahlergebnisses bei der Stichwahl in Greifswald aufgrund der anderweitigen Zugangsmöglichkeit zum Wahllokal während der maximal 90 Minuten in der Mittagszeit, in der die Hauptzugangstür verschlossen war, eine in greifbare Nähe gerückte, reale Wahrscheinlichkeit eines Einflusses auf das Wahlergebnis nicht anzunehmen ist. Da sich das VG Greifswald allerdings mit dieser Frage nicht auseinandergesetzt hat, vermag die Urteilsbegründung nicht zu überzeugen. Indem das VG Greifswald schon das Vorliegen eines Wahlfehlers verneint und auf eine ausdrückliche Feststellung des Rechtsverstoßes verzichtet, unterläuft es die Funktion eines Wahlprüfungsverfahrens, in Hinblick auf spätere Wahlen ein rechtmäßiges Verhalten anzumahnen und auch dem von einem Wahlfehler Betroffenen eine gewisse Genugtuung zu vermitteln<sup>132</sup>.

Eine fehlerhafte Anwendung der kommunalrechtlichen Sitzverteilungsregelungen bei einer Ortschaftsratswahl in Sachsen-Anhalt stellte das VG Halle<sup>133</sup> fest und hob daher die mit der Klage angefochtene, ablehnende Wahlprüfungsentscheidung des Stadtrates der Stadt Gerbstedt auf. Das Wahlergebnis war in Hinblick auf die Sitzverteilung zu berichtigen, weil das gesetzlich vorgesehene Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung falsch angewandt wurde. Bei der Sitzverteilung wurde zu Unrecht eine gesetzlich vorgesehene Korrekturregelung (§ 39 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz Sachsen-Anhalt) angewandt, mit der eine mögliche Disproportionalität ausgeglichen werden soll, wenn aufgrund des Sitzverteilungsver-

fahrens ein Wahlvorschlag trotz absoluter Mehrheit der Stimmen nicht die absolute Mehrheit der Sitze erhält. Dass eine Anwendung dieser Korrekturregelung, mit der das Berechnungsverfahren durchbrochen wird, erst zulässig ist, wenn feststeht, dass das vom Gesetz eigentlich vorgesehene Berechnungsverfahren eine derartige Disproportionalität zur Folge hat, hat auch das **OVG Sachsen-Anhalt**<sup>134</sup> so gesehen und deshalb den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des VG Halle zurückgewiesen.

Nach der Wahl ist der Gewählte Träger eines freien Mandats, das ihm Unabhängigkeit – auch gegenüber der Partei, auf deren Liste er kandidiert hat – verleiht. Dementsprechend führt ein Austritt oder Ausschluss<sup>135</sup> aus einer Partei oder Wählergruppe auch nicht zu einem Verlust der Ratsmitgliedschaft, wie übereinstimmend das VG Köln<sup>136</sup> und – in dem nachgehenden Verfahren auf Zulassung der Berufung – das **OVG Nordrhein-Westfalen**<sup>137</sup> entschieden. Es ist der Wahlakt, der dem gewählten Bewerber die demokratische Legitimation verleiht, auf der sein freies Mandat beruht. In diesem Sinne ist die Wahl die entscheidende Zäsur im Verhältnis des Bewerbers zu der Partei, die ihn für die Wahl vorgeschlagen hat. Diese markiert den Wendepunkt, an dem „das Stadium der Wahlvorbereitung, des Wettbewerbs der Parteien sowie der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Wähler übergeh[t] in das Stadium der Entscheidungsfreiheit der Gewählten“<sup>138</sup>. Die Bindung des Bewerbers an „seine“ Partei endet bereits mit der Wahl. Der Gewählte ist frei darin, zu entscheiden, ob er die Wahl annimmt oder ablehnt, in der Partei verbleibt oder austritt. Beim gewählten Bewerber kann der Mandatserwerb im Grundsatz nicht mehr verhindert werden und hängt nur noch von dem als solchem sicheren Stattfinden der ersten Sitzung der Volksvertretung ab.

Obwohl die Kandidatenaufstellung in Parteiversammlungen erfolgt, also von privatrechtlichen Vereinigungen und nicht von staatlichen Wahlorganen durchgeführt wird, ist nach der Wahl eine Anfech-

<sup>130</sup> Vgl. *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 14.

<sup>131</sup> S. die umfangreichen Nachweise aus der Rechtsprechung bei *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 14 Fn. 76.

<sup>132</sup> Zu dieser Funktion des Wahlprüfungsverfahrens *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 49 Rn. 13 a.E.

<sup>133</sup> VG Halle (Saale), Urteil vom 24.06.2015 – 6 A 179/14, nicht veröffentlicht.

<sup>134</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.01.2016 – 4 L 105/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>135</sup> Vgl. ausführlich dazu *A. Bäcker*, *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*, 2011, passim.

<sup>136</sup> VG Köln, Urteil vom 01.07.2015 – 4 K 5856/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>137</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.08.2016 – 15 A 1894/15, online veröffentlicht bei juris.

<sup>138</sup> So zutreffend das OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.08.2016 – 15 A 1894/15, juris Rn. 15, unter Hinweis auf VerfGH Saarland, Urteil vom 16.04.2013 – Lv 10/12, juris Rn. 83.

tung der Aufstellungsentscheidungen in einem Wahlprüfungsverfahren zulässig<sup>139</sup>. Mit der Kandidatenaufstellung erfüllen die Parteien einen wesentlichen Teil ihrer verfassungsrechtlichen Funktion der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG). Wie alle Angelegenheiten der inneren Ordnung muss auch die Kandidatenaufstellung gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen. Gerade für den Bereich der Kandidatenaufstellung werden die daraus folgenden Anforderungen insbesondere an das Verfahren der Kandidatenaufstellung in den jeweiligen Wahlgesetzen konkretisiert. Deshalb ist die Beachtung der in den Wahlgesetzen enthaltenen Vorschriften wahlrechtlich erheblich. Wie das **OVG Nordrhein-Westfalen**<sup>140</sup> im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung zutreffend feststellte, ergibt sich aus „der Funktion der wahlrechtlichen Regelungen, die personale Grundlage einer demokratischen Wahl zu schaffen, [...] dass mit der Anforderung einer ‚Wahl‘ die Einhaltung eines Kernbestandes an Verfahrensgrundsätzen gefordert ist, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann. Hieraus folgt: Halten die Parteien bei der Wahl der Vertreterversammlung oder der Wahlkreis- und Listenkandidaten diese elementaren Regeln nicht ein, so begründet das die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl als solcher und damit einen Wahlfehler. Ereignen sich hingegen bei der Kandidatenaufstellung der Parteien Verstöße gegen Regeln, die nach diesem Maßstab nicht elementar sind, so berührt dies die Voraussetzung einer ‚Wahl‘ nicht und scheidet daher von vornherein als Wahlfehler aus. Diese Abgrenzung entspricht der Nahtstelle zwischen parteiinternen Angelegenheiten und staatlicher Wahlvorbereitung. Sie sichert unverzichtbare Voraussetzungen für einen demokratischen Wahlvorgang, wahrt aber mit der Beschränkung auf Verstöße gegen elementare Regeln zugleich die Autonomie der Parteien, die berührt wird, wenn es darum geht, deren Verfahren bei der Kandidatenaufstellung durch staatliche Wahlorgane und im Wahlprüfungsverfahren zu kontrollieren und zu bewerten“<sup>141</sup>. Zu dem von den Parteien zu wahren Kernbestand elementarer demokratischer Verfahrensgrundsätze

gehört insbesondere auch die Einhaltung einer ausreichenden Ladungsfrist vor der Wahlversammlung, auf der die Wahlbewerber der Partei gewählt werden sollen<sup>142</sup>. Eine Verletzung dieses Grundsatzes hat wahlrechtliche Bedeutung, denn eine ordnungsgemäße Einladung grundsätzlich aller wahlberechtigten Parteimitglieder im Rahmen des der Partei Möglichen und Zumutbaren ist unabdingbare Grundvoraussetzung für einen demokratischen, repräsentativen Wahlvorgang. Weil diese Mindestvoraussetzung nicht eingehalten worden ist, hat das OVG Nordrhein-Westfalen den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das vorgehende klageabweisende Urteil des VG Aachen zurückgewiesen. Das VG Aachen hatte die Klage eines Mitgliedes des FDP-Kreisverbandes Düren auf Ungültigkeitserklärung der Wahl zur Vertretung des Kreises Düren im Jahr 2014 zu Recht abgewiesen. Der Kläger wandte sich gegen die Zurückweisung des FDP-Wahlvorschlags für die Reserveliste durch den Wahlausschuss, der von einer nicht ordnungsgemäß einberufenen Versammlung zur Aufstellung der Bewerber gemäß § 17 KWahlG NW ausgegangen war. Nach den Feststellungen des VG Aachen wurden die Einladungen zur Wahlversammlung am 3. April 2014 erst am Abend des 1. April zur Post gegeben, so dass bei üblichem Verlauf der Dinge frühestens am 3. April 2014, also am Tag der Wahlversammlung, mit dem Eingang der Einladungen bei den Parteimitgliedern gerechnet werden konnte. Mit dem OVG Nordrhein-Westfalen und dem VG Aachen ist davon auszugehen, dass – unabhängig von der im Einzelfall durchaus schwierigen Bestimmung einer angemessenen Ladungsfrist – ein Zugang der Einladungen frühestens am Tag der Versammlung selbst in jedem Fall verspätet ist.

Nicht zu dem von den Parteien zu wahren Kernbestand elementarer demokratischer Verfahrensgrundsätze gehört es jedoch, so der **VGH Bayern**<sup>143</sup>, bei der Aufstellung von Kandidaten für Wahlen auf kommunaler Ebene die Benutzung von Wahlkabinen zwingend vorzuschreiben. Zwar muss die Wahl der Wahlkreisbewerber in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nach § 17 S. 1 PartG sowie Art. 29 Abs. 1, Abs. 3 des bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes zwingend in geheimer Abstimmung erfolgen. Für die geheime Stimmabgabe genügt es allerdings, dass die Stimmzettel verdeckt gekennzeichnet und ohne Einblicknahme anderer abge-

<sup>139</sup> J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 3, § 49 Rn. 7.

<sup>140</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.09.2016 – 15 A 1934/15, online veröffentlicht bei juris; vorgehend VG Aachen, Urteil vom 14.07.2015 – 4 K 2104/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>141</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.09.2016 – 15 A 1934/15, juris Rn. 12.

<sup>142</sup> J. Hahlen, in: W. Schreiber (Hrsg.), BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 46.

<sup>143</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 06.04.2016 – 4 ZB 15.1562, online veröffentlicht bei juris; vorgehend VG München, Entscheidung vom 24.06.2015 – M 7 K 14.3481, nicht veröffentlicht.

geben werden können. Die Notwendigkeit besonderer Schutzvorrichtungen in Gestalt von Wahlzellen und Wahlurnen, wie sie bei staatlichen Wahlen in öffentlichen Wahllokalen vorgesehen sind, lässt sich für die innerparteiliche Kandidatenaufstellung weder aus dem einfachgesetzlichen Wahlrecht noch aus verfassungsrechtlichen Vorgaben ableiten<sup>144</sup>. Ist es den Versammlungsteilnehmern tatsächlich möglich, die Stimmzettel verdeckt zu kennzeichnen und ohne Einsichtnahme anderer abzugeben, ist kein Wahlfehler gegeben, der einer Wahlanfechtung zum Erfolg verhelfen könnte.

Wird eine Wahlanfechtung ausschließlich auf den Verstoß gegen innerparteiliches Satzungsrecht gestützt, ist dies grundsätzlich wahlrechtlich ohne Belang. Verstöße gegen innerparteiliches Satzungsrecht sind nur dann relevant, wenn sie zugleich gegen Verfassungsrecht oder einfaches Recht (formelles oder materielles Gesetz) verstoßen und unter keinem demokratisch-rechtsstaatlichen Gesichtspunkt vertretbar sind. Die demokratische Grundlage der Wahl wird nicht allein dadurch verletzt, dass eine Partei bei der Kandidatenaufstellung Vorschriften ihrer Satzung nicht in jeder Hinsicht exakt einhält oder eine Satzungsbestimmung vereinsrechtlich nicht wirksam geworden ist<sup>145</sup>. In Anwendung dieser Grundsätze hat das **VG Münster**<sup>146</sup> zu Recht eine auf Ungültigkeitserklärung der Kommunalwahl gerichtete Wahlprüfungsklage abgewiesen. Der Kläger bemängelte ausschließlich Verstöße gegen Satzungsbestimmungen, die nicht den Wahlvorgang bei der Kandidatenaufstellung selbst betrafen. Insbesondere ist es für die Einhaltung demokratischer Mindestanforderungen bei der Kandidatenaufstellung unerheblich, wenn ein Ortsvorstand zur Wahlversammlung eines Ortsverbandes einlädt und auch entsprechend der gesetzlichen Regelungen die Wahlvorschläge unterzeichnet, dessen eigene Wahl in einem späteren Parteischiedsgerichtsverfahren als nicht rechtmäßig beurteilt wird. Das VG Münster stellt zu Recht darauf ab, dass dieser zum Zeitpunkt der Einreichung der Wahlvorschläge und deren Prüfung durch die Wahlorgane die zuständige Leitung im Sinne der wahlrechtlichen Vorschriften ist. „Allein schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Handhabbarkeit vermag die nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit seiner Wahl – selbst wenn man, was zweifelhaft erscheint, von einer Rückwirkung der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts ausgeht –

hieran nichts zu ändern. [...] Dies muss – ähnlich wie bei der Nichtigkeit von Verwaltungsakten – zumindest für die Fälle gelten, in denen die Unwirksamkeit der Wahl nicht auf Grund eines besonders schwerwiegenden Fehlers offenkundig ist“<sup>147</sup>.

*Dr. Alexandra Bäcker*

<sup>144</sup> Vgl. auch *J. Hahlen*, in: W. Schreiber (Hrsg.), *BWahlG*, 9. Aufl. 2013, § 21 Rn. 28 m.w.N. zur Rechtsprechung in Fn. 77.

<sup>145</sup> Vgl. BVerfGE 89, 243 (255).

<sup>146</sup> VG Münster, Urteil vom 08.04.2016 – 1 K 2515/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>147</sup> VG Münster, Urteil vom 08.04.2016 – 1 K 2515/14, juris Rn. 57.



## Rezensionen

**Brichzin, Jenni: Politische Arbeit in Parlamenten. Eine ethnografische Studie zur kulturellen Produktion im politischen Feld, Nomos, Baden-Baden 2016, 313 S., ISBN 978-3-8487-3307-1, € 59.**

Mit der Arbeit von J. Brichzin ist eine lesenswerte Schrift vorzustellen. Die Münchner Dissertation zielt direkt auf das politische Handeln, auf das, was Politiker tun, auf die konkrete Tätigkeit der politischen Akteure. Sie unterscheidet sich damit von vielen anderen der Politik gewidmeten Studien, die den institutionellen und sozialen Rahmenbedingungen gelten, in denen Politik gemacht wird und die auf die Politik Einfluss haben.

Die Antwort auf die Frage, was Politiker tun, suchte die Autorin durch eine ethnografische Studie zu gewinnen. Sie begleitete Volksvertreter der kommunalen Ebene und der Landes- und Bundesebene bei ihrer Tätigkeit in den Räten und Parlamenten, sowohl in Plenarsitzungen als auch in Fraktions- und Ausschusssitzungen, aber auch in Gesprächen im Mitarbeiterkreis oder mit Vertretern der Exekutive. Aus dieser Erfahrung entsteht eine dichte Beschreibung dessen, was Politiker tun und wie sie agieren. Prägnante Einzelszenen werden im Beobachtungsprotokoll wiedergegeben und interpretierend ausgewertet. Das lässt ein lebhaftes und vor allen Dingen wirklichkeitsnahes Bild des politischen Geschehens entstehen.

