

## Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b> .....	4
Prof. Dr. Thomas Poguntke	

### Aufsätze

<b>Die Bundestagswahl 2013: eine Analyse des Wahlverhaltens</b> .....	5
Prof. Dr. Oskar Niedermayer	

<b>Zu den Privilegien politischer Parteien</b> .....	16
Jennifer Prommer	

<b>Parteijugendorganisationen und ihre Beteiligungsfähigkeit im verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Verfahren</b> .....	26
Daniel Enzensperger	

<b>Auswirkungen der Veränderung der Parteienfinanzierung in Estland nach 2004</b> .....	34
Dr. Rolf Winkelmann	

<b>Die innerparteiliche Organisation und Demokratie der KPCh: gegenwärtige Lage und zukünftige Herausforderungen</b> .....	43
Dr. Mai Cheng/Dr. Falk Hartig	

<b>Gelungene Repräsentation: Die Rolle sozialer und politischer Übereinstimmung</b> .....	53
Josephine Lichteblau, B.A./Dr. Aiko Wagner	

<b>Die Bedeutung von Außen- und Sicherheitspolitik im Wahlkampf. Eine vergleichende Betrachtung der Bundestagswahlen 2002 und 2013</b> .....	64
Philippe Carasco, M.A./Dipl.-Pol. Nikolas Dörr, M.A.	

<b>Zur Bedeutung gesellschaftlicher Konflikte für die Parteiensysteme Westeuropas. Neue Relevanz oder konstruierte Illusion?</b> .....	72
Dr. Holger Onken	

<b>Geteilte Einheit – Faktionalismus in Christdemokratischen Parteien Westeuropas</b> .....	79
Matthias Dilling	

<b>„Wir haben noch keinem Haushalt zugestimmt!“ – Auswirkungen der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik auf die Konsolidierung kommunaler Haushalte.....</b>	<b>89</b>
Dipl.-Pol. Thomas Bathge/Dipl.-Pol. Tobias Fuhrmann, M.A./Prof. Dr. Lars Holtkamp	
<b>An die Regierung und zurück? Strategien der CDU auf Landesebene auf dem Weg von der Opposition an die Regierung.....</b>	<b>98</b>
Dr. Arijana Neumann	
<b>Erneuerung von unten? – Zu den Chancen einer Revitalisierung der gesellschaftlichen Verankerung durch die Parteibasis.....</b>	<b>108</b>
Oliver D’Antonio	
<b>Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive.....</b>	<b>115</b>
Dr. Simon Tobias Franzmann	
<b>Die Perspektive der Parteien auf Fortschritt: Konsens und Divergenz eines gesellschaftlichen Konzeptes.....</b>	<b>125</b>
Ina Radtke, M.A./Anne Klinnert, M.A.	
<b>Die Rechtsstellung parteinaher Hochschulgruppen.....</b>	<b>134</b>
Sven Jürgensen	
<b>„Die Rechte“ – alter neonazistischer Wein in neuen parteipolitischen Schläuchen.....</b>	<b>141</b>
Dr. Christoph Busch	
<b>„Politik, was ist das eigentlich?“ Mehr Demokratie in der Kandidatenrekrutierung der DPJ – Hintergründe und Hindernisse.....</b>	<b>151</b>
Simone Kopietz	
<b>Im „secret garden of politics“: <i>Visible minority</i>-Aspiranten zur Bundestagswahl 2013.....</b>	<b>160</b>
Elisa Deiss-Helbig	
<b>Geheime „offene Beobachtung“ für Jedermann.....</b>	<b>170</b>
Ewgenij Sokolov	

## „Aufgespießt“

<b>Die Fünfprozenthürde auf dem Prüfstand politischer Realität – Zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel bei zunehmender Stimmendiversifizierung.....</b>	<b>178</b>
---	------------

Prof. Dr. Sophie-Charlotte Lenski

<b>Verfassungsrechtswissenschaft und Partei-Mitgliederentscheide – Nachbemerken- gen zu einer Debatte.....</b>	<b>181</b>
--	------------

Prof. Dr. Julian Krüper

## Rechtsprechung und Literatur

<b>Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung.....</b>	<b>184</b>
1. Grundlagen zum Parteienrecht.....	184
2. Chancengleichheit.....	193
3. Parteienfinanzierung.....	198
4. Parteien und Parlamentsrecht.....	202
5. Wahlrecht.....	205
<b>Rezensionen.....</b>	<b>209</b>
<b>Rechtsprechungsübersicht.....</b>	<b>219</b>
<b>Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung.....</b>	<b>223</b>

## PRuF intern

<b>Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter.....</b>	<b>www.pruf.de</b>
---	--------------------

## Editorial

**Prof. Dr. Thomas Poguntke**

Die vorliegende Ausgabe der MIP steht im Zeichen zweier Jubiläen: Zum einen handelt es sich bei den MIP 2014 um den nunmehr 20. Jahrgang der Mitteilungen des PRuF. Zum anderen – und das ist das bedeutendere Jubiläum – feiert in diesem Jahr der langjährige Direktor und derzeit stellvertretende Direktor des PRuF, Prof. Dr. Martin Morlok, seinen 65. Geburtstag. Ihm ist dieser 20. Jahrgang der MIP gewidmet und mir kommt als gegenwärtigem Direktor des PRuF die Ehre zu, den Jubilar im Editorial zu würdigen.

Allein schon wegen der notwendigen Umfangsbegrenzung eines Editorials kann es mir hier nicht gelingen, das bisherige Wirken Martin Morloks in all seinen breit gefächerten und vielschichtigen Facetten auszuleuchten. Wiewohl Martin Morlok auch auf anderen Gebieten als den Parteienwissenschaften Beindruckendes leistet – genannt seien etwa das Religionsverfassungs-, das Staatshaftungsrecht und selbstverständlich auch die Lehre –, soll hier, im Editorial der Mitteilungen des PRuF, sein Wirken eben am PRuF in den Fokus gerückt werden.