Theoretisch ist die Arbeit inspiriert von den Arbeiten P. Bourdieus. Politik wird verstanden als Praxis kultureller Produktion. Dem liegt zugrunde eine sozialkonstruktivistische Sicht, wonach das, was als Wirklichkeit genommen wird, immer eine symbolische Repräsentation darstellt, die auch anders ausfallen kann. Politische Arbeit im Parlament wird demgemäß verstanden als gerichtete Einflussnahme auf symbolische Ordnungen, um damit den Status quo verändern zu können. Dies umfasst zunächst, einen Zustand überhaupt als Problem zu bewerten, sodann die Suche nach alternativen Gestaltungsmöglichkeiten. Eine zweite theoretische Inspiration empfängt die Verfasserin von Hannah Arendts Politikbegriff, dem wesentlich die Erkenntnis eines Pluralismus der Weltansichten zugrunde liegt, die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung kann dann gerade aus der Vielfalt der Sichtweisen heraus Impulse empfangen.

Die vorgestellten Szenen dienen dazu, einzelne Facetten der politischen Tätigkeit vorzustellen und einen konzeptionellen Apparat einzuführen. Parlamentarische Tätigkeit wird dabei als „Arbeit“ ver-

standen, damit soll zum einen das Moment von Mühe und Anstrengung bezeichnet werden, zum anderen die Produktivität: Das Ziel der politischen Arbeit liege im Hervorbringen von Ideen, von Gestaltungsmöglichkeiten. Als Gegenstand der Politik werden Themen identifiziert, die unterschiedlich kategorisiert werden. Als Eckpunkte eines Kontinuums dienen dabei sogenannte *Resonanzthemen* und *Marginalthemen*. Auch hier wird hervorgehoben, dass diese Einordnung eine Konstruktion der beteiligten Akteure darstellt und nicht den Dingen selbst anhaftet.

Die parlamentarische Arbeit wird unterschieden nach drei Modi: dem *politischen Spiel*, damit ist das bekannte Schlechtmachen des politischen Gegners und das Hervorheben der Vorteilhaftigkeit der eigenen Position gemeint. Die wechselseitige Positivierung und Negativierung kennzeichne also das parteipolitische Spiel; ein weiterer Modus wird als *Themenabfertigung* gekennzeichnet. Hierbei geht es darum, aus der Überfülle der Themen marginale auszuwählen und schnell abzuhandeln. Im Gegensatz zur Kontroversität des politischen Spiels werde hier sehr häufig im Konsens vorgegangen. Als dritter Modus wird die *politische Gestaltung* genannt, darunter wird verstanden, neue Deutungen zu schaffen, um so die gesellschaftliche Wirklichkeit zu beeinflussen. Dass diese drei Modi tatsächlich mehr oder weniger ineinander greifen, sie also analytischen Charakter haben, ist selbstverständlich, sie bleiben aber doch insofern geschieden, als sie sinnvolle Beoberkungskategorien darstellen, um den Wechsel zwischen den Modi sichtbar zu machen.

Weiter wird das parlamentarische Geschehen auf unterschiedliche *Kontexte* bezogen, auf die Kollegialität aller Volksvertreter, auf die Fraktion, auf das Konkurrenzverhältnis auch zwischen den Mitgliedern einer Fraktion und nicht zuletzt auf das Verhältnis zur außerparlamentarischen Außenwelt. Hier wird Beachtliches zur Perspektivendifferenz zwischen parlamentarischer Arbeit und alltäglicher Praxis vorgebracht, was als Erklärung für den schlechten Ruf, den die Politik weithin genießt, herangezogen wird. Als Ergebnis der politischen Arbeit wird *Evidenz* herausgestellt. Damit ist eine unvermittelte Einsichtsfähigkeit einer vorgeschlagenen Lösung gemeint. Eine neue Sichtweise soll die symbolische Vergegenwärtigung der Welt beeinflussen.

Das Buch ist in seinem Zugriff originell und die Lektüre lohnt wegen der Einblicke in die politische Realität. Es ist in dieser Hinsicht aber gleich wahr mit H. Schönes „Alltag im Parlament“. Der Jurist als Rezensent stört sich etwas daran, dass auch die kommu-

nenalen Räte als „Parlamente“ bezeichnet werden; unabhängig von dogmatischer Einordnung gehen mit dieser einheitlichen Bezeichnung wichtige Unterschiede verloren, so des Gestaltungsspielraums (kommunale Vertretungen sind an die Gesetze gebunden) und des Verhältnisses zur Exekutive. Die Bezugnahme auf die Bourdieuschen Konzepte ist offenbar für die Autorin fruchtbar gewesen, der Abstand zwischen hochabstrakter Begrifflichkeit und konkreter Beobachtung bleibt aber erheblich. Wenn das konkrete Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses als „Überformung der symbolischen Ordnung durch kulturelle Produktionen“ bezeichnet wird, ist der Mehrwert fraglich. Auch wenn viele der Einsichten in die politische Arbeit nicht neu sind, so werden sie doch überzeugend und gewinnbringend vorgestellt.

*Prof. Dr. Martin Morlok*

**Erbentraut, Philipp: Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848, Mohr Siebeck, Tübingen 2016, 391 S., ISBN 978-3-16-154485-9, € 59.**

Das Grundgesetz mit seinem Artikel über die politischen Parteien stammt von 1949, dem war die italienische Verfassung von 1947 mit ihrem Artikel 49 vorangegangen, eine intensivere Diskussion über die Parteien, ja über „Parteienstaatlichkeit“ gab es bekanntlich in der Weimarer Zeit; auch die parteipolitische Geprägtheit der politischen Auseinandersetzungen im Kaiserreich nach 1871 (und vorher in Preußen) ist wohlbekannt. Aber Parteien, gar Parteientheorie im deutschen Vormärz? Hier wurde bislang weithin vertreten, es habe in jener Zeit keine Parteien gegeben, jedenfalls nicht im gegenwärtigen Sinne organisierter politischer Gruppierungen, sondern allenfalls als Gesinnungsgemeinschaften. Dementsprechend habe es auch keine Parteientheorie gegeben, allenfalls habe ein deutlicher Anti-Parteien-Affekt geherrscht. Hiergegen wendet sich Erbentraut überzeugend. Seine als Dissertation an der Düsseldorfer Philosophischen Fakultät entstandene Arbeit hat das Bild des Vormärz in dieser Hinsicht gründlich verändert.

Die neue Sicht verdankt sich einem intensiven und vor allen Dingen breiten Studium der literarischen Quellen aus der Zeit von 1815-1848, mehr als 250 Texte wurden ausgewertet. Für den neuen Befund wesentlich scheint die Heranziehung nicht nur einer kleinen Zahl bekannter klassischer Autoren zu sein, sondern einer großen Zahl von Autoren, die wir heute nicht mehr in der ersten Reihe sehen, die aber für ihre Zeit durchaus repräsentativ waren. Die Erkenntnis, dass

die Signatur einer Zeit am besten aus mittelmäßigen Autoren erschlossen werden könne, hat sich hier ein weiteres Mal bestätigt. Aber auch die Hegel-Lektüre Erbentrauts führt ihn zu einer anderen Sicht auf dessen Einschätzung der Bedeutung der Parteien, er sieht Hegel als einen „kritischen Freund der Parteien“. Auch in dieser Hinsicht bringt die Dissertation Neues.

Die minutiös aus den Quellen gearbeitete Studie zielt diese laufend und macht damit ihre Deutung nachvollziehbar. Ob hin und wieder die Quellen überinterpretiert werden im Sinne der Linie des Autors, die bemerkenswerte Modernität der damaligen Diskussion zu belegen, vermag der Rezensent mangels Lektüre dieser Quellen nicht zu beurteilen, Anlass für einen stärkeren Verdacht in dieser Richtung sieht er aber keinen.

Das Material wird aufbereitet unter Anleitung der heutigen Parteientheorie. Grundsätzlich wird den seinerzeitigen Diskussionen über die Parteien in drei Dimensionen nachgegangen: den Funktionen der Parteien, der Rechtfertigung des politischen Prozesses als eines Wettbewerbs und schließlich der Eigenschaften der Parteien als Organisationen. Auf dieser Grundlage wird ein ausgearbeitetes Analyseraster entworfen, mit dessen Hilfe das Material befragt wird. Hier geht es dann also um die den Parteien zugeschriebenen Aufgaben, um ihre Rolle in den Parlamenten, die Bedeutung der Fraktionen und auch die Bindung oder die Freiheit der Abgeordneten. Intensiv wird die damals bereits deutlich sichtbare Konzeption eines prozeduralen Gemeinwohlverständnisses herausgearbeitet, und zwar in Abgrenzung von älteren Vorstellungen. Die institutionellen Rahmenbedingungen werden ebenso in den Blick genommen wie das Parteiensystem und der Charakter der Parteien als Organisationen, was einzelne Aspekte der Binnenstruktur mit einschließt, so Aufbau der Organisation, Mitgliederrechte und -pflichten, aber auch die Frage der Motivation zur Parteimitgliedschaft, auch Fragen wie die nach der innerparteilichen Demokratie wurden ausweislich Erbentrauts Untersuchung damals erörtert, selbst der Parteiausschluss war ein Thema.

Insgesamt nimmt der Leser mit Erstaunen und auch mit Bewunderung zur Kenntnis, wie intensiv, aber auch wie differenziert die Diskussion über die politischen Parteien und ihre Rolle in der Politik bereits damals geführt wurde. Die These vom dominierenden Anti-Parteien-Affekt in jener Zeit wird überzeugend widerlegt. Die verschiedenen einzelnen thematischen Kreise können hier nicht im Detail dargestellt werden, immerhin sollen zwei Diskussionszusammenhänge erwähnt werden.

Zum einen findet Erbentraut durchaus entwickelte Spuren dessen, was wir heute als Recht der politischen Parteien bezeichnen, selbst der Begriff „Recht der Partei“ findet sich (bei Julius Fröbel). Dieser sieht, dass es hier „noch wenig beachtete Rechtsverhältnisse“ gebe, die aber entwickelt werden sollten. Im Einzelnen wird die Parteifreiheit als Sonderfall der allgemeinen Assoziationsfreiheit eingefordert, sei es aus naturrechtlich-individualistischer Perspektive, sei es als positiv-rechtliche Gewährleistung, die, etwa bei von Mohl, mühsam aus dem Ingesamt der Verfassung herausinterpretiert werden musste. Die Gegenstimmen gegen die Assoziationsfreiheit werden nicht negiert.

Weiter war im Vormärz schon die Forderung präsent, dass die staatlichen Instanzen sich den Parteien gegenüber neutral verhalten müssten, die Parteien also gleich zu behandeln seien. Hier dominierte das Bild des fairen mittelalterlichen Turniers. Immer wieder macht der Autor verblüffende Funde, so ist etwa bei Karl Rosenkranz ein Vorläufer der sogenannten abgestuften Chancengleichheit der Parteien herauszulesen, wie sie heute in der Bundesrepublik praktiziert wird. Auch Überlegungen zur Parteienfinanzierung finden sich bereits in der alten Literatur. Nicht zuletzt wird die Öffentlichkeitsdimension der Parteien und des Parteienwettbewerbs seinerzeit schon lebhaft gefordert, hier etwa in der Ablehnung von Geheimgesellschaften. So wurde bereits 1819 „gerade Öffentlichkeit“ als „Grundzug aller Parteien“ gefordert. Immer wieder kann Erbentraut mit literarischen Stellen verblüffen, welche Fragen diskutiert werden, die wir für solche unserer Zeit halten, so etwa das Problem von V-Leuten in Parteien.

Um der Aktualität willen soll auf die seinerzeitige Diskussion um Parteiverbote hingewiesen werden. Diese hat letztlich alle Argumente, die auch gegenwärtig ausgetauscht werden, bereits aufgeführt und entfaltet. Erbentraut spricht von der Vergeblichkeitsthese: Parteiverbote nützen nichts, von der Gefährlichkeitsthese: sie sind schädlich im Sinne der Kontraproduktivität und von der Sinnverkehrungsthese, wonach Verbote dem Geist einer freiheitlichen Demokratie widersprechen.

Philipp Erbentraut hat eine beachtliche Studie vorgelegt. Sie verändert den Blick auf die politische Diskussion des Vormärz und belegt aufs Beste die beiden Thesen des Autors zur politischen Ideengeschichte: Diese diene einmal als Archiv, zum anderen habe sie aber auch Arsenalfunktion, das Arsenal der möglichen Argumente wird hier am Entstehungsort sichtbar gemacht und kann dann in ihrer Verlängerung in der Ge-

genwart verschüttete Linien wieder aufdecken oder nie verlorengegangene Linien unter neuen Kontextbedingungen erörtern. Damit konnte ein überzeugender Beweis für die Fruchtbarkeit ideengeschichtlicher Arbeit in der Politikwissenschaft geliefert werden.

*Prof. Dr. Martin Morlok*

**Häusler, Alexander (Hrsg.): Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung, Springer VS, Wiesbaden 2016, 241 S., ISBN 978-3-658-10638-6, € 39,99.**

Die Verwurzelung der AfD

Die Alternative für Deutschland erfreut sich nach wie vor großer medialer wie wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. Erstmals scheint sich auf parlamentarischer Ebene rechts neben der Union eine Partei etablieren zu können. Dominierten in den Gründungsjahren der AfD Debatten über die Frage, ob die AfD eine rechtspopulistische Partei sei oder nicht, ist dies seit dem Essener Parteitag im Sommer 2015 zumindest in der Politikwissenschaft keine Frage mehr. Mit dem innerparteilichen Bruch und dem Auszug des Ökonomenflügels um den ehemaligen Parteisprecher Bernd Lucke herum hat sich die Betrachtung eher auf die Kontakte und Bezugspunkte einzelner AfD-Flügel zum Extremismus verlagert. Dies geht sogar so weit, dass die AfD selbst hierzu im März 2017 einen Kongress abhielt.<sup>1</sup> Der Herausgeberband von Häusler entstand kurz vor der Spaltung im Sommer 2015. Trotzdem oder gerade deswegen sind viele der Beiträge außerordentlich lesenswert. Sie betrachten den Gründungsprozess der AfD und decken frühe Bezüge zu zahlreichen bürgerlichen, aber auch extremistischen Vereinigungen auf. Der Herausgeber Alexander Häusler selbst ist an der Fachhochschule Düsseldorf als Extremismusforscher tätig. Die vierzehn Beiträge widmen sich der parteipolitischen Einordnung, der außenpolitischen Positionierung, den familien- und geschlechterpolitischen Vorstellungen, den Verbindungen zu PEGIDA und Muslimfeindlichkeit, ersten Erfahrungen der landespolitischen Ebene sowie neurechten Einflüssen. Den Auftakt macht der Bonner Parteien- und Populismusforscher Frank Decker. In gewohnt präziser Form ordnet er die AfD und ihre Analyse in die international vergleichende Perspektive ein. Er schätzt die Etablierungschancen der AfD dann als hoch ein, wenn sie sich aus Sicht des

<sup>1</sup> Die Einladung zu dem am 18. März 2017 stattgefundenen Kongress kann hier eingesehen werden: <https://cdn.afd.tools/sites/2/2017/03/07163048/Einladung-Extremismus-Kongress-Berlin.pdf> (zuletzt abgerufen am 25.03.2017)