Schon bei der Ausarbeitung der Idee und der Institutsgründung im Jahre 1991 selbst hat Martin Morlok als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FernUniversität Hagen unterstützend an der Seite des unvergessenen Institutsgründers Dimitris Th. Tsatsos<sup>†</sup> gestanden. Die Vision, das Recht der Politik zu entwickeln und die rechtliche Einbettung der Politik zu untersuchen, eine Verbindung von Politik und Wissenschaft in institutionalisiertem Rahmen herzustellen, nahm damals konkrete Gestalt an. Auch wenn Martin Morlok danach zuerst einen Ruf an die Universität Augsburg und dann an die Friedrich-Schiller-Universität Jena erhielt, blieb die Verbindung zum Institut lebendig und führte ihn schließlich im Jahre 1997, nunmehr als Direktor des Instituts, zurück. Unter seiner Leitung schärfte das PRuF sein Profil als Ort einer auch interdisziplinären Parteienwissenschaft. Mit dem Umzug an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf wurde das Aufgabenspektrum des Instituts durch die neue Kooperation mit der politikwissenschaftlichen Parteienforschung erweitert und diese durch Einführung der „Doppelspitze“ im Direktorium institutionalisiert.

Dafür, dass sich das PRuF seither immer stärker zu einem Zentrum der nationalen, internationalen und vor allem auch interdisziplinären Parteienforschung weiterentwickeln konnte, hat sich Martin Morlok im-

mer mit sehr großem Engagement eingesetzt. Darin spiegelt sich seine Überzeugung, dass nicht jede Disziplin für sich, quasi im Elfenbeinturm, die wissenschaftliche Befassung mit politischen Institutionen sinnvoll betreiben kann. Es bedarf vielmehr einer ganzheitlichen Betrachtung, bei der rechtliche, politikwissenschaftliche und soziologische Reflexion notwendig ist, die sich in einem umfassenden Sinne zu einer Parteienwissenschaft zusammenfügt.

Fraglos verfügt Martin Morlok über die dazu erforderliche integrative Kraft. Er beherrscht es wie kaum ein anderer, sich einem Problem oder einer wissenschaftlichen Fragestellung von allen Seiten zu nähern, indem er den Dialog, den wissenschaftlichen Austausch pflegt, den Blick über den Tellerrand der eigenen Disziplin nicht als Ausnahme begreift, sondern zur Regel erhebt. Nicht zuletzt deshalb ist das Arbeiten mit ihm am PRuF und an gemeinsamen Forschungsvorhaben stets bereichernd und fruchtbar. Dafür gilt es an dieser Stelle anlässlich des Jubiläums auch einmal ausdrücklich Dank zu sagen.

Das diesjährige Symposium des PRuF mit dem Titel „Parteienwissenschaften“ greift das eindrucksvolle (parteien-)wissenschaftliche Werk meines geschätzten Kollegen Martin Morlok aus Anlass seines 65. Geburtstages zu seinen Ehren auf und bekräftigt damit das Bekenntnis zu einer integrierten Parteienwissenschaft, welche die herkömmliche Trennung von Parteienrechtswissenschaft und politikwissenschaftlicher Parteienforschung nicht nachvollzieht, sondern gerade die Interdependenzen betont und wissenschaftlich bearbeitet. Das ganze Institut gratuliert ihm herzlich zu seinem Geburtstag und freut sich auf die kommenden Jahre der gemeinsamen Arbeit!

Aus Anlass unseres zweiten Jubiläums, nämlich dem der MIP, schließe ich, auch im Namen des Mitherausgebers und Jubilars Martin Morlok, mit einem großen Dank an unsere Autorinnen und Autoren, unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie an unsere Leserinnen und Leser. Ohne Ihre Unterstützung hätten sich die MIP im Verlaufe der letzten 20 Ausgaben nicht zu der vielfältigen und informativen Zeitschrift für Parteienwissenschaften weiterentwickeln können, die wir Ihnen mit diesem 20. Jahrgang stolz präsentieren dürfen. Wir werden alles daransetzen, diesem großen Anspruch auch in Zukunft gerecht zu werden.

*Düsseldorf, im März 2014*

## Die Bundestagswahl 2013: eine Analyse des Wahlverhaltens

Prof. Dr. Oskar Niedermayer<sup>1</sup>

### I. Erklärungsfaktoren des Wahlverhaltens

Der politische Wettbewerb bei Wahlen wird – wie jede Art von Wettbewerb – durch Angebot, Nachfrage und Rahmenbedingungen bestimmt. Die Angebotsseite wird durch das Parteiensystem, die Nachfrageseite durch die Wahlberechtigten gebildet. Zu den Rahmenbedingungen zählen insbesondere die rechtlichen Regelungen aber auch eine Reihe von anderen Faktoren, wie z.B. bei dieser Wahl die Eurokrise.

Da das Angebot und die Rahmenbedingungen für eine spezifische Wahl in der Regel konstant sind, konzentriert sich die Wahlforschung auf die Nachfrageseite des politischen Wettbewerbs, d.h. die Orientierungen der Wahlberechtigten. Deren Wahlverhalten wird im Wesentlichen durch drei Faktoren geprägt: durch zwei kurzfristige Faktoren, die Einstellungen gegenüber den (Spitzen-)Kandidaten der Parteien und den im Wahlkampf diskutierten Sachthemen, und einen langfristigen Faktor, die Parteiidentifikation.<sup>2</sup>

Als Parteiidentifikation bezeichnet man eine langfristige, auch gefühlsmäßige Bindung an eine Partei, eine Art „psychologische Parteimitgliedschaft“. Sie wird in der Regel schon während des Heranwachsens erworben, wobei die Stellung des Einzelnen im sozialen Gefüge einer Gesellschaft dabei eine große Rolle spielt. Man geht davon aus, dass Personen mit den gleichen sozialen Merkmalen ähnliche Interessen und Wertvorstellungen und daher spezifische Parteineigungen entwickeln. Zudem bewegen sie sich bevorzugt unter ihresgleichen und gehören damit bestimmten sozialen Gruppen an. Durch die Kontakte in den Gruppen erfolgt eine weitere Vereinheitlichung von politischen Einstellungen und Verhaltensweisen, weil Menschen versuchen, mit ihrer Umwelt möglichst im Einklang zu leben, und die Gruppe diesen Prozess durch Normenbildung, sozialen Druck und Kontrolle noch verstärkt.