Jahres 2015 weiter radikalisiert (S. 20), was dann ja tatsächlich anschließend passierte. Decker betont auch, dass insbesondere Wähler linker Parteien für konservativ-autoritäre Werte empfänglich sind, wie sie auch die AfD vertritt (S. 21). Anschließend diskutiert David Bebnowski die Rolle der Ökonomen in der Etablierung eines „Wettbewerbspopulismus“ als Brücke zum Rechtspopulismus. Seine durchaus lezenswerte und analytisch interessante Darstellung leidet an einigen Stellen an zu starker normativer Zuspitzung. Zwar gewinnt sein Text damit an emotionaler Wucht, allerdings scheint es dem Rezensenten zu weit zu gehen, wenn „die wirtschaftsliberale Argumentationsstruktur [als] ein selbstverständlicher Bestandteil und Ankerpunkt rechtspopulistischer Positionierungen in der AfD“ betrachtet wird (S. 31). Tatsächlich war zum Beispiel die Auseinandersetzung über TTIP ein zentraler inhaltlicher Spaltungsgrund. Zudem hat sich die AfD zunehmend programmatisch von den neo-liberalen Positionen wegbewegt und für den Wahlkampf 2017 ein Papier zur „Sozialen Gerechtigkeit“ vorgelegt. Dies ändert nichts an analytisch feinsinnigen Betrachtungen Bebnowskis zum Beitrag des Ordo-Liberalismus zur Etablierung populistischer Argumentationsfiguren in der AfD-Gründungsphase. Die Ökonomen der AfD hielten „den Politikern“ und „den Altparteien“ ihr Unwissen vor, unter dem „das Volk“ zu leiden hätte (S. 28). Das von Bebnowski selbst entwickelte Konzept des „Wettbewerbspopulismus“ wird überzeugend hergeleitet. Das Vertrauen in den Marktmechanismus führe dazu, ökonomische Unterschiede auf kulturelle Eigenheiten zurückzuführen. Die Varianz in der Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften wird auf kulturelle Stereotypen zurückgeführt. Deutschland wird dabei als Vorbild vor allem für die südeuropäischen Eurostaaten überhöht (S. 29-30). Diese ökonomische Fixierung auf kulturelle Eigenheiten von Nationalstaaten findet sich auch in der außenpolitischen Konzeption der AfD. Marcel Lewandowsky weist aber darauf hin, dass zu dem Analysezeitpunkt vor der Parteispaltung Außenpolitik vor allem Europapolitik war (S. 46). Allerdings schlussfolgert er scharfsinnig: „Dass die AfD gewissermaßen keine Außenpolitik vorzuweisen hätte, wäre ein drastisches Missverständnis. Das Gegenteil ist der Fall: die meisten Positionen und Aussagen der AfD durchziehende Skepsis und Ablehnung gegenüber der EU, ihren Institutionen, Prozessen und politischen Eliten bildet geradezu die *raison d'être* der AfD.“ (S. 49).

Besondere Beachtung verdient der Beitrag von Dieter Plehwe. Er arbeitet minutiös die europäischen, rechtsliberalen Netzwerke hinter der AfD-Gründung heraus.

Dabei zeigt er, dass die besondere Kombination aus wirtschafts- und rechtsliberalen Positionen bei den „Moderaten“ innerhalb der AfD ihre Repräsentation eben nicht in der FDP hätten finden können (S. 56). Der neue „europäische“ Rechtsliberalismus wird dabei als eine „kultur- und sozialpolitisch konservative Variante des Neoliberalismus“ charakterisiert (S. 61). Allerdings sind die Vertreter dieser neuen Ideologie heute nicht mehr Teil der AfD. Als Mitglieder der Liberal-Konservativen Reformer (LKR; Nachfolgername von ALFA) und der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) nehmen sie im Europaparlament wichtige Ausschusssitze und Arbeitsgruppenvorsitze ein (S. 65).

Der Familien- und Geschlechterpolitik widmen sich drei Beiträge. Jasmin Siri konstatiert: „Geschlechterpolitik wird als etwas dargestellt, das der Einheit der Familie entgegensteht“ (S. 74). Während Siri die Gegnerschaft der AfD zu grünen Positionen herausarbeitet und ihren konservativen Charakter betont, sieht Andreas Kemper anti-emanzipatorische Netzwerke am Werk. Ulli Jentsch beleuchtet die Aktivität der Lebensschutz-Bewegung in der frühen AfD. Sehr ausführlich widmet sich in zwei Beiträgen Felix Korsch den Verbindungen von AfD und PEGIDA. Während Lucke sich reserviert zeigte, gab es mit der Patriotischen Plattform innerhalb der AfD schnell Befürworter einer Zusammenarbeit (S. 115). Korsch vermutet insbesondere, dass der rechte Parteiflügel aufgrund seines Selbstverständnisses als Fundamentalopposition versucht sein könnte, die AfD im Einklang mit PEGIDA mit Elementen einer „Bewegungspartei“ auszustatten (S. 127). Inhaltliche Überschneidungen sieht er vor allem bei den Forderungen nach einem Einwanderungsgesetz (S. 146). Mit der Islamfeindlichkeit bei PEGIDA beschäftigt sich Naime Çakir in einem gut lesbaren Beitrag, der ansonsten keinen weiteren Bezug zur AfD aufweist. Jonas Fedders ergänzt eine hegemonietheoretische Sichtweise auf die Programmatik der AfD.

Sehr spannend und zum Verständnis der AfD erhellend sind die Beiträge von Helmut Kellershohn und Anna-Lena Herkenhoff. Kellershohn betrachtet die ideologischen Flügelkämpfe bei den jungkonservativen Neuen Rechten. Ein besonderes Augenmerk legt er auf das Wirken des Chefredakteurs der Jungen Freiheit, Dieter Stein, sowie Götz Kubitschek vom Institut für Staatspolitik. Dieter Stein sah in der AfD einen „Hebel“, „das Monopol der CDU auf die Vertretung der bürgerlichen Mitte“ (S. 183) zu brechen. Stein lehnt Flügelkämpfe sowie einen stärkeren Rechtskurs ab und befürwortete Bernd Lucke als Integrations-

figur. Kubitschek hingegen griff früh die Wirtschaftsliberalen an und sah Björn Höcke als seinen Schüler (S. 189). Während Kubitschek das Erstarken des „Flügels“ um Björn Höcke begrüßte, bedauerten die Publizisten in der Jungen Freiheit den Rücktritt Henkels, da so die Führungs- und Integrationsrolle der AfD im bürgerlichen Lager verloren ginge (S. 197). Großer Unterstützung konnte sich der Flügel um Björn Höcke von Anfang an bei den Jungen Alternativen (JA) sicher sein, wie Anna-Lena Herkenhoff erläutert. Die Jugendorganisation der AfD hatte weniger die bürgerliche Mitte im Blick, auch wenn sie sich selbst das Motto „Verstand statt Ideologie“ gab (S. 201). Insbesondere zu Gruppierungen des extrem rechten Milieus gab es früh Kontakte. Abgerundet wird der Sammelband von einem kurzen Einblick in die Brandenburgische AfD von Christoph Kopke und Alexander Lorenz sowie einem Ausblick des Herausgebers Alexander Häusler zur Erforschung der AfD. Wie bei jedem Sammelband zeigt sich auch hier, dass die Qualität der Beiträge stark schwankt. Trotz der durchaus normativen Färbung vieler Beiträge ist der Sammelband lesenswert. Die Stärken zeigt er insbesondere dort, wo die Verknüpfungen der AfD zu Interessengruppen und ihre gesellschaftliche Verwurzelung aufgezeigt werden. Hier leistet der Sammelband schon früh eine Aufklärungs- und Informationsarbeit, wie sie medial einer größeren Öffentlichkeit erst kürzlich durch das journalistisch geprägte Werk von Melanie Amann<sup>2</sup> bekannt wurde. Die Lektüre des Sammelbandes eignet sich für alle, die die Entwicklung der AfD auf Basis fundierter und detaillierter Informationen verstehen wollen.

*Dr. Simon T. Franzmann*

**Koschmieder, Carsten: Partizipation in der Piratenpartei. Die Schattenseiten einer sonnigen Utopie, Barbara Budrich, Opladen 2016, 188 S., ISBN 978-3-8474-0515-3, € 39,90.**

Die Piratenpartei erscheint angesichts der vielbeschriebenen Fluidität ihres Personals und ihrer Strukturen sowie der mittlerweile dramatisch schwindenden Wähler- und Mitgliederzahlen als Forschungsgegenstand kaum empirisch greifbar. Das erschwert eine tiefer gehende Analyse ihrer Organisationsstrukturen und Erfolgsbedingungen, die über Deskriptionen und anekdotische Evidenzen hinausgehen würde – auch wenn es durchaus Versuche gibt (u.a. Appellus/Führer, Das Betriebssystem erneuern:

Alles über die Piratenpartei, 2012; Bieber/Leggewie, Unter Piraten, 2012; Niedermayer, Die Piratenpartei, 2013). Carsten Koschmieder hat sich in seiner vergleichsweise kurzen politikwissenschaftlichen Dissertationsschrift dieser Herausforderung dennoch gestellt. Denn sowohl die Parteienforschung als auch andere Parteien könnten vom Scheitern der Piratenpartei lernen, so Koschmieder. Er fragt danach, wie die innerparteiliche Partizipation in der Piratenpartei funktioniert bzw. eben nicht funktioniert. Dieses Erkenntnisinteresse wird auf drei Dimensionen heruntergebrochen: die Nutzung der Partizipationsmöglichkeiten durch die Mitglieder, die Hemmnisse der Funktionalität (gemeint sind hier technisch-administrative, psychologische und intellektuelle) sowie die Auswirkungen sozialer Ungleichheit auf die innerparteiliche Partizipation (S. 14).

Theoretisch macht der Autor zwei Anknüpfungspunkte aus: Zum einen die Diskussion um die (Un-)Möglichkeit innerparteilicher Demokratie in Anlehnung an Michels, zum anderen die politische Partizipationsforschung mit ihrer Analyse individueller Faktoren zur Erklärung von Ungleichheiten in der Partizipation. Koschmieder sieht vor diesem Hintergrund eine Forschungslücke hinsichtlich der Analyse von Partizipationsfaktoren und sozialer Ungleichheit *innerhalb* von Parteien, zu der seine Dissertation einen Beitrag leisten möchte (S. 13). Nach einer kurzen Auseinandersetzung mit verschiedenen Paradigmen und Befunden aus der Forschung zu diesen beiden Strängen fasst Koschmieder am Schluss von Kapitel 2 seine Vorgehensweise zusammen: Er fokussiert auf solche innerparteiliche Partizipation, die auf die parteiinterne Entscheidungsfindung gerichtet ist, und systematisiert diese nach der Frage „wo, auf welcher Ebene, von welchem Gremium oder welchem Akteur eine Entscheidung getroffen wird“ (S. 28). Als solche „Entscheidungsorte“ unterscheidet er Parteitage, Fraktionen und die Parteibasis (S. 42). Die Auseinandersetzung mit den theoretischen Anknüpfungspunkten bleibt allerdings recht oberflächlich; es werden keine konkreten forschungsleitenden Annahmen abgeleitet.

In Kapitel 3 widmet sich der Autor dann seinem konkreten Gegenstand, der Piratenpartei. Koschmieder umreißt Entstehung, Entwicklung und Grundpositionen der Partei sowie ihre theoretischen Konzepte und Angebote innerparteilicher Partizipation. Im Anschluss stellt er die von ihm angewendeten Methoden vor (Kapitel 4). Seine empirische Analyse stützt sich demzufolge auf Beobachtungen bei Parteitreffen und Parteitagen, einer schriftlichen Umfrage unter

<sup>2</sup> Melanie Amann 2017. Angst für Deutschland. Die Wahrheit über die AfD: wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuert. München: Droemer.

den anwesenden Mitgliedern auf einem Parteitag, Interviews mit den Mitgliedern der Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus sowie Dokumentenanalysen. Diese methodische Bandbreite mit qualitativen und quantitativen Zugängen verspricht „sonnige Aussichten“, ermöglicht ein solches Vorgehen doch einen vielschichtigen und umfassenden Blick auf den Untersuchungsgegenstand. Drei blinde Flecken trüben dabei allerdings das Bild: Erstens erfährt der Leser nichts über die Systematik und die Begründung der Auswahl der Interviewpartner, der Dokumente und der „zahllosen Veranstaltungen der Piratenpartei“ (S. 88), die als Beobachtungskontexte dienten. Zweitens bleibt Näheres über die Ausgestaltung der eingesetzten Erhebungsinstrumente unklar. Auch wenn das Fehlen eines Anhangs mit Beobachtungsbogen, Interviewleitfaden und Fragebogen redaktionellen Gründen geschuldet sein mag, hätte man sich als Leser im Methodenkapitel (oder spätestens im Ergebnisteil) zumindest die Darstellung konkreter Analysekategorien gewünscht. Drittens werden das Zusammenwirken und die Gewichtung der einzelnen methodischen Zugänge nicht geklärt. Insgesamt lässt sich das methodische Vorgehen daher leider kaum nachvollziehen und die Güte und Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse nur schwer bewerten.

Die methodische „Schattenseite“ der Arbeit wird leider auch in den folgenden Ergebniskapiteln nicht ausreichend erhellt. Koschmieder betrachtet entsprechend der vorher aufgestellten Systematik verschiedener Entscheidungsorte die Partizipation an Entscheidungen auf Parteitag (Kapitel 5), die Online-Partizipation an verbindlichen Entscheidungen (Kapitel 6) sowie Partizipation an den Entscheidungen der Fraktion (Kapitel 7) und untersucht jeweils die quantitative Nutzung der jeweiligen Partizipationsmöglichkeiten, die Partizipationshemmnisse sowie die Auswirkung der sozialen Ungleichheit auf die Nutzung der Partizipationsmöglichkeiten.

Zur Partizipation an Parteitagen stellt Koschmieder fest, dass im Durchschnitt etwa 3,5 Prozent der Mitglieder an den Parteitagen 2013 und 2014 teilgenommen haben, obwohl diese als Mitgliederversammlungen allen Piraten offen standen. Zudem schwankte der Anteil zwischen den verschiedenen Landesverbänden stark, wie Koschmieder am Beispiel des Bundesparteitages in Bremen 2013 illustriert (S. 99 f.). Als Hemmnisse für die auf den Parteitagen anwesenden Parteimitglieder identifiziert er die mangelnde Vorbereitung, die aufgrund der hohen Zahl an zu verhandelnden Anträgen auch von den meisten Mitgliedern nur schwer zu bewältigen wäre, sowie den Einfluss

der Parteiführung auf den Ablauf der Parteitage und die komplizierten Abstimmungsverfahren (S. 104-111). Die Analyse der sozialen Ungleichheit hinsichtlich der Teilnahme an Parteitagen fokussiert vor allem auf die für die Anreise und den Aufenthalt nötigen finanziellen Ressourcen der Mitglieder, die laut Koschmieder zu einer ungleichmäßigen Teilnahme verschiedener sozialer Gruppen führten.

Nur sehr geringe Nutzerzahlen findet Koschmieder ebenso für die Beteiligung an Online-Abstimmungstools. Als Partizipationshemmnis für eine Beteiligung über die Online-Plattform „LiquidFeedback“ (LQFB) konstatiert er: „Ein Grund für die Entscheidung vieler Parteimitglieder, sich nicht zu beteiligen, ist die mangelnde Verbindlichkeit der beschlossenen Anträge“ (S. 128). Darüber hinaus würden viele Mitglieder die Online-Beteiligungsmöglichkeiten an sich oder zumindest ihre Umsetzung kritisch sehen. Leider bleibt unklar, auf welche Datengrundlage Koschmieder sich hier stützt. Hinsichtlich der Analyse der sozialen Ungleichheit bei der Online-Beteiligung gesteht Koschmieder dann auch ein, keine eigenen Daten vorweisen zu können. Er beruft sich stattdessen auf eine Untersuchung von Mario Datts im Berliner Landesverband, die eine Korrelation zwischen sozioökonomischen Status und Aktivitätsniveau feststellt.

Für die Beteiligung der Parteibasis an der Fraktionsarbeit betrachtet Koschmieder die Berliner Fraktion und stellt hier zunächst vergleichsweise hohe Beteiligungsraten an Abstimmungen über das Verhalten der Fraktion fest, die über LQFB organisiert wurden. Diese sanken im Zeitverlauf aber stark (S.143 f.). Als Beteiligungshemmnisse identifiziert Koschmieder Konflikte innerhalb der Fraktion über den Grad der Transparenz ihrer Entscheidungsfindung und ein Informationsdefizit bei den Mitgliedern sowie ein nachlassendes Interesse sowohl der Parteibasis als auch der Abgeordneten. Zur sozialen Ungleichheit bei der Partizipation an der Fraktionsarbeit liegen Koschmieder keine Daten vor.

Trotz der erwähnten methodischen Schwächen und der teilweise recht dünnen empirischen Basis seiner Ergebnisse ist Koschmieder anzurechnen, dass er sich über einen Zeitraum von fast sechs Jahren sehr intensiv mit der Piratenpartei auseinandergesetzt hat und dadurch Einblicke in das Innenleben der Partei mit einer nötigen wissenschaftlichen Distanz gewähren kann. Er kommt zu dem Schluss, dass auch in der Piratenpartei altbekannte Probleme und Hemmnisse innerparteilicher Partizipation zu finden sind und Online-Partizipation kein Allheilmittel ist, um soziale Ungleichheiten und Informationsdefizite bei der

politischen Beteiligung zu überwinden. Dabei lässt er allerdings offen, ob nicht womöglich gerade die besonderen Ausprägungen der innerparteilichen Partizipation und die damit verbundenen nicht eingelösten Versprechen (mit-)ursächlich für das Scheitern der Piratenpartei sein könnten.

Insgesamt bietet Koschmieders Arbeit einen weiteren Anknüpfungspunkt für die Diskussion, wie sich die Ansprüche an Transparenz und Partizipation einerseits und an Komplexität und Effizienz andererseits bei innerparteilichen Entscheidungsfindungen austarieren lassen und Parteien wieder attraktivere Orte politischen Engagements für Bürger werden können.

*Nadja Wilker, M.A.*

**Schliesky, Utz/Schulz, Sönke E./Gottberg, Friedrich/Kuhlmann, Florian (Hrsg.): Demokratie im digitalen Zeitalter. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Nomos, Baden-Baden 2016, 138 S., ISBN 978-3-8487-3576-1, € 36.**

Die Herausgeber zielen mit dem Werk *Demokratie im digitalen Zeitalter* darauf ab, das Demokratieverständnis des Grundgesetzes an der sich verändernden, mehr und mehr digitalen, Wirklichkeit neu zu vermessen. Konkret bezieht sich ihre Analyse auf den Einfluss, den die „technisierte Informationsgesellschaft“ (BVerfGE 125, 175 (224)) nimmt auf: erstens die Wahl, als konstituierenden Akt repräsentativer Demokratie, zweitens den Abgeordneten und die Freiheit des Mandats sowie drittens das Parlament. Ihre Argumentation stützt sich auf ein Verständnis von Demokratie als Staatsform.

Zu Beginn steht die Annahme, aus Art. 79 III GG ergebe sich, vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen und technologischen Wandels, die „verfassungsrechtliche Forderung“ nach einer kontinuierlichen Fortentwicklung grundlegender Demokratie- und Legitimationkonzepte. Grenzen dieser Evolution ergäben sich allerdings aus einem materiell verstandenen Republikprinzip, welchem ein unveränderlicher „Gemeinwohletos“ zugrunde liege, der die Gemeinwohlorientierung allen staatlichen Handelns unantastbar mache.

Einleitend geht *Utz Schliesky* auf das Konzept der Volkssouveränität als Kerninhalt der Demokratie ein und betont, dass die eng damit verbundenen Konzepte von Legitimität und demokratischer Legitimation – unter dem prägenden Einfluss *Böckenfördes* und *Herzogs* – maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt wurden. Kritisches hinterfragt er, ob in der pluralen, heterogenen,

offenen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts die (fiktive) Voraussetzung eines einheitlichen Volkswillens für staatliche Herrschaftsausführung nicht ebenso überholungsbedürftig sei wie auch die Verknüpfung von Volkszugehörigkeit und Staatsangehörigkeit. Im gleichen Atemzug gibt er zu bedenken, dass gerade das deutsche Verwaltungsrecht – welches Verfahren zur Legitimation exekutiver Entscheidungen regele – durch hierarchische Strukturen, formal geregelte Zuständigkeiten und klar abgrenzbare Verfahren geprägt ist. Im Gegensatz dazu stehe das unbegrenzte, vernetzte System des Internet, für dessen Einsatz durch die Verwaltung (gerade außerhalb der positiv geregelten Verfahren) derzeit wenig Spielraum bestehe. Schließlich geht er auf die gravierende Strukturveränderung parlamentarischer Öffentlichkeit durch die Digitalisierung ein und reißt Chancen und Risiken derselben für den Fortbestand und die Fortentwicklung der Demokratie an.

Den auf diesen allgemeinen Beitrag folgenden drei Kapiteln zu Wahlen, Abgeordneten und Parlament sind jeweils einige kurze Fälle vorangestellt, deren Lösung am Kapitelende nachzulesen ist.

Zu der Möglichkeit digitaler Wahlen geht *Sönke E. Schulz* zunächst auf das dazu grundlegende Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 ein. Ausgangspunkt für eine zulässige Wahl mit Hilfe elektronischer Mittel ist danach die Nachvollziehbarkeit für den Stimmberechtigten, dass seine Stimme unverfälscht Eingang in die Auszählung findet, wohingegen blindes Systemvertrauen nicht ausreichend ist (BVerfGE 123, 39 (72)). Anschließend untersucht der Verfasser die einzelnen Wahlrechtsgrundsätze auf ihre Vereinbarkeit mit einer Online-Wahl und stellt fest, dass sich für Abstimmungen im Internet keine wesentlichen Unterschiede bei der Beurteilung ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ergeben. Dieses sehr kurze Kapitel stellt altbekannte Argumente gegenüber – insbesondere in Bezug auf die Besonderheiten der Briefwahl – sodass die Darstellung zwar im Ansatz kontrovers, in der Bilanz aber durchweg vorhersehbar verläuft. Leider positioniert der Verfasser sich weder eindeutig, noch gelingt es ihm, die Debatte um signifikante, neue Gedanken zu erweitern.

Erfrischend an der anschließenden Darstellung *Florian Kuhlmanns* zum freien Abgeordnetenmandat ist seine sorgsame Herausarbeitung des Verhältnisses von Partei, Fraktion und Abgeordnetem, in der er vor allem auf die charakteristische Besonderheit von Parteien als „Tendenzorganisationen“ eingeht. Im zweiten Teil des Kapitels zeigt er die veränderte Wirklichkeit für die Tätigkeit des einzelnen Abgeordneten

in einer digitalen Welt auf. Konsequenter vergleicht er die Intensität unterschiedlicher Phänomene – wie etwa von öffentlichem Druck oder Kritik – im analogen und digitalen Raum. Er erläutert überzeugend, welche Spezifika des Internet zu einer intensiveren Belastung des Abgeordneten führen können, wie etwa die zeitlich unbegrenzte Abrufbarkeit politischer Aussagen, die oft fehlende Steuerbarkeit des Empfängerkreises bei der Verbreitung von Meinungen über soziale Netzwerke, Massenkritik durch so genannte „Shitstorms“ oder das erhöhte Organisationspotential des Web 2.0 für dessen Nutzer. Im letzten Kapitelteil liegt der Fokus auf den Anforderungen an den Umgang des Abgeordneten mit den neuen Herausforderungen der digitalen Welt in einer potentiell gesteigerten Öffentlichkeit. Der Verfasser kommt zu dem Schluss, dass ein gesetzgeberisches Tätigwerden in Bezug auf Verhaltensregeln (sowohl für Abgeordnete, als auch für Nutzer und Betreiber von Online-Plattformen) nicht verfassungsrechtlich angezeigt ist und geht an dieser Stelle kurz auf die Reichweite der Grundrechte ein. Die Grenze des „gläsernen Abgeordneten“, der sein Mandat nur nach einer „inneren Zensur“ ausüben kann, sieht er – schlüssig begründet – noch nicht erreicht.

Im letzten Kapitel, das sich mit dem Parlament im digitalen Zeitalter auseinandersetzt, geht *Friedrich Gottberg* eingangs ausführlich auf den Grundsatz der öffentlichen Verhandlung aus Art. 42 I S. 1 GG ein, den er als von Art. 79 III GG geschützt und damit als unveränderliche Grundfesten der Verfassung einordnet. Dieses Verständnis parlamentarischer Öffentlichkeit als zwingendes Verfassungsrecht wirke sich essentiell auf die Frage aus, ob Online-Debatten zu einer Nichtöffentlichkeit von Verhandlungen führen, denn wenn dies der Fall sein sollte, wären die auf diese Weise gefassten Beschlüsse unweigerlich verfassungswidrig. Leider beschränkt sich der Autor dann – bei der Frage, ob eine ausschließlich online stattfindende Debatte möglich sein kann – auf die schlichte Feststellung, dass eine Online-Diskussion jedenfalls dann nicht als öffentlich zu qualifizieren ist, wenn sie zwischen den Abgeordneten auf ihren geschäftlichen Profilen verschiedener sozialer Netzwerke (wie Twitter oder Facebook) geführt werde. Wünschenswert wäre gewesen, dass der Verfasser sich – statt mit dieser eher abwegigen Vorstellung – mit der sich aufdrängenden Frage beschäftigt hätte, wie das Internet sinnvoll für die Übertragung bzw. die Verlagerung von Bundestagsdebatten in den digitalen Raum nutzbar gemacht werden kann. Einzugehen wäre hier etwa auf Online-Streams und – etwas weiter in die Zukunft gedacht – auch auf die verfas-

sungsrechtliche Zulässigkeit eines „digitalen Bundestages“, der nicht mehr auf die körperliche Präsenz der Abgeordneten angewiesen ist, sondern vollständig im Cyber Space abgehalten wird. Nachvollziehbar sind dagegen seine Ausführungen zu der ergänzenden Nutzung sozialer Netzwerke einzelner Abgeordneter während einer Bundestagsdebatte. Diese „Nebendebatte“ sieht er nicht von Art. 42 I S. 1 GG umfasst. Davon zeuge vor allem, dass die Kommentare im Netz (außerhalb des Bundestages) nicht in den Sitzungsprotokollen veröffentlicht würden. Als problematisch diskutiert er, wie sich die Nutzung des Internet während der Sitzung auf die parlamentarische Ordnung und Ordnungsgewalt auswirkt.

Insgesamt werden auf den 138 Buchseiten interessante Aspekte der Digitalisierung für die kontinuierliche Entwicklung des grundgesetzlichen Demokratieverständnisses angesprochen. Die Lektüre eignet sich daher durchaus dazu, ein grundlegendes Verständnis zu erlangen über einige der wesentlichen Bereiche der Staatsorganisation, auf die sich der technologische Wandel auswirkt. Die in die Kapitel integrierten Kurzfälle verknüpfen die theoretische Relevanz der aufgezeigten Problemkreise mit konkreten Beispielen. Kritik muss sich das Werk leider gefallen lassen in Hinblick auf eine schwerpunktmäßige Vertiefung, die es an mancher Stelle vermissen lässt. Dafür werden verfassungs- und staatsorganisationsrechtliche Grundlagen – als notwendiges Vorwissen – ausgiebig wiederholt. Wer sich für das (vor allem in der Rechtswissenschaft) noch sehr junge Forschungsfeld von Internet und Demokratie interessiert, wird hier den ein oder anderen – vertiefungswürdigen und -bedürftigen – Denkanstoß finden.

*Theresa Witt*

**Weckenbrock, Christoph: Schwarz-grüne Koalitionen in Deutschland. Erfahrungswerte aus Kommunen und Ländern und Perspektiven für den Bund, Nomos, Baden-Baden 2017, 934 S., ISBN 978-3-8487-3080-3, € 169.**

In seiner Dissertation „Schwarz-grüne Koalitionen in Deutschland. Erfahrungswerte aus Kommunen und Ländern und Perspektiven für den Bund“ befasst Christoph Weckenbrock sich mit der Erarbeitung eines „Gesamtbild[s] der bündnispolitischen Annäherung zwischen CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen“ (S. 41) und den Perspektiven des durch „erschwerte [...] Mehrheitsverhältnisse“ (S. 41) in der Öffentlichkeit viel diskutierten Themas möglicher Koalitionen beider Parteien im Bundestag.



Die wissenschaftliche Literatur zu Schwarz-Grün beschränkt sich auf einige wenige Veröffentlichungen. Eine erste Studie von 1995 kam zu dem Ergebnis, dass eine Zusammenarbeit von Union und Grünen aufgrund zu großer Divergenzen nicht realisierbar ist. Kurz darauf gab es dennoch kommunale Koalitionen und auch die Wissenschaft bewertete sie positiver (u.a. Hoffmann 1997). Zuletzt erschien dann 2016 eine Monographie, die sich mit kommunalen Koalitionsbildungsprozessen beschäftigt und besonders schwarz-grüne Koalitionen untersucht (Gross 2016). Weckenbrock erweitert die bisher auf die subnationale Ebene begrenzte Forschung, indem er Rückschlüsse darüber zieht, inwiefern Erkenntnisse dieser Ebenen Aufschluss über wichtige Aspekte bei möglichen bundesweiten Koalitionen geben. Der dargestellte Forschungsstand beschränkt sich zwar auf Literatur zu schwarz-grünen Koalitionen, übergreifende Arbeiten der Koalitionsforschung fließen jedoch später bei der Methodenentwicklung mit ein.