<sup>1</sup> Der Autor ist Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Politische Soziologie an der Freien Universität Berlin.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird eine Kombination des mikro-/makrosoziologischen, des sozialpsychologischen und des ökonomischen (rational-choice) Modells des Wahlverhaltens vorgestellt. Zu den Modellen vgl. ausführlich Niedermayer, Oskar (2013): Wahlsystem und Wählerverhalten, in: Schmidt, Manfred G./ Wolf, Frieder/Wurster, Stefan (Hrsg.): Studienbuch Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, S. 265-288.

Welche sozialen Gruppen welchen Parteien zuneigen, lässt sich makrosoziologisch durch die Konfliktlinientheorie erklären. Dieser Ansatz geht davon aus, dass sich im 19. Jahrhundert vor dem Hintergrund der durch die Industrielle Revolution und die Nationalstaatsbildung bewirkten Umbrüche und Verwerfungen vier zentrale gesellschaftliche Konfliktlinien herausbildeten: (1) der Klassenkonflikt zwischen Kapitaleignern und abhängig Beschäftigten, (2) der Stadt-Land-Konflikt zwischen dem städtischen Bürgertum in Industrie, Handel und Gewerbe und den durch den Landadel vertretenen Agrarinteressen, (3) der Kirche-Staat-Konflikt zwischen dem Machtanspruch des säkularisierten (in Deutschland protestantisch dominierten) Nationalstaats und den historisch gewachsenen Vorrechten der katholischen Kirche und (4) der Zentrum-Peripherie-Konflikt zwischen den zentralstaatlichen Eliten und den Vertretern ethnischer, sprachlicher oder religiöser Minderheiten in den Regionen.

Diese gesellschaftlichen Konfliktlinien wurden „politisiert“, indem sich Parteien als Vertreterinnen der verschiedenen Gruppeninteressen im politischen Wettbewerb herausbildeten und diese durch Bezugnahme auf übergeordnete gesellschaftliche Werte mit einer Sinnkomponente unterlegten – auch wenn die Überführung der gesellschaftlichen in die parteipolitische Konfliktstruktur nicht eins zu eins erfolgte. Die Mitglieder der jeweiligen Gruppen entwickeln enge Bindungen an „ihre“ Partei und votieren für sie bei den Wahlen. Am engsten sind diese Bindungen, wenn sich „soziale Milieus“, d.h. alltagsweltlich begründete, durch Milieuorganisationen gestützte Gesinnungsgemeinschaften herausbilden, die als eindimensionale Sozialisationsumfelder für die Milieupartei fungieren. Als Indikator für die Einbindung in ein Milieu wird die Bindung an die zentrale Milieuorganisation angesehen. In Deutschland waren vor allem der Klassen- und der Kirche-Staat-Konflikt relevant. Historisch gesehen bilden daher z.B. die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter die Kernwählerschaft der SPD und die kirchengebundenen Katholiken die Kernwählerschaft zunächst der Zentrumspartei und danach der CDU und CSU, obwohl beide Parteien als konfessionsübergreifende Parteien gegründet wurden.<sup>3</sup> Beide Kerngruppen sind jedoch aufgrund des ökonomischen und gesellschaftlichen Wandels sehr stark geschrumpft.

<sup>3</sup> Zum Wahlverhalten von Gruppen, die sich nach anderen sozialstrukturellen Merkmalen – Geschlecht, Alter und Bildung – unterscheiden, vgl. den Abschnitt III.

Zudem sind die historischen Konfliktlinien mit der Zeit mehr und mehr zu reinen Wertekonflikten geworden und neue Konfliktlinien postindustrieller Gesellschaften sind hinzugekommen. In Deutschland wird der Parteienwettbewerb heutzutage primär durch zwei parteipolitische Konfliktlinien geprägt: den sozio-ökonomischen Sozialstaatskonflikt zwischen marktliberalen und an sozialer Gerechtigkeit orientierten Wertvorstellungen zur Staatsrolle in der Ökonomie und den sozio-kulturellen Konflikt zwischen progressiv-libertären und konservativ-autoritären Wertesystemen um die Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens, in dem auch der Kirche-Staat-Konflikt aufgegangen ist.

Ist ein Individuum statt homogener Gruppeneinflüsse entgegengesetzten sozialen Kräftefeldern ausgesetzt, dann schwächen sich die Einflüsse gegenseitig ab und es entwickeln sich nur schwache oder gar keine Parteibindungen. Nicht jeder hat somit eine starke Parteiidentifikation, und in der Vergangenheit hat die Gruppe, deren Wahlverhalten durch diesen langfristigen Faktor geprägt wird, durch den sozialen und ökonomischen Wandel deutlich abgenommen. Seit längerer Zeit werden die Wahlergebnisse daher von einer Mehrheit von Wählerinnen und Wählern bestimmt, deren Wahlverhalten aufgrund fehlender oder schwacher Parteibindungen potenziell flexibel ist. Damit spielen die beiden kurzfristigen, durch Wahlkämpfe besser beeinflussbaren Faktoren für das Wahlverhalten eine immer größere Rolle.