Die beiden Forschungsfragen beschäftigen sich (1) mit den Entstehungsbedingungen und Merkmalen der Regierungspraxis der schwarz-grünen Koalitionen sowie (2) mit den „programmatische[n], personelle[n] und wählersoziologische[n] Anknüpfungspunkte[n]“ beider Parteien, die auf Bundesebene bedeutend sein könnten (S. 43). Die systematische Beantwortung dieser Fragen erfolgt anhand zweier im Theorieteil präsentierten Analyseraster, die er im Rahmen der Interviewanalyse induktiv entwickelt hat (teilstandardisierte, problemzentrierte Leitfadenterviews mit 45 Koalitionsakteuren sowie acht lokal tätigen Journalisten). Eins beschäftigt sich mit der Bildung von Koalitionen und das andere mit deren Stabilität und Regierungspraxis. Er verwendet *policy-blind-* sowie *policy-based-*Theorien und bezieht auch Parteien(system) sowie Institutionen und Gesellschaft mit ein. Darauf folgt ein Überblick über Schwarz-Grün auf Kommunalebene, um eine sehr detaillierte qualitative, vergleichende Fallstudie der Koalitionen in sieben deutschen Großstädten (Duisburg, Essen, Frankfurt am Main, Kassel, Kiel, Saarbrücken, Wiesbaden) anzuschließen. Bei diesen identifiziert er wiederkehrende Muster. Dann schließt sich eine Analyse der schwarz-grünen Koalition in Hamburg sowie der Jamaika-Koalition im Saarland an. Hessen sowie Baden-Württemberg, beide am Anfang einer schwarz-grünen Regierung, werden ergänzend betrachtet. Aufgrund bisher weniger schwarz-grüner Koalitionen in den Bundesländern ist eine geeignetere Fallauswahl nicht realisierbar. Die Beschränkung auf Großstädte bei der Untersuchung der kommunalen Ebene begründet der Autor damit, dass in diesen u.a. bezüglich Medien, politischen Pro-

blematiken und dem Parteiverhalten im Rat ähnliche Voraussetzungen gegeben sind wie in Bund und Ländern. Dies ist plausibel, jedoch ist es bei Untersuchungen von kommunalen Koalitionen nicht unerheblich, wie sie sich in ländlicheren Gebieten gestalten. Zudem sind Hamburg und das Saarland aufgrund von Größe und Einwohnerzahl eher mit einer Großstadt/Kommune vergleichbar als mit anderen Bundesländern. Laut Weckenbrock sind Ähnlichkeiten zwischen Bund und Bundesländern gegeben, bei der Übertragung Bund – Gemeinde bleibt er aber vage. Basierend auf den gewählten Bundesländern stellt sich daher die Frage, inwiefern eine Projektion, die für die Plausibilität des Ausblicks auf bundesweite Koalitionen entscheidend ist, überhaupt möglich ist. Gemeinsamkeiten, die anhand der Analyseraster auf den zwei Ebenen ermittelt werden konnten, münden in einer Abhandlung über die Möglichkeit von schwarz-grünen Koalitionen im Bundestag. Vor allem der weiteren Entwicklung von AfD und FDP käme dem Autor zufolge bei zukünftigen Koalitionsbildungen eine wichtige Rolle zu.

Abschließend kommt Weckenbrock zu dem Fazit, dass aufgrund einer ideologischen Veränderung der CDU und der Entwicklung der Grünen zu einer etablierten Partei die Wahrscheinlichkeit einer Zusammenarbeit stark gestiegen ist. Ein Problem aber sei der Faktor CSU. So habe die CDU mit der Zeit zwar programmatische Hürden abgebaut (u.a. Atompolitik und Mindestlohn), die CSU sei jedoch von den Grünen weiterhin „Lichtjahre“ entfernt (S. 777). Zudem seien „die Gemeinsamkeiten zwischen SPD und Grünen oder Union und FDP nach wie vor größer [...] und [blieben] dies auf absehbare Zeit auch“ (S. 847). Sollte rechnerisch eine andere Koalition möglich sein, so werde diese Schwarz-Grün vorgezogen. Gewinnbringend wäre zukünftig ein Vergleich mit Koalitionen, in denen entweder eine Unionspartei oder Bündnis 90/Die Grünen enthalten ist, um Aufschluss darüber zu geben, ob es dort ähnliche begünstigende/störende Faktoren gibt. Dies ließe ein Fazit über die tatsächliche Bedeutung dieser Faktoren zu. Zugleich minderte dies die Problematik weniger Fälle mit gleichzeitig sehr vielen unabhängigen Variablen. Eine höhere Generalisierbarkeit der Ergebnisse wäre somit gegeben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Dissertation einen sehr detaillierten Überblick über den gesamten Verlauf von schwarz-grünen Koalitionen in Deutschland gibt – sei es auf Ebene der Kommunen oder der Bundesländer. Der Mehrwert der Arbeit liegt jedoch vor allem in den beiden eigens entwickelten Analyserastern sowie dem Ausblick auf eine mögliche schwarz-grüne Bundesregierung.

*Lea Bönisch, M. A.*

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

EGMR, Entscheidung vom 04.10.2016 – 55977/13, in: EuGRZ 2016, 608-611 (unzulässige Beschwerde der NPD gegen Deutschland; kein Feststellungsanspruch einer politischen Partei hinsichtlich ihrer Verfassungskonformität).

BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris (NPD-Verbotsantrag nicht erfolgreich trotz Verfassungsfeindlichkeit der NPD wegen fehlender Potentialität der Zielerreichung).

BVerfG, Beschluss vom 01.03.2016 - 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris (Feststellung der ordnungsgemäßen Senatsbesetzung im NPD-Verbotsverfahren und Zurückweisung unbegründeter Richterablehnungsgesuche).

BVerfG, Beschluss vom 18.02.2016 – 2 BvE 6/15, online veröffentlicht bei juris (Mitgliedschaft eines Richters in einer politischen Partei begründet keine Besorgnis der Befangenheit; keine positive Feststellung der Parteieigenschaft im Organstreitverfahren).

VerfGH Thüringen, Urteil vom 08.07.2016 – VerfGH 38/15, online veröffentlicht bei juris (Zulässige Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung findet ihre Grenze, wenn sie parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlwerbern in den allgemeinen politischen Wettbewerb einwirkt).

VerfGH Thüringen, Urteil vom 08.06.2016– VerfGH 25/15, online veröffentlicht bei juris (Verletzung des staatlichen Neutralitätsgebots durch Amtsinhaber, der amtliche Kommunikationswege zur Verbreitung eigener Äußerungen in Anspruch nimmt).

BVerwG, Beschluss vom 24.03.2016 – 6 B 4/16, online veröffentlicht bei juris (kein Unterlassungsanspruch einer politischen Partei gegen Verbreitung des Verfassungsschutzberichts).

BVerwG, Beschluss vom 24.03.2016 – 6 B 5/16, online veröffentlicht bei juris (Parallelentscheidung zu BVerwG, Urteil vom 24.03.2016 – 6 B 4/16).

OVG NRW, Urteil vom 04.11.2016 – 15 A 2293/15, online veröffentlicht bei juris (striktes Neutralitätsgebot bei amtlichen Äußerungen des Bürgermeisters nur gegenüber politischen Parteien, nicht gegenüber politischen Meinungsgruppen).

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 03.02.2016 – 4 M 168/15, online veröffentlicht bei juris (Medienrechtliche Beanstandung wegen Öffentlichkeitsarbeit einer politischen Partei im Offenen Kanal).

LG Augsburg, Urteil vom 28.04.2016 – 91 O 3606/15, online veröffentlicht bei [www.gesetze-bayern.de](http://www.gesetze-bayern.de) (Verletzung des Namensrechtes durch Verwendung der gleichen Kurzbezeichnung).

VG Augsburg, Beschluss vom 10.02.2016 – Au 7 S 16.189, online veröffentlicht bei juris (Hausverbot der AfD für das Rathausgebäude).

VG Berlin, Urteil vom 07.09.2016 – 1 K 71.15, online veröffentlicht bei juris (Aufnahme einer politischen Partei in den Verfassungsschutzbericht 2013).

VG Berlin, Beschluss vom 10.05.2016 – 2 L 235.16, online veröffentlicht bei juris (Löschung einer Pressemitteilung eines Bezirksamtes zu einer Veranstaltung bezogen auf die AfD in der Vorwahlzeit).

VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16, online veröffentlicht bei juris (Widerruf der waffenrechtlichen Erlaubnis eines NPD-Mitglieds: Gegenteilige Auffassung zu BVerwG, Urteil vom 30.9.2009 – 6 C 29/08, in: NVwZ-RR 2010, 225).

VG Köln, Beschluss vom 29.12.2016 – 20 L 3216/16, online veröffentlicht bei juris (Verbot einer NPD-Versammlung an Silvester 2016).

## 2. Chancengleichheit

BVerfG, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung vom 26.08.2016 – 2 BvQ 46/16, online veröffentlicht bei juris (Chancengleichheit politischer Parteien im Wahlkampf hinsichtlich der Überlassung öffentlicher Einrichtungen für Wahlkampfveranstaltungen).

VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 07.11.2016 – 1 S 1386/16, online veröffentlicht bei juris (Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs für Streitigkeit über Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos einer politischen Partei).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.10.2016 – OVG 3 B 10.15, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer Partei auf Eröffnung eines Girokontos).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.10.2016 – OVG 3 B 3.16, nicht veröffentlicht (Anspruch einer Partei auf Eröffnung eines Girokontos; Parallelenentscheidung zu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.10.2016 – OVG 3 B 10.15).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 25.08.2016 – OVG 3 S 60.16, online veröffentlicht bei juris (Überlassung von Räumen an politische Parteien nur nach vorheriger Vorlage eines Bestuhlungsplanes).

VG Bayreuth, Beschluss vom 13.10.2016 – B 5 E 16.679, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer politischen Partei auf Überlassung einer öffentlichen Einrichtung, soweit die Gemeinde rechtliche Einflussmöglichkeit auf privaten Betreiber hat).

VG Berlin, Beschluss vom 24.08.2016 – 2 L 344.16, nicht veröffentlicht (Überlassung öffentlicher Einrichtungen für Wahlkampfveranstaltung).

VG Karlsruhe, Beschluss vom 01.03.2016 – 10 K 803/16, online veröffentlicht bei juris (Nutzung kommunaler Einrichtungen durch politische Parteien).

VG München, Beschluss vom 06.09.2016 – M 7 E 16.3951, online veröffentlicht bei juris (kein Anspruch der AfD auf Zulassung zu Straßenfest Corso Leopold mangels gemeindlicher Einflussmöglichkeiten auf privaten Veranstalter).

Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 22.01.2016 – 3 B 8/16, online veröffentlicht bei juris (Beschränkung der Wahlsichtwerbung durch Sondernutzungssatzung).

Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 23.06.2016 – 6 A 3/15, online veröffentlicht bei juris (Kein Anspruch einer politischen Partei auf Eröffnung eines Girokontos bei einer Sparkasse außerhalb des Wirkungsbereiches Schleswig-Holstein trotz überregionaler Filiale).

VG Sigmaringen, Beschluss vom 23.06.2016 – 2 K 5419/14, nicht veröffentlicht (Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs für Streitigkeit über Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos einer politischen Partei).

VG Stade, Beschluss vom 31.05.2016 – 1 B 1062/16, online veröffentlicht unter juris (Nutzung einer öffentlichen Einrichtung durch eine politische Partei).

## 3. Parteienfinanzierung

BVerfG, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, online veröffentlicht bei juris (Antrag im einstweiligen Rechtsschutz auf Rückübertragung einer im Rahmen der Parteienfinanzierung als Sicherheitsleistung abgetretenen erstrangigen Grundschuld).

BVerwG, Urteil vom 27.04.2016 – 6 C 5/15, online veröffentlicht bei juris (Sanktionsbefreiende Selbstanzeige bei Verstößen gegen parteienfinanzierungsrechtliche Vorschriften).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – OVG 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris (Rücknahme von Bewilligungsbescheiden über die Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung und sanktionsbefreiende Selbstanzeige vor und nach Inkrafttreten des PartG 2002).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.07.2016 – OVG 6 N 64.15, online veröffentlicht bei juris (Verteilungsschlüssel für Zuwendungen an parteinahe Stiftungen; keine Übertragbarkeit der zum Gesetzesvorbehalt für Zuwendungen an Jugendorganisationen entwickelten Grundsätze).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 25.05.2016 – OVG 3 S 23.16, online veröffentlicht bei juris (Abschlagszahlung darf bei fortgeschrittenem und offenem Parteiverbotsverfahren von vorherig erbrachter Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden).

VG Berlin, Beschluss vom 24.03.2016 – 2 L 64.16, nicht veröffentlicht (Antrag im einstweiligen Rechtsschutz auf Rückübertragung einer im Rahmen der Parteienfinanzierung als Sicherheitsleistung abgetretenen erstrangigen Grundschuld).

VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.05.2016 – 6 L 476/16.WI, online veröffentlicht bei juris (Aufschiebende Wirkung einer Klage der NPD gegen die Anordnung, dass die Gewähr staatlicher Zuwendungen zur Parteienfinanzierung von einer Sicherheitsleistung nach § 20 Abs. 1 S. 4 PartG abhängig gemacht wird).

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Urteil vom 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, online veröffentlicht bei juris (Keine Absenkung der Drittel- bzw. Viertelquoten für die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte geboten).

Niedersächsischer StGH, Urteil vom 18.11.2016 – 1/16, online veröffentlicht bei juris (Zu den Grenzen der Ausdehnung eines Untersuchungsauftrags abweichend vom Einsetzungsantrag; hier: 23. Parlamentarischer Untersuchungsausschuss „Tätigkeit der Sicherheitsbehörden gegen die islamistische Bedrohung in Niedersachsen“).

BVerwG, Beschluss vom 16.02.2016 – 10 BN 4/15, online veröffentlicht bei juris (Kein verfassungsrechtlicher Anspruch fraktionsloser Mitglieder kommunaler Gremien auf anteilige Fraktionszuschüsse).

BSG, Urteil vom 18.02.2016 – B 3 KS 1/15 R, online veröffentlicht bei juris (Einkünfte einer freiberuflichen Journalistin aus ehrenamtlicher Tätigkeit als Ratsmitglied und Fraktionsvorsitzende sind nicht „erwerbsmäßig“ i.S.d. Künstlersozialversicherungsgesetzes).

VerfG Brandenburg, Urteil vom 22.07.2016 – VfGBbg 70/15, online veröffentlicht bei juris (Zur Rechtsstellung einer parlamentarischen Gruppe nach der Verfassung des Landes Brandenburg).

VerfG Brandenburg, Urteil vom 19.02.2016 – VfGBbg 57/15, online veröffentlicht bei juris (Kein einseitiges Entsendungs- oder Benennungsrecht der Fraktion bei Bildung der Parlamentarischen Kontrollkommission).

VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.10.2016 – 6/16, VerfGH 6/16, online veröffentlicht bei juris (Freiheit der Abgeordneten zur Wahl des Stellvertreters der Präsidenten des Landtags – Recht der Fraktion auf gleiche Teilhabe am politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17.10.2016 – OVG 12 S 68.16, online veröffentlicht bei juris (Intraorganstreit über den Eintritt eines von drei Mitgliedern einer Fraktion einer Berliner Bezirksverordnetenversammlung in eine andere Partei bewirkt den Verlust des Fraktionsstatus).

OVG Saarland, Urteil vom 17.09.2015 – 2 C 29/15, online veröffentlicht bei beck-online (Zuschüsse an Fraktionen kommunaler Vertretungskörperschaften).

VG Augsburg, Beschluss vom 12.02.2016 – Au 7 S 16.200, online veröffentlicht bei juris (Widerruf einer Nutzungsgenehmigung für den Neujahrsempfang von AfD-Stadtratsmitgliedern im Rathaus).

VG Berlin, Beschluss vom 06.09.2016 – 2 L 347.16, online veröffentlicht bei juris (Mitglieder einer Fraktion in der Bezirksverordnetenversammlung).

VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.01.2016 – 1 L 103/16, online veröffentlicht bei juris (Antrag auf Einberufung des Rates durch eine Fraktion).

VG München, Urteil vom 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, online veröffentlicht bei juris (Rückgriff auf Zahl der bei der Kreistagswahl auf Parteien abgegebenen Stimmen bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen).

VG Mainz, Urteil vom 10.08.2016 – 3 K 877/15.MZ, online veröffentlicht bei juris (Anspruch eines fraktionslosen Mitglieds eines Stadtrats auf Gewährung von Zuschüssen, wie sie die Fraktionen erhalten).

VG Neustadt, Beschluss vom 19.10.2016 – 3 L 899/16.NW, online veröffentlicht bei juris (Vermietung des Hambacher Schlosses für eine Veranstaltung einer AFD-Fraktion).

VG Stuttgart, Beschluss vom 11.02.2016 – 7 K 793/16, online veröffentlicht bei juris (Hausverbot gegen Fraktionsvorsitzende der AfD).

## 5. Parteien und Wahlrecht

BVerfG, Beschwerdekommissionbeschluss vom 30.08.2016 – 2 BvC 26/14 – Vz 1/16, online veröffentlicht bei juris (zur Angemessenheit der Dauer eines Wahlprüfungsverfahrens).

VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, online veröffentlicht bei juris (offensichtlich unbegründete Verfassungsbeschwerde gegen das gesetzgeberische „Unterlassen“, im Landtagswahlgesetz eine Regelung über eine „Hilfsstimme“ für den Fall einzufügen, dass die mit der „Hauptstimme“ gewählte Partei an der Fünfprozenthürde scheitert)

VGH Bayern, Beschluss vom 21.04.2016 – 4 ZB 15.1951, online veröffentlicht bei juris (Neujustierung der gesetzlichen Hürden hinsichtlich der Zahl der Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge neuer Wahlvorschlagsträger nicht erforderlich).

VGH Bayern, Beschluss vom 06.04.2016 – 4 ZB 15.1562, online veröffentlicht bei juris (Zur Frage, ob bei der Aufstellung von Kandidaten für Wahlen auf kommunaler Ebene die Benutzung von Wahlkabinen zwingend vorgeschrieben ist).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.06.2016 – OVG 12 N 43.15, online veröffentlicht bei juris (die in § 28a BbgKWahlG geforderten Unterschriftenquoten verletzen nicht die Grundsätze der freien, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.09.2016 – 15 A 1934/15, online veröffentlicht bei juris (Anfechtung einer Kommunalwahl Zurückweisung eines Wahlvorschlags wegen Nichteinhaltung demokratischer Verfahrensgrundsätze bei der Kandidatenaufstellung).

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.08.2016 – 15 A 1894/15, online veröffentlicht bei juris (Erwerb der Mitgliedschaft in einer Gemeindevertretung hängt nach erfolgter Wahl nicht mehr von der Zugehörigkeit zu der Partei oder Wählergruppe ab, für die der gewählte Bewerber bei der Wahl aufgetreten ist).

OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.01.2016 – 4 L 105/15, online veröffentlicht bei juris (Vorabzuteilung eines Sitzes nach einer Kommunalwahl).

VG Greifswald, Urteil vom 19.01.2016 – 2 A 1152/15 HGW, online veröffentlicht bei juris (Öffentliche Zugänglichkeit des Wahllokals bei Kommunalwahl).

VG Hannover, Urteil vom 09.02.2016 – 1 A 12763/14, online veröffentlicht bei juris (Wahlprüfungsklage bzgl. der Maßnahmen des Wahlleiters zur Erhöhung der Wahlbeteiligung).

VG Leipzig, Urteil vom 26.04.2016 – 6 K 1337/15, online veröffentlicht bei juris (Kein zur Wiederholung einer Oberbürgermeisterwahl führender Verstoß gegen das Neutralitätsgebot durch öffentliche Einladung zu einer Veranstaltung mit Hinweis auf Erscheinen des Ministerpräsidenten).

VG Münster, Urteil vom 08.04.2016 – 1 K 2515/14, online veröffentlicht bei juris (Wahlrechtliche Bedeutsamkeit von Verstößen gegen das Satzungsrecht der Partei bei der Aufstellung der Wahlkandidaten).

VG Stuttgart, Urteil vom 08.07.2016 – 7 K 3161/15, online veröffentlicht bei juris (Rechtmäßigkeit der Neuzählung der Stimmzettel einer Bürgermeisterwahl; Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit).

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 22 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“, S. 171 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 2016 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Abou-Chadi, Tarik*: Niche Party Success and Mainstream Party Policy Shifts – How Green and Radical Right Parties Differ in Their Impact, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 2, 417-436.

*Alcántara, Sophia*: Demokratietheorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren, Springer VS, Wiesbaden 2016.

*Alter, Maximilian J.*: Die Eingriffsschwelle beim Verbot extremistischer Parteien und Vereine in Deutschland und England, Nomos, Baden-Baden 2016.

*Arnim, Hans Herbert von*: Gesetzesbegründung und Gesetzesvorbehalt bei der Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern, in: *DÖV* 2016, 368-375.

*Arrington, Theodore S.*: A Practical Procedure for Detecting a Partisan Gerrymander, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 385-402.

*Arter, David*: Neglected and Unloved: Does the Hinge Party Deserve That?, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39 (2016), Issue 4, 411-434.

*Ashok, Vivekinan/Feder, Daniel/McGrath, Mary/Hersh, Eitan*: The Dynamic Election: Patterns of Early Voting Across Time, State, Party, and Age, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 2, 115-128.

*Auel, Katrin/Eisele, Olga/Kinski, Lucy*: From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs, in: *Comparative European Politics* 2016, Vol. 14 (2), 154-176.

*Austermann, Phillip/Schmal, Stefanie* (Hrsg.): *Nomos Kommentar zum Abgeordnetengesetz*, Nomos, Baden-Baden 2016.

*Azari, Julia/Hetherington, Marc J.*: Back to the Future? What the Politics of the Late Nineteenth Century Can Tell Us about the 2016 Election, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 667 (2016), Issue 1, 92-109.

*Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard* (Hrsg.): *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, Nomos, Baden-Baden 2017.

*Bagayoko, Siriki*: *Parteien und Parteientwicklung in Mali zwischen 1991 und 1997*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2016.

*Baier, Walter/Müller, Bernhard/Himmelstoss, Eva* (Hrsg.): *Koordinaten für eine Linke im 21. Jahrhundert*, Vsa Verlag, Hamburg 2016.

*Bartels, Larry M.*: Elections in America, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 667 (2016), Issue 1, 36-49.

*Bartels, Larry M.*: Failure to Converge. Presidential Candidates, Core Partisans, and the Missing Middle in American Electoral Politics, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 667 (2016), Issue 1, 143-165.

*Bathke, Peter/Hoffstadt, Anke* (Hrsg.): *Die neuen Rechten in Europa. Zwischen Neoliberalismus und Rassismus*, PapyRossa Verlag, Köln 2016.

*Becher, Anika*: *Explaining Ethnic and Election Violence. Kenya and Malawi in Comparison*, Nomos, Baden-Baden 2016.

- Becher, Michael*: Endogenous Credible Commitment and Party Competition over Redistribution under Alternative Electoral Institutions, in: American Journal of Political Science, Vol. 60 (2016), Issue 3, 768-782.
- Becher, Phillip/Lloyd, Jürgen/Lurchi, Thomas* (Hrsg.): Der rechte Aufmarsch. Kapitalistische Strategien, gesellschaftliche Formierung, demokratische Gegenwehr in Europa, PapyRossa Verlag, Köln 2017
- Bechtel, Michael M./Hangartner, Dominik/Schmid, Lukas*: Does Compulsory Voting Increase Support for Leftist Policy?, in: American Journal of Political Science, Vol. 60 (2016), Issue 3, 752-767.
- Becker, Dominik/Beckers, Tilo/Franzmann, Simon T./Hagenah, Jörg*: Contextualizing cognitive consonance by a social mechanisms explanation: Moderators of selective exposure in media usage, in: Analyse & Kritik, Journal of Social Theory, Vol. 38 (2016), Issue 1, 149-178.
- Behnke, Joachim*: Wahlverdrossenheit – Schafft ein Mehrheitsbonus Legitimation? Contra – ein Mehrheitsbonus wäre demokratieschädlich, in: Recht und Politik 2016, 165.
- Bennemann, Gerhard*: Voraussetzungen für die Berufung eines ehrenamtlichen Beigeordneten in den Gemeindevorstand, in: NVwZ 2016, 1286-1290.
- Bernhard, Laurent*: The 2015 Swiss federal elections: the radical right strikes back, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 879-889.
- Best, Volker*: Wahlverdrossenheit – Schafft ein Mehrheitsbonus Legitimation? Pro – Unterscheidbarkeit und Wählereinfluss sichern, in: Recht und Politik 2016, 164.
- Bevan, Shaun/Greene, Zachary*: Looking for the party? The effects of partisan change on issue attention in UK Acts of Parliament, in: European Political Science Review, Vol. 8, Issue 1, 49-72.
- Beyens, Stefanie/Lucardie, Paul/Deschouwer, Kris*: The Life and Death of New Political Parties in the Low Countries, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 2, 257-277.
- Bieber, Christoph/Kamps, Klaus* (Hrsg.): Die US-Präsidentenwahl 2012 – Analysen der Politik- und Kommunikationswissenschaft, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Blome, Thomas/Sellmeier, Dirk*: Die neuen Regeln für den Einsatz von Vertrauensleuten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, in: DÖV 2016, 881-891.
- Boicu, Ruxandra/Branea, Silvia/Stefanel, Adriana*: Political Communication and European Parliamentary Elections in Times of Crisis. Perspectives from Central and South-Eastern Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2016.
- Boms, Nir*: Expat-ing Democracy. Dissidents, Technology, and Democratic Discourse in the Middle East, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2016.
- Bösl, Christian*: Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse im Freistaat Sachsen: unter besonderer Berücksichtigung der Untersuchungsausschüsse der vierten und fünften Wahlperiode des Sächsischen Landtages, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2016.
- Botsch, Gideon*: Wahre Demokratie und Volksgemeinschaft. Ideologie und Programmatik der NPD und ihres rechtsextremen Umfelds, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Bowman, Warigia M./Bowman, J. David*: Censorship or self-control? Hate speech, the state and the voter in the Kenyan election of 2013, in: The Journal of Modern African Studies, Vol. 54 (2016), Issue 3, 495-531.
- Brand, Ulrich*: Lateinamerikas Linke. Ende des progressiven Zyklus? Eine Flugschrift, Vsa Verlag, Hamburg 2016.
- Brichzin, Jenni*: Politische Arbeit in Parlamenten. Eine ethnografische Studie zur kulturellen Produktion im politischen Feld, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Bukow, Sebastian*: The Green Party in Germany, in: van Haute, Emilie (ed.): Green Parties in Europe, Routledge, London 2016, 112-139.

*Bukow, Sebastian/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.): *Parteien in Staat und Gesellschaft: Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, Springer VS, Wiesbaden 2016.

*Bukow, Sebastian/Jun, Uwe*: *Parteien und moderne Staatlichkeit*, in: *Bukow, Sebastian/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), *Parteien in Staat und Gesellschaft: Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, Springer VS, Wiesbaden 2016, 3-13.

*Buscaneanu, Sergiu*: *Regime Dynamics in EU's Eastern Neighbourhood. EU Democracy Promotion, International Influences, and Domestic Contexts*, Springer VS, Wiesbaden 2016.

*Careja, Romana/Elmelund-Præstekær, Christian/Baggesen Klitgaard, Michael/Gahner Larsen, Erik*: *Direct and Indirect Welfare Chauvinism as Party Strategies: An Analysis of the Danish People's Party*, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39 (2016), Issue 4, 435-457.

*Chamberlain, Adam/Klarner, Carl*: *Spoilers? Evaluating the Logic Behind Partisan Disaffiliation Requirements for Independent and Third-Party Candidates*, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 330-350.

*Chambers Jr, Henry L.*: *State and Local Officials and Voter ID*, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 3, 234-246.

*Chaqués-Bonafont, Laura/Muñoz Márquez, Luz M.*: *Explaining interest group access to parliamentary committees*, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 6, 1276-1298.

*Chepikova, Ksenia*: *Parteien im politischen Leben des modernen Russlands*, Akademische Verlagsgemeinschaft München, 2016.

*Christiansen, Thomas*: *After the Spitzenkandidaten: fundamental change in the EU's political system?*, in: *Western European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 5, 992-1010.

*Chwala, Sebastian*: *Der Front National. Geschichte, Programm, Politik und Wähler*, PapyRossa Verlag, Köln 2015.

*Cizre, Ümit*: *The Turkish AK Party and its leader: criticism, opposition and dissent*, Routledge Verlag, London 2016.

*Cohen, Marty/McGrath, Mary C./Aronow, Peter/Zaller, John*: *Ideologically Extreme Candidates in U.S. Presidential Elections 1948 – 2012*, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 667, Issue 1, 126-142.

*Cole, J. Bryan*: *Does Same Day Registration Lead to Repeat Customers at the Ballot Box?*, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 271-284.

*Conroy-Krutz, Jeffrey/Moehler, Devra C./Aguilar, Rosario*: *Partisan Cues and Vote Choice in New Multi-party Systems*, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 49 (2016), Issue 1, 3-35.

*Coppock, Alexander/Green, Donald P.*: *Is Voting Habit Forming? New Evidence from Experiments and Regression Discontinuities*, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 4, 1044-1062.

*Cross, William P.*: *Considering the Appropriateness of State Regulation of Intra-Party Democracy: A Comparative Politics Perspective*, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 20-30.

*Da Silva Tarouco, Gabriela*: *The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America*, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 83-95.

*De la Cuesta, Brandon/Imai, Kosuke*: *Misunderstandings About the Regression Discontinuity Design in the Study of Close Elections*, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 19 (2016), 375-396.

*Decker, Frank*: *Rechtspopulismus. Rechtspopulismus in Europa*, Kohlhammer, Stuttgart 2017.



*Deutz-Schroeder, Monika/Schroeder, Klaus*: Linksextreme Einstellungen und Feindbilder. Befragungen, Statistiken und Analysen, Peter Lang Verlag, Berlin 2016.

*Dormal, Michel*: Wählen ohne Staatsbürgerschaft? Das Ausländerwahlrecht in der demokratietheoretischen Diskussion, in: PVS 2016, 378-402.

*Dose, Nicolai/Fischer, Anne-Kathrin/Golla, Nathalie*: Die Partei im regionalen Fokus. Mitgliederschwund, Alterungsprozesse und Mitgliederpartizipation bei der SPD – Ergebnisse zweier empirischer Studien, Nomos, Baden-Baden 2016.

*Došek, Tomáš/Freidenberg, Flavia/Caminotti, Mariana/Muñoz-Pogossian, Betilde* (Hrsg.): Women, Politics, and Democracy in Latin America, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Douglas, Joshua A.*: Election Law at the Local Level, in: Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol. 15 (2016), Issue 3, 232-233.

*Eberl, Oliver/Salomon, David* (Hrsg.): Perspektiven sozialer Demokratie in der Postdemokratie, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Ecker, Alejandro/Glinitzer, Konstantin/Meyer, Thomas M.*: Corruption performance voting and the electoral context, in: European Political Science Review, Vol. 8, Issue 3, 333-354.

*Egner, Björn/Heinelt, Hubert*: Kreistagsmitglieder und Landräte. Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis, Nomos, Baden-Baden 2016.

*Elster, Theodor*: D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Lague bei Kommunalwahlen in Deutschland. Politische Praxis und Verfassungsmäßigkeit der Sitzzuteilung, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden 2016.

*Engler, Sarah*: Corruption and Electoral Support for New Political Parties in Central and Eastern Europe, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 2, 278-304.

*Erbentraut, Philipp*: Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815 – 1848, Mohr Siebeck, Tübingen 2016.

*Faas, Thorsten/Molthagen, Dietmar/Mörschel, Tobias* (Hrsg.): Demokratie und Demoskopie. Machen Zahlen Politik?, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Fatke, Matthias*: Participatory effects of regional authority: decentralization and political participation in comparative perspective, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 667-687.

*Feltenius, David*: Divided Interests: Multi-level Parties and the Politics of Territorial Reform in Sweden, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 39 (2016), Issue 1, 95-114.

*Fernandes, Jorge M.*: The seeds for party system change? The 2015 Portuguese general election, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 890-900.

*Fiva, Jon H./Folke, Olle*: Mechanical and Psychological Effects of Electoral Reform, in: British Journal of Political Science, Vol. 46 (2016), Issue 2, 265-279.

*Fjelde, Hanne/Höglund, Kristine*: Electoral Institutions and Electoral Violence in Sub-Saharan Africa, in: British Journal of Political Science, Vol. 46 (2016), Issue 2, 297-320.