Der erste Kurzfristfaktor wird durch die Einstellungen der Wahlberechtigten gegenüber dem personellen Angebot der Parteien gebildet, wobei die Spitzenkandidatinnen und -kandidaten von herausragender Bedeutung sind. Es gibt allerdings keinen längerfristigen, systematischen Trend zur Personalisierung, also zur zunehmenden Bedeutung der Kandidatenorientierung für die Wahlentscheidung, d.h. die Bedeutung der Kandidaten variiert von Wahl zu Wahl. Die Bevölkerung beurteilt das politische Führungspersonal vor allem nach vier Gesichtspunkten: Sachkompetenz, Führungsqualitäten, Glaubwürdigkeit und persönliche Sympathie. Für die Parteien und ihre Wahlkampfstäbe kommt es daher darauf an, vom eigenen Kandidaten in diesen vier Imagedimensionen ein möglichst positives Bild zu zeichnen und die Gegenkandidaten in möglichst schlechtem Licht erscheinen zu lassen.

Um diejenigen Wahlberechtigten zu beeinflussen, deren Wahlentscheidung von den Sachthemen geprägt wird, müssen sich die Parteien in den zentralen

Konfliktlinien positionieren, d.h. die dahinterstehenden Wertvorstellungen durch bestimmte Sachthemen konkretisieren. Zentral ist dabei die Herausstellung des eigenen „Markenkerns“, d.h. der politischen Kernkompetenz, aus der die Partei ihre Identität schöpft und derentwegen sie primär gewählt wird. Der Markenkern aller Parteien, außer der Grünen, wird durch ihre Positionierung im Sozialstaatskonflikt definiert. Bei der SPD und der Linkspartei ist es die Sozialkompetenz, bei der Union und der FDP die Wirtschaftskompetenz. Der Markenkern der Grünen liegt dagegen in ihrer Umweltkompetenz. Die beiden Volksparteien brauchen zum einen in ihrem Markenkern die Kompetenzführerschaft in der Bevölkerung und zum anderen müssen Sekundärkompetenzen in anderen Politikbereichen hinzukommen, um ihre immer heterogener werdende Wählerklientel optimal anzusprechen.

Damit die sachthemenorientierten Wählerinnen und Wähler ihre Wahlentscheidung zugunsten einer bestimmten Partei fällen, müssen die Themen für sie persönlich von Bedeutung sein und sie müssen die Kompetenz zur Lösung der Probleme eindeutig der Partei zuschreiben. Jede Partei versucht daher im Wahlkampf, die eigenen „Gewinnerthemen“ in die öffentliche Diskussion zu bringen („agenda-setting“), die Debatte über für sie schädliche Themen möglichst schnell zu beenden („agenda-cutting“) und auf ungeplante Ereignisse so zu reagieren, dass die Bevölkerung sie als kompetent wahrnimmt („agenda-surfing“). Verhalten sich die Wähler rein rational, stellen sie also ein Kosten-Nutzen-Kalkül an und folgen nur den eigenen Interessen, dann lässt sich die Wahlentscheidung als Policy-Distanz-Modell konstruieren, das sich auf die Distanzen zwischen den präferierten inhaltlichen Positionen der Wähler und den von diesen wahrgenommenen Positionen der verschiedenen Parteien stützt.

Im Folgenden soll das Ergebnis der Bundestagswahl vom 22. September 2013 anhand dieser theoretischen Überlegungen analysiert werden.

## II. Das Ergebnis der Bundestagswahl 2013

Tabelle 1 verdeutlicht das Wahlergebnis und die daraus resultierende Sitzverteilung im Bundestag im Vergleich zur Wahl von 2009.

**Tabelle 1: Bundestagswahl am 22. September 2013: Wahlergebnis und Sitzverteilung**

	St. %	Diff. 2009	Sitze	Diff. 2009
Wahlbeteiligung	71,5	+0,7	-	-
CDU/CSU	41,5	7,7	311	+72
SPD	25,7	+2,7	193	+47
DIE LINKE	8,6	-3,3	64	-12
GRÜNE	8,4	-2,3	63	-5
FDP	4,8	-9,8	-	-93
AfD	4,7	+4,7	-	-
PIRATEN	2,2	+0,2	-	-
NPD	1,3	-0,2	-	-
FREIE WÄHLER	1,0	+1,0	-	-
Sonstige	1,7	-0,8	-	-

Quelle: Der Bundeswahlleiter.

Die Wahl hatte eine Reihe von bemerkenswerten Ergebnissen. Die Wahlbeteiligung ist seit 1998 zum ersten Mal wieder gestiegen. Zum ersten Mal seit einem halben Jahrhundert konnten die beiden großen Parteien gleichzeitig Stimmengewinne verzeichnen, wenn auch in höchst unterschiedlichem Maße. Die Union konnte ihren Stimmenanteil um fast 8 Prozentpunkte steigern und verfehlte nur knapp die absolute Mehrheit der Sitze im Bundestag. Auch die SPD, die 2009 das schlechteste Wahlergebnis ihrer bundesrepublikanischen Geschichte verkraften musste, schnitt diesmal etwas besser ab, wobei der Zuwachs deutlich besser ausgefallen wäre, wenn sie nicht im Wahlkampf einige gravierende Fehler gemacht hätte. Das Ergebnis zeigt, dass der in Deutschland viel diskutierte Niedergang der so genannten „Volksparteien“ kein zwangsläufiger, primär durch langfristige ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen bestimmter Prozess ist. Er kann durch die Parteien selbst aufgehalten bzw. umgekehrt werden, wenn sie durch ihr personelles und inhaltliches Angebot an die Wähler die das Wahlverhalten prägenden kurzfristigen Faktoren optimal im Parteisinne beeinflussen.