*Flessenkemper, Tobias/Moll, Nicolas* (Hrsg.): Das politische System Bosniens und Herzegowinas. Genesis, Aufbau und Herausforderung, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Folke, Olle/Rickne, Johanna*: Electoral Competition and Gender Differences in Political Careers, in: Quarterly Journal of Political Science, Vol. 11 (2016), Issue 1, 59-102.

*Förster, André/Kaukal, Malte*: Unkonventionelle politische Partizipation in Deutschland – Haben Kontextfaktoren auf Kreisebene einen Einfluss, in: PVS 2016, 353-377.

*Fraga, Bernard L.*: Candidates or Districts? Reevaluating the Role of race in Voter Turnout, in: American Journal of Political Science, Vol. 60 (2016), Issue 1, 97-122.

- Franzmann, Simon T.*: Calling the Ghost of Populism: The AfD's strategic and tactical agendas until the EP election 2014, in: *German Politics* Vol. 25 (2016), Issue 4, 457-479.
- Franzmann, Simon T.*: Opposition und Staat. Zur Grundlegung der Parteiendemokratie, in: Bukow, Sebastian/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), *Parteien in Staat und Gesellschaft: Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie*, Springer VS, Wiesbaden 2016, 51-83.
- Franzmann, Simon T./Schmitt, Johannes*: How the mechanism of dynamic representation affects policy change and stability, in: *Analyse & Kritik, Journal of Social Theory*, Vol. 38 (2016), Issue 1, 227-256.
- Friehe, Matthias*: Straßenrechtliche Wahlkampflenkung?, in: *NVwZ* 2016, 887-891.
- Frindte, Wolfgang* (Hrsg.): *Rechtsextremismus und "Nationalsozialistischer Untergrund": interdisziplinäre Debatten, Befunde und Bilanzen*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Galais, Carol/Blais, André*: Do people feel more of a duty to vote in some elections?, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 4, 755-777.
- Garcia-Albacete, Gema*: *Young People's Political Participation in Western Europe. Continuity or Generational Change?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2016.
- Gärditz, Klaus*: Das Amtsprinzip und seine Sicherung bei Verfassungsorganen, in: *JÖR* 64 (2016), 1-42.
- Gauja, Anika*: The Legal Regulation of Political Parties: Promoting Integrity?, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 1-3.
- Gerber, Alan S./Gruber, Jonathan/Hungerman, Daniel M.*: Does Church Attendance Cause People to Vote? Using Blue Laws' Repeal to Estimate the Effect of Religiosity on Voter Turnout, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 3, 481-500.
- Gerber, Alan S./Huber, Gregory A./Doherty, David/Dowling, Conor M.*: Why People Vote: Estimating the Social Returns to Voting, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 2, 241-264.
- Gerstl, Doris*: *Wahlplakate der Spitzenkandidaten der Parteien: Die Bundestagswahlen von 1949 bis 1987*, Böhlau, Köln 2016.
- Golder, Matt*: Far Right Parties in Europe, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 19 (2016) Issue 9, 477-497.
- Gomez, Raul/Morales, Laura/Ramiro, Luis*: Varieties of Radicalism: Examining the Diversity of Radical Left Parties and Voters in Western Europe, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 2, 351-379.
- Görtler, Michael*: *Politische Bildung und Zeit – Eine didaktische Untersuchung zur Bedeutung von Zeit für die politische Bildung*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Götze, Susanne*: *Die Neue französische Linke von 1958 – 1968. Engagement, Kritik, Utopie.*, Tectum Verlag, Marburg 2016.
- Green, Jane/Prosser, Christopher*: Party system fragmentation and single-party government: the British general election of 2015, in: *Western European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 6, 1299-1310.
- Greene, Zachary/Haber, Matthias*: Leadership Competition and Disagreement at Party National Congresses, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 3, 611-632.
- Grofman, Bernard*: Perspectives on the Comparative Study of Electoral Systems, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 19 (2016), 523-540.
- Grossmann, Matt/Hopkins, David A.*: *Asymmetric Politics: Ideological Republicans and Group Interest Democrats*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Guidi, Mattia/Karagiannis, Yannis*: Social democratic parties and antitrust policy: evidence from Western Europe (2002-13), in: *European Political Science Review*, Vol. 8, Issue 4, 495-515.

*Günay, Cengiz/Witjes, Nina* (Hrsg.): *Border Politics – Defining Spaces of Governance and Forms of Transgressions*, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Hadamitzky, Sebastian*: *Demokratische Qualität in Deutschland. Ein input-orientiertes Modell zur Beseitigung normativer Defizite*, Nomos, Baden-Baden 2016.

*Hambusch, Christoph*: *Kandidatenaufstellung und "Primaries" im Lichte des Verfassungsrechts*, Verlag Peter Lang, Frankfurt 2016.

*Hartmann, Jürgen*: *Die politischen Systeme Lateinamerikas: Ein Überblick*, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Häusler, Alexander* (Hrsg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*, Springer VS, Wiesbaden 2016.

*Häusler, Alexander/Virchow, Fabian*: *Neue soziale Bewegung von rechts? Zukunftsängste – Abstieg der Mitte – Ressentiments – Eine Flugschrift*, Vsa Verlag, Hamburg 2016.

*Hayek, Lore*: *Design politischer Parteien: Plakatwerbung in österreichischen Wahlkämpfen*, LIT Verlag, Wien 2016.

*Heilsberger, Lars*: *Ein integratives Modell politischer Stabilität. Gesellschaftliche Bedingungen für den Bestand politischer Systeme*, Tectum Verlag, Marburg 2016.

*Heim, Tino* (Hrsg.): *Pegida als Spiegel und Projektionsfläche. Wechselwirkungen und Abgrenzungen zwischen Pegida, Politik und Medien, Zivilgesellschaft und Sozialwissenschaften*, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Henning-Schulz, Maria*: *Transparente Demokratie. Verfassungsverträglichkeit elektronischer Wahlgeräte*, Nomos, Baden-Baden 2016.

*Herron, Erik S./Boyko, Nazar*: *Conducting Credible Elections Under Threat: Results from a Survey of Election Administrators*, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 285-301.

*Hersh, Eitan D./Nall, Clayton*: *The Primacy of Race in the Geography of Income-Based Voting: New Evidence from Public Voting Records*, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 2, 289-303.

*Herz, Hans*: *Landesparlamente und ihre Verwaltungen. Eine vergleichende Studie zur Genese und Aktualität der Verhältnisse zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen am Beispiel der Bundesländer Steiermark (Österreich) sowie Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (Bundesrepublik Deutschland)*, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, 2016.

*Hettlage, Manfred C.*: *Der Wahlleiter und das Gesetz*, in: *DÖV* 2016, 983-990.

*Hidalgo, F. Daniel/Nichter, Simeon*: *Voter Buyer: Shaping the Electorate through Clientelism*, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 2, 436-455.

*Hinz, Elmar* (Hrsg.): *Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen*, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Hinz, Kay*: *Kandidaten und ihre Unterstützer im Online-Wahlkampf. Die Bundestagswahl 2013 im Web 2.0*, Springer VS, Wiesbaden 2017.

*Hoeglinger, Dominic*: *The politicisation of European integration in domestic election campaigns*, in: *Western European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 1, 44-63.

*Hoff, Benjamin-Immanuel*: *Die Linke: Partei neuen Typs? Milieus-Strömungen-Parteireform*, Vsa Verlag, Hamburg 2016.

*Holbein, John B./Hillygus, D. Sunshine*: *Making Young Voters: The Impact of Preregistration on Youth Turnout*, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 2, 364-382.

*Hong, Ji Yeon/Park, Sunkyoung*: *Factories for Votes? How Authoritarian Leaders Gain Popular Support using Targeted Industrial Policy*, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 3, 501-527.

- Hörisch, Felix/Wurster, Stefan*: Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011 – 2016, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Horst, Patrick*: Koalitionen, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Ibenskas, Raimondas*: Understanding Pre-electoral Coalitions in Central and Eastern Europe, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 4, 743-761.
- Illes, Peter*: Das betriebsverfassungsrechtliche Verbot parteipolitischer Betätigung im Betrieb, Verlag PL Academic Research, Frankfurt am Main 2016.
- Ingold, Albert*: Das „Amt“ der Abgeordneten, in: *JÖR* 64 (2016), 43-80.
- Ingold, Albert*: Oppositionsrechte stärken?, in: *RP* 2016, 143-145.
- Jennings, Will/Wlezien, Christopher*: The Timeline of Elections: A Comparative Perspective, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 1, 219-233.
- Jenssen, Anders Todal*: Tactical Voting in Norway: Context, Motives and Occurrence, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39 (2016), Issue 1, 22-51.
- Judis, John B.*: The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics, Columbia Global Reports, New York 2016.
- Kaiser, Robert/Edelmann, Jana* (Hrsg.): Crisis as a Permanent Condition? The Italian Political System between Transition and Reform Resistance, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Kamp, Florian/Weitemeyer, Birgit*: Zulässigkeit politischer Betätigungen durch gemeinnützige Organisationen, in: *DStR* 2016, 2623-2628.
- Karow, Sophie/Bukow, Sebastian*: Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung, in: *ZParl* 47 (2016), 69-84.
- Kedar, Orit/Harsgor, Liran/Sheinerman, Raz A.*: Are Voters Equal under Proportional Representation?, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 3, 676-691.
- Kelly, Kristin J.*: Political *Quid Pro Quo* and the Impact of Perceptions of Corruption on Democratic Behavior, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 2, 160-174.
- Kelly, Norm*: Party Thresholds for Registration and Resources – Mechanical Hurdles or Promoting Genuine Political Discourse, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 48-57.
- Kinski, Lucy*: National MPs speak for citizens in other EU countries, too – more in Germany, less in the UK. Research Notes on Parliamentary Democracy 3/2016. PADEMIA – Parliamentary Democracy in Europe, online verfügbar: [www.pademia.eu/wp-content/uploads/2016/06/Research-Note\\_3\\_2016.pdf](http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2016/06/Research-Note_3_2016.pdf).
- Kinski, Lucy*: Whom to represent? National parliamentary representation during the eurozone crisis, in: *Journal of European Public Policy* 2016, 1-23.
- Klaassen, Holger*: Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern: Zugleich eine Diskussion des Begriffes der „parteinahen Stiftung“, Tectum Verlag, Marburg 2016.
- Kleer, Benedikt Philipp*: Mehr Inklusion durch Volksentscheide? Ein Vergleich direkter und indirekter Mitbestimmungsformen, Tectum Verlag, Marburg 2016.
- Kloepfer, Michael*: Über erlaubte, unerwünschte und verbotene Parteien, in: *NJW* 2016, 3003-3008.
- Klüver, Heike/Sagarzazu, Iñaki*: Setting the Agenda or Responding to Voters? Political Parties, Voters and Issue Attention, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 2, 380-398.
- Koch, Michael T./Nicholson, Stephen P.*: Death and Turnout: The Human Costs of war and Voter Participation in Democracies, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 4, 932-946.
- Kölln, Ann-Kristin*: Does Party Finance Regulation Create a Level Playing Field?, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 71-82.

- Korte, Karl-Rudolf v.* (Hrsg.): Politik in unsicheren Zeiten. Kriege, Krisen und neue Antagonismen, Tagungsband der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP) Bd. 34, Nomos, Baden-Baden, 2016.
- Koschmieder, Carsten*: Partizipation in der Piratenpartei. Die Schattenseiten einer sonnigen Utopie, Verlag Barbara Budrich, Leverkusen-Opladen 2016.
- Kosiara-Pedersen, Karina*: Tremors, no earthquake: the 2015 Danish parliamentary election, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 870-878.
- Krappidel, Adrienne*: Verhalten rechtsextremer und demokratischer Kommunalpolitiker. Selbstwahrnehmung und Fremdwahrnehmung von Wählergemeinschaften und Parteien., Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Kreide, Regina*: Die verdrängte Demokratie. Essays zur Politischen Theorie, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Krüper, Julian*: Parteien und Parteienrecht. Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Kulesza, Christopher/Witko, Christopher/Waltenburg, Eric*: Reform Interrupted? State Innovation, Court Decisions, and the Past and Future of Campaign Finance Reform in the States, in: Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol. 15 (2016), Issue 2, 143-159.
- Kutter, Uwe*: Der kommunale Wahlkampf in der politischen Praxis, in: VR 2016, 260-263.
- Labitzke, Jan*: Mehr partizipative Demokratie wagen: zum Umgang der Europäischen Kommission mit Online-Konsultationen, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Landtag Rheinland-Pfalz, Der Präsident* (Hrsg.): Die Stellvertreter des freien Volkes. Die Abgeordneten der Beratenden Landesversammlung und des Landtags Rheinland-Pfalz von 1946 bis 2015, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Larsson Taghizadeh, Jonas*: Are Political Parties More Responsive to Advocacy Groups Mobilising Core Voters or Swing Voters? Political Responsiveness to Citizens' Protest Movements in Swedish Local Governments, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 39 (2016), Issue 2, 161-184.
- Leggewie, Claus/Lichdi, Johannes/Meier, Horst*: „Was sollen wir damit anfangen?“ – Das abermalige Verbotsverfahren gegen die NPD, in: Recht und Politik 2016, 86-97.
- Leggewie, Claus/Lichdi, Johannes/Meier, Horst*: Das abermalige Verbotsverfahren gegen die NPD, in: Recht und Politik 2016, 1-6.
- Lelkes, Yphtach/Snideman, Paul M.*: The Ideological Asymmetry of the American Party System, in: British Journal of Political Science, Vol. 46 (2016), Issue 4, 825-844.
- Lewandowsky, Marcel/Giebler, Heiko/Wagner, Aiko*: Rechtspopulismus in Deutschland, in: PVS 2016, 247-275.
- Lloren, Anouk/Wüest, Reto*: Are opinion leaders better represented?, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 800-834.
- Lo, James/Proksch, Sven-Oliver/Slapin, Jonathan B.*: Ideological Clarity in Multiparty Competition: A New Measure and Test using Election Manifestos, in: British Journal of Political Science, Vol. 46 (2016), Issue 3, 591-610.
- Lockwood, Ben*: Confirmation Bias and Electoral Accountability, in: Quarterly Journal of Political Science, Vol. 11 (2016), Issue 4, 471-501.
- Louwerse, Tom/Oties, Simon*: Personalised parliamentary behaviour without electoral incentives: the case of the Netherlands, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 778-799.
- Lundberg, Erik/Hysing, Erik*: The Value of Participation: Exploring the Role of Public Consultations from the Vantage Point of Interest Groups, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 39 (2016), Issue 1, 1-21.
- Lütjen, Torben*: Partei der Extreme: Die Republikaner. Über die Implosion des amerikanischen Konservatismus, Transcript Verlag, Bielefeld 2016.