Angesichts der Flexibilisierung des Wahlverhaltens der Deutschen kann jedoch auch das Umgekehrte geschehen, d.h.: eine Partei kann dramatisch an Wählerunterstützung verlieren. Dies musste die FDP erfahren, die die Geschicke der Bundesrepublik von Anfang an mitgeprägt hatte, bei dieser Wahl aber an der parlamentarischen Repräsentationshürde von 5 Prozent der Zweitstimmen scheiterte. Da auch die Grünen und die Linkspartei schlechter abgeschnitten haben als 2009, mussten bei dieser Wahl erstmals alle drei kleineren Parteien gleichzeitig Stimmenverluste hinnehmen, wobei die Linke erstmals zur drittstärksten Kraft wurde. Hingegen ist erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik eine erst kurz vor der Wahl gegründete Partei fast in den Bundestag eingezogen: die Alterna-

tive für Deutschland (AfD), eine aus der Kritik an der Eurorettungspolitik der Bundesregierung heraus entstandene Partei, die erst am 6. Februar 2013 gegründet wurde und bei der Wahl mit 4,7 Prozent nur knapp an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte.

Auch 2013, fast ein Vierteljahrhundert nach der Wiedervereinigung, sind zwischen West- und Ostdeutschland nach wie vor deutliche Unterschiede im Wahlverhalten festzustellen. Während sich der Unterschied in der Wahl der Unionsparteien mit 42,2 Prozent im Westen und 38,5 Prozent im Osten noch in Grenzen hält, konnte die SPD im Westen 27,4 Prozent, im Osten hingegen nur 17,9 Prozent der Stimmen erzielen. Dort ist sie hinter der Linkspartei (22,7 Prozent) nur drittstärkste Partei, während die Linke im Westen mit 5,6 Prozent nur knapp vor der FDP mit 5,2 Prozent liegt. Die FDP ist durch das magere Ergebnis von 2,7 Prozent im Osten gesamtdeutsch unter 5 Prozent geblieben, während das Ost-Ergebnis von 5,9 Prozent die AfD in den Bundestag gebracht hätte, wenn sie im Westen nicht nur 4,5 Prozent erzielt hätte. Die Grünen sind im Westen mit 9,2 Prozent drittstärkste Partei, während sie im Osten der Republik mit 5,1 Prozent hinter der AfD nur auf dem fünften Platz landen.

Im gesamten Deutschland blieben diesmal, vor allem durch die Tatsache, dass zwei Parteien knapp an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten, fast 6,9 Mio. Wählerstimmen ohne parlamentarische Repräsentanz: 15,7 Prozent der Wähler gaben ihre Zweitstimme einer der Parteien, die bei der Verteilung der Bundestagsmandate nicht berücksichtigt wurden.

Insgesamt ist das deutsche Parteiensystem durch die Wahl wieder zum Typus des Systems mit Zweiparteiendominanz zurückgekehrt, nachdem es 2009 in ein pluralistisches System übergegangen war.<sup>4</sup> Die durch die Wahl bewirkten Strukturveränderungen des Parteiensystems haben auch starke Anreize zum Abbau seiner noch bestehenden inhaltlichen Segmentierung in Form koalitionsstrategischer Trennungslinien gesetzt. Die Parteien haben schon begonnen, darauf zu reagieren, indem sie neue Koalitionsoptionen in ihr Kalkül einbeziehen. Die SPD hat auf ihrem im November 2013 abgehaltenen Parteitag beschlossen, eine Koalition mit der Linkspartei auf der Bundesebene künftig nicht mehr auszuschließen. Auch die Grünen haben ihre Strategie geändert und wollen in Zukunft sowohl für eine Koalition mit der SPD und der Linken als auch mit der Union offen sein.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu ausführlicher: Niedermayer, Oskar (2014): Die Rückkehr zur Zweiparteiendominanz: das Parteiensystem nach der Bundestagswahl 2013, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013. Wiesbaden: Springer VS (in Vorbereitung).

### III. Das Wahlverhalten sozialer Gruppen

In einem ersten Schritt zur Analyse des Wahlergebnisses soll gezeigt werden, wie sich das Wahlverhalten sozialer Gruppen unterscheidet. Tabelle 2 enthält

Die Tabelle verdeutlicht zunächst, dass die historisch bedingten Kernwählerschaften immer noch eine Affinität zu ihren jeweiligen Parteien haben, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die Arbeiter haben sowohl 2013 als auch 2009 überdurch-

**Tabelle 2: Wahlentscheidung sozialer Gruppen: 2013 und 2009 (in Prozent)**

	CDU/CSU		SPD		LINKE		GRÜNE		FDP		AfD
	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013
Wahlergebnis	41,5	33,8	25,7	23,0	8,6	11,9	8,4	10,7	4,8	14,6	4,7
Berufsgruppen											
Arbeiter	38	31	30	25	12	16	5	7	3	13	5
Angestellte	41	33	27	24	8	12	10	12	5	15	5
Beamte	43	36	25	26	5	8	12	15	6	12	5
Selbstständige	48	36	15	15	7	8	10	13	10	24	6
Arbeitslose	22	16	25	19	21	31	9	11	2	9	7
Gewerkschaftsmitgliedschaft											
Mitglied	32	25	36	34	11	17	8	10	3	9	5
kein Mitglied	43	35	24	21	8	11	9	11	5	16	5
Arbeiter/Mitglied	31	24	39	34	12	18	4	6	3	10	5
Arbeiter/kein Mitglied	40	33	27	22	12	16	5	7	3	15	5
Angestellte/Mitglied	31	22	37	34	11	18	11	12	2	9	5
Angestellte/kein Mitglied	42	35	25	22	7	10	10	12	5	16	5
Konfession											
katholisch	53	44	21	20	4	6	7	10	5	15	4
evangelisch	41	33	30	26	6	10	9	12	5	14	4
keine	31	22	25	21	17	22	9	12	4	15	7
Konfession+Kirchgang <sup>1</sup>											
katholisch: jede Woche	72	67	12	12	1	2	4	5	4	10	3
katholisch: ab und zu	58	50	21	17	3	4	6	9	5	16	3
katholisch: selten, nie	45	33	24	24	5	8	8	11	5	17	5
evangelisch: jede Woche	56	47	20	20	2	4	8	11	5	10	5
evangelisch: ab und zu	45	37	31	29	3	6	9	12	6	13	3
evangelisch: selten, nie	37	28	33	27	5	10	9	13	5	16	5
Geschlecht											
männlich	39	31	27	23	9	13	7	9	5	17	6
weiblich	44	36	24	23	8	11	10	13	4	13	4
Alter											
18-29 Jahre	34	27	24	16	8	12	10	14	5	17	6
30-44 Jahre	41	33	22	20	8	12	10	12	5	16	5
45-59 Jahre	39	31	27	24	9	14	10	13	5	14	5
ab 60 Jahre	49	42	29	28	8	10	4	6	5	12	4
Bildung											
Hauptschulabschluss	46	37	30	28	7	11	4	5	3	13	3
Mittlere Reife	43	34	25	21	10	14	6	9	4	15	6
Hochschulreife	39	30	24	21	8	11	12	16	5	16	5
Hochschulabschluss	37	31	23	20	9	10	15	18	7	15	5

1) nur Westdeutschland.

Quelle: FGW 2013: 96 ff.; FGW 2009: 108 ff.

das jeweilige Gesamtergebnis der einzelnen Parteien und das Wahlergebnis in verschiedenen, nach sozialstrukturellen Kriterien gebildeten Bevölkerungsgruppen für die Wahlen von 2013 und 2009.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Die Daten zu dieser und den folgenden Tabellen bzw. Schaubildern sind entnommen aus: Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September

2013, Mannheim 2013 (im Folgenden: FGW 2013); dies.: Wahlreports der drei früheren Bundestagswahlen (FGW 2009, FGW 2005; FGW 2002); dies.: Politbarometer, div. Ausg., in der Regel monatlich (FGW div.); Infratest dimap: Wahlreport Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013, Berlin 2013 (ID 2013); dies.: Wahlreports der drei früheren Bundestagswahlen (ID 2009; ID 2005; ID 2002); dies.: DeutschlandTREND, div. Ausg., in der Regel monatlich (ID div.).

schnittlich SPD gewählt, allerdings ist die SPD unter dieser Gruppe nicht mehr – wie in den früheren Wahlen – die relative Mehrheitspartei und die Arbeiter wählen seit 2005 auch deutlich überdurchschnittlich die Linkspartei. Die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter sind mit 39 bzw. 34 Prozent die soziale Gruppe mit der stärksten SPD-Präferenz. Die SPD ist hier jedoch nur noch relative Mehrheitspartei, während sie 2005 und 2002 die absolute Mehrheit hatte, und auch die Angehörigen dieser Gruppe wählen seit 2005 in deutlich überdurchschnittlichem Maße die Linkspartei. Noch wesentlich stärker wird diese Partei von den Arbeitslosen gewählt. Bei dieser Gruppe ist für beide Wahlen die höchste Affinität aller sozialen Gruppen zur Linkspartei festzustellen. Die SPD ist somit seit ihrer Positionsveränderung im Sozialstaatskonflikt durch die Agenda 2010, die von vielen Kernwählern als Verrat am Grundwert der sozialen Gerechtigkeit empfunden wurde, der Konkurrenz durch die Linkspartei ausgesetzt.

Die sozialstrukturelle Gruppe, die den Arbeitern im Sozialstaatskonflikt gegenübersteht, sind die Selbstständigen. Diese Gruppe wählt weit überdurchschnittlich CDU/CSU und FDP. Allerdings hat die FDP in ihrer traditionellen Kernwählerschaft gegenüber der Wahl von 2009 mit -14 Prozentpunkten die höchsten Einbußen hinzunehmen. Bei den Grünen liegt der Schwerpunkt in den Berufsgruppen traditionell bei den Beamten, weshalb sie oft als Partei des Öffentlichen Dienstes bezeichnet werden. Die AfD-Wählerschaft weist keinen deutlichen Berufsschwerpunkt auf.

Bei der traditionellen Kernwählerschaft der Unionsparteien ist ein partieller Umorientierungsprozess wie bei der SPD nicht festzustellen. Die Katholiken im Westen der Republik haben bei den beiden letzten – wie auch den früheren – Wahlen weit überdurchschnittlich CDU/CSU gewählt. Deutlich verstärkt ist die Affinität zu den Unionsparteien noch bei den religiösen, kirchengebundenen Katholiken: Sie sind weiterhin die soziale Gruppe, die die mit Abstand höchsten Werte bei der Wahl der CDU und CSU aufweist. Auch die kirchengebundenen Protestanten wählen überdurchschnittlich die Unionsparteien, sodass im Wahlverhalten neben der Konfessions- noch eine Religionskomponente erkennbar ist, d.h. die Unionsparteien werden überdurchschnittlich von religiösen Wählern beider Konfessionen gewählt. Die Konfessionslosen hingegen wählen weit überdurchschnittlich die Linkspartei, was angesichts des Wählerschwerpunktes der Partei in Ostdeutschland, wo diese Gruppe fast zwei Drittel der Wähler stellt, nicht verwundert.

Selbst wenn die Unionsparteien im Westen bei der Wahl 100 Prozent ihrer traditionellen Kernwählerschaft mobilisieren könnten, hätten sie Schwierigkeiten, die parlamentarische Repräsentationshürde zu überwinden, denn die kirchengebundenen Katholiken machen nur noch 5 Prozent der Gesamtheit der Wähler aus. Den Sozialdemokraten ginge es nicht viel besser: Die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter bilden nur noch eine kleine Gruppe von 6 Prozent der Wähler in Gesamtdeutschland.