- Maatsch, Aleksandra*: Drivers of political parties' voting behaviour in European economic governance: the ultimate decline of the economic cleavage?, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 4, 648-666.
- Mai, Manfred*: *Regieren in der modernen Gesellschaft, Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Verlag Barbara Budrich, Leverkusen-Opladen 2016.
- Marg, Stine/Trittel, Katharina/Schmitz, Christopher/Kopp, Julia/Walter, Franz*: *NoPegida. Die helle Seite der Zivilgesellschaft?*, Transcript Verlag, Bielefeld 2016.
- Markowski, Radoslaw*: The Polish parliamentary election of 2015: a free and fair election that results in unfair political consequences, in: *Western European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 6, 1311-1322.
- Marschall, Melissa J./Rutherford, Amanda*: Voting Rights for Whom? Examining the Effects of the Voting Rights Act on Latino Political Incorporation, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 3, 590-606.
- Marschall, Stefan*: *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Martin, Shane*: Policy, Office and Votes. The Electoral Value of Ministerial Office, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 46 (2016), Issue 2, 281-296.
- Matakos, Konstantinos/Troumpounis, Orestis/Xeferis, Dimitrios*: Electoral Rule Disproportionality and Platform Polarization, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 4, 1026-1043.
- Mayer, Sabrina Jasmin*: *Die Parteiidentifikation. Eine Konstruktvalidierung neuer Maße auf Basis des Ansatzes sozialer Identität*, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Morlok, Martin/Poguntke, Thomas/Zons, Gregor* (Hrsg.): *Etablierungschancen neuer Parteien*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter* (Hrsg.): *Parlamentsrecht – Praxishandbuch*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Mörschel, Tobias* (Hrsg.): *Wahlen und Demokratie. Reformoptionen des deutschen Wahlrechts*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Müller, Jan-Werner*: *Was ist Populismus? Ein Essay*, Suhrkamp, Berlin 2016.
- Müller, Michael Wolfgang/du Mesnil, Tassilo*: Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten, in: *JuS* 2016, 603-607.
- Müller, Peter*: *Der Machtkampf: Seehofer und die Zukunft der CSU*, Deutsche Verlags-Anstalt, München 2016.
- Münch, Ursula*: *Das politische System der BRD*, Kohlhammer, Stuttgart 2017.
- Nanz, Patrizia/Leggewie, Claus*: *Die Konsultative: mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*, Wagenbach Verlag, Berlin 2016.
- Naurin, Elin*: Do They Really Know? On Party Representatives' Knowledge of the Extent to Which Their Parties Make Election Pledges, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39 (2016), Issue 4, 388-410.
- Nawrocki, Christian/Fuhrer, Armin* (Hrsg.): *AfD – bekämpfen oder ignorieren? Intelligente Argumente von 14 Demokraten*, Kellner Verlag, Bremen 2016.
- Nehring, Holger/Geppert, Dominik*: *Krieg und Frieden in der politischen Kultur der Bundesrepublik*, Kohlhammer, Stuttgart 2016.
- Neumann, Katharina/Baugut, Philip*: *Neonazis im Scheinwerferlicht der Medien – Eine Analyse reziproker Medieneffekte innerhalb der Neonazi-Szene in Deutschland*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Nikolenyi, Csaba*: The Adoption of Anti-Defection Laws in Parliamentary Democracies, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 96-108.

- Noel, Hans*: Ideological Factions in the Republican and Democratic Parties, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 667 (2016), Issue 1, 166-188.
- Noesselt, Nele*: Chinesische Politik. Nationale und globale Dimensionen, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Ofner, Günther/Khol, Andreas/Karner, Stefan*: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2016, Böhlau, Wien 2017.
- Oliver, J. Eric/Rahn, Wendy M.*: Rise of the *Trumpenvolk*. Populism in the 2016 Election, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 667 (2016), Issue 1, 189-206.
- Oppelland, Torsten/Träger, Hendrik*: Ein neuer Koalitionstyp – Voraussetzungen für rot-rote bzw. rot-rot-grüne Koalitionen unter der Führung der Linken auf Landesebene, in: ZfP 2016, 24-44.
- Orr, Graeme*: Party Finance Law in Australia: Innovation and Enervation, in: Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol. 15 (2016), Issue 1, 58-70.
- Oskarson, Maria/Oscarsson, Henrik/Boije, Edvin*: Consideration and Choice: Analyzing Party Choice in the Swedish European Election 2014, in: Scandinavian Political Studies, Vol. 39 (2016), Issue 3, 242-263.
- Payandeh, Mehrdad*: Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, in: Der Staat 55 (2016), 519-550.
- Peretti, Terri*: Judicial Partisanship in Voter Identification Litigation, in: Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol. 15 (2016), Issue 3, 214-231.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert*: Politische Kulturforschung – Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Pilniok, Arne*: Die staatliche Finanzierung der Jugendorganisationen der politischen Parteien zwischen Sozial- und Parteienrecht – eine Kritik der gesetzlichen Neuregelung, in: ZG 2016, 62-80.
- Poguntke, Thomas/Scarrow, Susan E./Webb, Paul D. et al.*: Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century, in: Party Politics, Vol. 22 (2016), Issue 6, 661-678.
- Praprotnik, Katrin*: Parteien und ihre Wahlversprechen: Einblicke in die Politikgestaltung in Österreich, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Prosser, Christopher*: Dimensionality, ideology and party positions towards European integration, in: West European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 4, 731-754.
- Putzer, Max*: Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, in: DÖV 2016, 168-171.
- Rackow, Christoph*: Grenzen der politischen Betätigung gemeinnütziger Organisationen im deutschen und US-amerikanischen Recht – ein Rechtsvergleich, in: npoR 2016, 145-148.
- Ramiro, Luis*: Support for radical left parties in Western Europe: social background, ideology and political orientations, in: European Political Science Review, Vol. 8, Issue 1, 1-23.
- Rehberg, Karl-Siegbert/Kunz, Franziska/Schlinzig, Tino* (Hrsg.): PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und „Wende-“ Enttäuschung? Analysen im Überblick, Transcript Verlag, Bielefeld 2016.
- Renwick, Alan/Pilet, Jean-Benoit*: Faces on the ballot: the personalization of electoral systems in Europe, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Reuter, Ora John/Buckley, Noah/Shubenkova, Alexandra/Garifullina, Guzel*: Local Elections in Authoritarian Regimes. An Elite-Based Theory With Evidence From Russian Mayoral Elections, in: Comparative Political Studies, Vol. 49 (2016), Issue 5, 662-697.
- Reybrouck, David Grégoire van*: Gegen Wahlen: warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Wallstein Verlag, Göttingen 2016.

- Rieker, Peter*: Partizipation von Kindern und Jugendlichen: Formen, Bedingungen sowie Möglichkeiten der Mitwirkung und Mitbestimmung in der Schweiz, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Rodriguez-Aguilera de Prat, Cesáreo*: The European Democratic Deficit. The Response of the Parties in the 2014 Elections, Peter Lang Verlag, Brussels 2016.
- Rogers, Steven*: National Forces in State Legislative Elections, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 667 (2016), Issue 1, 207-225.
- Rori, Lamprini*: The 2015 Greek parliamentary elections: from great expectations to no expectations, in: Western European Politics, Vol. 39 (2016), Issue 6, 1323-1343.
- Rosanvallon, Pierre*: Die gute Regierung, Hamburger Edition Verlag, Hamburg 2016.
- Rössler, Julian*: Politische Freiheit im Völkerrecht. Eine Darstellung des pluralistischen Demokratieverständnisses im universellen Menschenrechtsschutz anhand von Umfang und Grenzen der Parteienfreiheit, Mohr Siebeck, Tübingen 2016.
- Roßner, Sebastian*: Die anonymen Gönner der AfD – Ist mehr Transparenz bei der Wahlwerbung von Dritten für Parteien möglich? Contra – Grenzen der Optimierung, in: Recht und Politik 2016, 213.
- Roßteuscher, Sigrid/Schäfer, Armin*: Asymmetrische Mobilisierung – Wahlkampf und ungleiche Wahlbeteiligung, in: PVS 2016, 455-383.
- Schäfer, Andreas*: Zwischen Repräsentation und Diskurs: zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Schaub, Hans-Peter*: Landsgemeinde oder Urne - was ist demokratischer? Urnen- und Versammlungsdemokratie in der Schweiz, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Schlegel, Erik*: Quo vadis Piratenpartei? Analyse der politischen Wettbewerbsfaktoren zur (Nicht-)Etablierung im Parteiensystem, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Schleicher, David*: The Boundary Problem and the Changing Case Against Deference in Election Law Cases: Lessons from Local Government Law, in: Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol. 15 (2016), Issue 3, 247-262.
- Schliesky, Utz/Schulz, Sönke E./Gottberg, Friedrich/Kuhlmann, Florian*: Demokratie im digitalen Zeitalter. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Schmidt, Manfred G.*: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, C.H.Beck Verlag, München 2016.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Partheymüller, Julia*: A Two Stage Theory of Discussant Influence on Vote Choice in Multiparty Systems, in: British Journal of Political Science, Vol. 46 (2016), Issue 2, 321-348.
- Schönberger, Sophie*: Die anonymen Gönner der AfD – Ist mehr Transparenz bei der Wahlwerbung von Dritten für Parteien möglich? Pro - zunächst die bestehenden Transparenzpflichten durchsetzen!, in: Recht und Politik 2016, 212.
- Schroeder, Wolfgang* (Hrsg.): Politik und Regieren in Hessen, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Schultze, Martin*: Wahlverhalten und Wählerheterogenität – Theorie und Empirie auf der Grundlage des Michigan-Modells, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Schwam-Baird, Michael/Panagopoulos, Costas/Kraspo, Jonathan S./Green, Donald P.*: Do Public Matching Funds and Tax Credits Encourage Political Contributions? Evidence from Three Field Experiments Using Nonpartisan Messages, in: Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol. 15 (2016), Issue 2, 129-142.
- Schwarzbözl, Tobias/Fatke, Matthias*: Außer Protesten nichts gewesen? Das politische Potenzial der AfD, in: PVS 2016, 276-299.



- Seljan, Ellen C./Lochner, Todd/Gold, Maya/Davis, Walker:* I Know What You Did Last Cycle: Improving the Detection of State Campaign Finance Violations, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 3, 197-213.
- Sides, John/Tesler, Michael/Vavreck, Lynn:* The Electoral Landscape of 2016, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 667, Issue 1, 50-71.
- Siegers, Pascal/Franzmann, Simon T./Hassan, Mira:* The Religious and Spiritual Underpinnings of Party Choice in Christian Europe, in: *Electoral Studies* 44 (2016), 203-213.
- Smulders, Jef/Maddens, Bart:* Political Parties' Annual Accounts and the Impact of the Group of States against Corruption in 18 European States: Towards Enhanced Transparency?, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 2, 175-186.
- Solvak, Mihkel/Pajala, Antti:* Sponsoring Private Member's Bills in Finland and Estonia: The Electoral Context of Legislative Behaviour, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39 (2016), Issue 1, 52-72.
- Soßdorf, Anna:* Zwischen Like-Button und Parteibuch – Die Rolle des Internets in der politischen Partizipation Jugendlicher, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Starski, Paulina:* Die „Große Koalition“ als Problem des Verfassungsrechts, in: *DÖV* 2016, 750-761.
- Steg, Christian:* Die Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl. Analyse der Nominierungen von CDU und SPD in Baden-Württemberg zur Bundestagswahl 2009, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Stokes, Leah C.:* Electoral Backlash against Climate Policy: A Natural Experiment on Retrospective Voting and Local Resistance to Public Policy, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60 (2016), Issue 4, 958-974.
- Strohschneider, Tom:* What's left? Europas Linke und der Rechtsruck, Vsa Verlag, Hamburg 2016.
- Su, Yen-tu:* The Partisan Ordering of Candidacies and the Pluralism of the Law of Democracy: The Case of Taiwan, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 1, 31-47.
- Sunken, Jochen:* Macht- und Gestaltungszielverfolgung von Regierungsparteien. Strategische Muster der SPD 1998 – 2005, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Svensson, Kristina:* Wandel der liberalen Parteien in Estland und Ungarn. Eine theoriegeleitete Längsschnitt-Vergleichsstudie am Beispiel des Fidesz und der ELDP/Reformierakond, Dissertation, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2016, online Ressource <http://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DocumentServlet?id=38557>.
- Tam Cho, Wendy K./Liu, Yan Y.:* Toward a Talismanic Redistricting Tool: A Computational Method for Identifying Extreme Redistricting Plans, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 351-366.
- Träger, Hendrik/Priebe, Sonja* (Hrsg.): *Politik und Regieren in Sachsen-Anhalt*, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Tremmel, Jörg:* *Zukunftsverantwortung in der Politik – Eine vergleichende Analyse*, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Troost, Axel/Händel, Thomas* (Hrsg.): *Von der Sozialstaatspartei zur neuen LINKEN. Eine Geschichte der Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit (WASG)*, Vsa Verlag, Hamburg 2016.
- Tyson, Vanessa C.:* *Twists of Fate. Multiracial Coalitions and Minority Representation in the US House of Representatives*, Oxford University Press, Oxford 2016.
- Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan/Jenny, Marcelo:* *Das politische System Österreichs und die EU*, Facultas, Wien 2017.
- Uhlmann, Peter:* *Individualrechtsschutz gegen Wahlverfahrensakte in parlamentarischen Wahlverfahren und Exklusivität der Wahlprüfung*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2016.

- Urbatsch, Robert*: Gendered electoral systems in the French *Sénat*, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 4, 859-869.
- Van Haute, Emilie* (ed.): *Green Parties in Europe*, Routledge, London 2016.
- Vatter, Adrian*: *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Virchow, Fabian/Botsch, Gideon/Kopke, Christoph* (Hrsg.): *Verbote extrem rechter Parteien und Organisationen – Staatliche Verbotspolitik in der Bundesrepublik Deutschland zwischen „wehrhafter Demokratie“ und symbolischer Politik, 1951 – 2012*, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Virchow, Fabian/Langebach, Martin/Häusler, Alexander* (Hrsg.): *Handbuch Rechtsextremismus*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven*: *PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Wahnschaffe, Thies*: Zur Neutralitätspflicht staatlicher Hoheitsträger gegenüber Organisationen ohne Partei-status, in: *NVwZ* 2016, 1767-1771.
- Walther, Jens*: *Mehrheitswahlsysteme. Bedingungen demokratischer Legitimität am Beispiel von Bürgermeisterwahlen*, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Wang, Samuel S.-H.*: Three Practical Tests for Gerrymandering: Application to Maryland and Wisconsin, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 367-384.
- Weber, Till/Parsons, Craig*: Dynamic party unity: the US Congress in comparative perspective, in: *European Political Science Review*, Vol. 8, Issue 4, 637-662.
- Weckenbrock, Christoph*: *Schwarz-grüne Koalitionen in Deutschland. Erfahrungswerte aus Kommunen und Ländern und Perspektiven für den Bund*, Nomos, Baden-Baden 2016.
- Wiencierz, Christian*: *Vertrauen in politische Parteien. Der Einfluss von Gesprächen über Wahlwerbung auf die Vertrauenswürdigkeit*, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Wiesendahl, Elmar* (Hrsg.): *Parteien und soziale Ungleichheit*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Wolf, Harald*: *Rot-Rot in Berlin. 2002 bis 2011: eine (selbst-) kritische Bilanz*, Vsa Verlag, Hamburg 2016.
- Wolf, Thomas*: *Das negative Stimmgewicht als wahlgleichheitswidriger Effekt – Auswirkungen, Bewertung und Chancen einer Neuregelung. Staatsrechtliche Determinanten für ein verfassungskonformes Wahlsystem*, Duncker & Humblot, Berlin 2016.
- Wolter, Kathleen M.*: Parteiverbote in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: *EuGRZ* 2016, 92-104.
- Wonka, Arndt*: The party politics of the Euro crisis in the German *Bundestag*: frames, positions and salience, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 1, 125-144.
- Wood, Abby K./Spencer, Douglas M.*: In the Shadows of Sunlight: The Effects of Transparency on State Political Campaigns, in: *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, Vol. 15 (2016), Issue 4, 302-329.
- Yu, Guanghua*: *The Roles of Law and Politics in China's Development*, Springer VS, Wiesbaden 2016.
- Zons, Gregor*: „How programmatic profiles of niche parties affect their electoral performance“, in: *West European Politics*, Vol. 39 (2016), Issue 6, 1205-1229.

## **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](http://www.pruf.de)).