Betrachtet man das Wahlverhalten nach Geschlecht, so wurden bei den beiden letzten Wahlen die Unionsparteien und die Grünen stärker von Frauen gewählt als von Männern. Bei den Grünen zeigt sich dieser Unterschied auch bei den früheren Wahlen, bei den Unionsparteien jedoch nicht.

Ein Vergleich des Wahlverhaltens der verschiedenen Altersgruppen zeigt, dass die Unionsparteien von jüngeren Wählern deutlich unter- und von älteren Wählern deutlich überdurchschnittlich gewählt wurden. Die Älteren ab 60 Jahren waren auch bei früheren Bundestagswahlen die feste Bank der Christdemokraten und diese Wählergruppe macht heutzutage knapp ein Drittel der Wähler aus. Die SPD hingegen wurde von den älteren Wählern vor der Wahl von 2009 nicht überdurchschnittlich gewählt. Die FDP konnte bei den Wahlen in den 2000er-Jahren in den jüngeren Altersgruppen größere Erfolge erzielen, 2013 ist dies nicht mehr der Fall. Die Grünen wurden anfangs von manchen Beobachtern als Generationenpartei der ‚68er‘ bezeichnet. Diese Generation ist heute in der Grobeinteilung nach vier Altersklassen am oberen Ende der Klasse 45-59 Jahre zu verankern und wählt immer noch überdurchschnittlich grün. Allerdings haben es die Grünen vermocht, auch bei den nachfolgenden Generationen überdurchschnittliche Ergebnisse zu erzielen, sodass sie heute nur von der ältesten Gruppe ab 60 Jahre stark unterdurchschnittlich gewählt werden. Auch die AfD hat die jüngeren Wähler stärker angesprochen als die älteste Wählergruppe.

Die beiden Volksparteien werden mit zunehmender Bildung in immer geringerem Maße gewählt. Umgekehrt ist es bei der FDP und vor allem bei den Grünen. Die Wahl der Grünen ist von jeher stark von der Bildung der Wählerinnen und Wähler abhängig. Bei den letzten beiden Wahlen haben Befragte mit Hochschulabschluss fast viermal so häufig die Grünen gewählt wie die Befragten mit Hauptschulabschluss.

**IV. Langfristige Parteibindungen: die strukturelle Asymmetrie zwischen Union und SPD**

Löst man die Analyse von den sozialstrukturellen Bezügen und betrachtet die auf der Basis bestimmter Interessen, Werte und Normen herausgebildete, längerfristige Bindung der Wähler an die Parteien, so wird deutlich, dass die Union gegenüber der SPD einen deutlichen Mobilisierungsvorteil hatte: Kurz vor der Wahl identifizierten sich 19 Prozent der Wahlberechtigten sehr stark oder stark mit der CDU/CSU und nur 10 Prozent mit der SPD (FGW 2013: 18). Es bestand somit eine strukturelle Asymmetrie zwischen den beiden Volksparteien mit einer um 9 Prozentpunkte stärkeren, längerfristig gebundenen Stammwählerschaft der Union.

Die elektorale Asymmetrie zwischen CDU/CSU und SPD, d.h. die Prozentpunktedifferenz zwischen den Zweitstimmenanteilen, betrug jedoch 15,8 Prozent. D.h.: der Union ist es aufgrund der beiden kurzfristigen Bedingungsfaktoren des Wahlverhaltens – den Kandidaten- und Sachthemenorientierungen – gelungen, ihren längerfristigen Mobilisierungsvorteil in einen noch weitaus stärkeren Vorsprung bei den Wählern zu verwandeln.

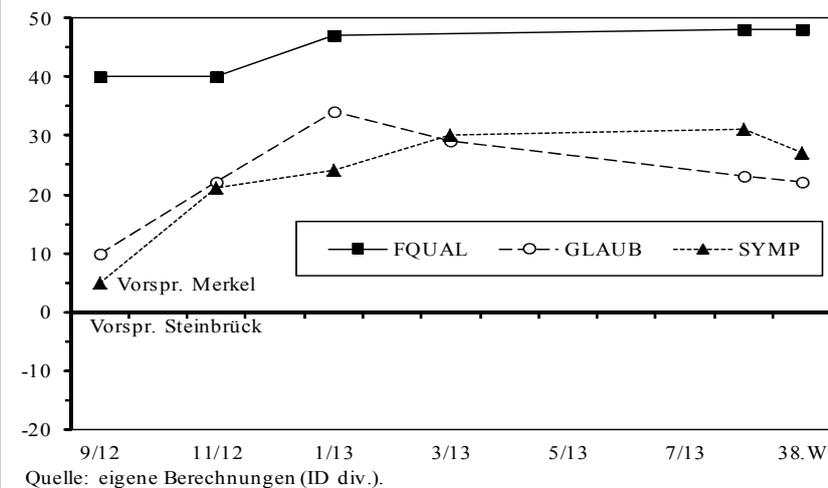
**V. Die Orientierungen gegenüber den Spitzenkandidatinnen und -kandidaten**

Die Wahlberechtigten selbst hatten über alle Parteigrenzen hinweg eine klare Vorstellung davon, welcher der beiden Kurzfristfaktoren für den Wahlsieg der Union primär verantwortlich war: die Kandidatin. Gefragt, an was es liegt, wenn die Union bei der Wahl gut abschneidet, schrieben über zwei Drittel den Erfolg Angela Merkel zu, nur ein Fünftel meinte, es liege vorwiegend an der Sachpolitik der Union (FGW 2013: 29). Zu erklären ist diese Einschätzung durch die außerordentlich guten Werte, die die Kanzlerin bei allen Indikatoren zur Kandidatenorientierung erreichte.

Betrachtet man zunächst die vier Imagedimensionen, nach denen die Bevölkerung das politische Führungspersonal beurteilt, so zeigen die Abbildungen 1 und 2, dass Angela Merkel bei den Führungsqualitäts-

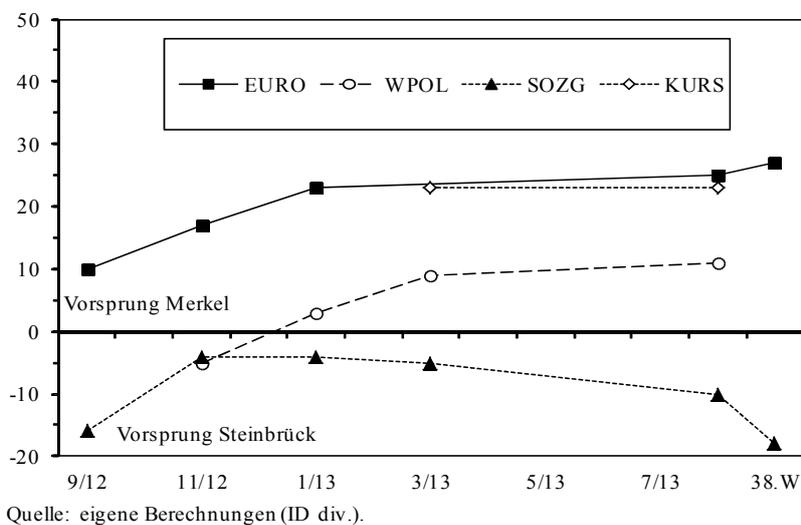
ten, der Glaubwürdigkeit, der persönlichen Sympathie und einigen Sachkompetenzen von Anfang an einen Vorsprung vor ihrem Herausforderer Peer Steinbrück hatte, den sie im Laufe des Wahlkampfes noch deutlich ausbauen konnte.<sup>6</sup> Schon im September 2012, kurz vor der Nominierung von Steinbrück zum SPD-Kanzlerkandidaten, lag sie in der Einschätzung der Führungsqualitäten weit vor ihrem Herausforderer (Merkel 61 Prozent, Steinbrück 21 Prozent). Zu diesem Zeitpunkt war ihr Vorsprung bei der Glaubwürdigkeit und der persönlichen Sympathie noch relativ gering. Er vergrößerte sich aber im Zuge der schon kurz nach der Nominierung Steinbrücks beginnenden öffentlichen Diskussion um seine hohen Vortragshonorare und die „Fettnäpfchen“, in die er mit einigen seiner Äußerungen in der Folgezeit trat (Stichworte: Pinot Grigio und Kanzlergehalt), deutlich und blieb bis zum Wahltag auf hohem Niveau.

**Abbildung 1: Imagedimensionen I: Führungsqualitäten, Glaubwürdigkeit und Sympathie: Angela Merkel vs. Peer Steinbrück (Prozentsatzdifferenzen)**



<sup>6</sup> Die Frageformulierung bei den Abbildungen 1 und 2 lautete: „Wenn Sie jetzt einmal Angela Merkel mit Peer Steinbrück vergleichen: Wer von beiden ... a) ist die stärkere Führungspersönlichkeit, b) ist glaubwürdiger, c) ist sympathischer, d) kann am ehesten die Euro- und Schuldenkrise bewältigen, e) hat den größeren wirtschaftspolitischen Sachverstand, f) setzt sich stärker für soziale Gerechtigkeit ein, g) hat den klareren politischen Kurs?“ In den Tabellen werden die Prozentsatzdifferenzen der Antworten wiedergegeben. Werte oberhalb der Nulllinie bedeuten daher einen Vorsprung von Angela Merkel, Werte unterhalb der Nulllinie einen Vorsprung von Peer Steinbrück. Beispiel: In der Woche vor der Wahl bescheinigten 70 Prozent der Befragten Angela Merkel, die stärkere Führungspersönlichkeit zu sein, 22 Prozent sagten dies von Peer Steinbrück, sodass die Prozentsatzdifferenz +48 Prozentpunkte beträgt.

**Abbildung 2: Imagedimensionen II: Sachkompetenzen  
Angela Merkel vs. Peer Steinbrück (Prozentsatzdifferenzen)**

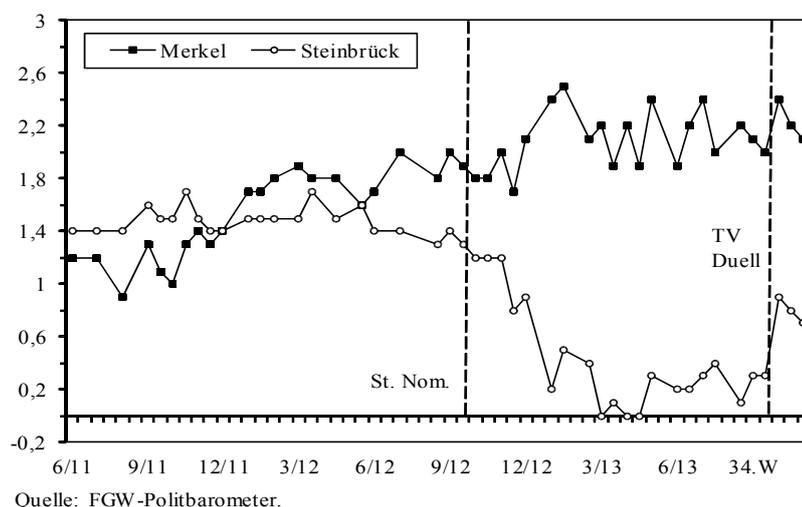


Der sich schon kurz nach der Nominierung Steinbrücks deutlich vergrößernde Vorsprung Angela Merkels in so gut wie allen Imagedimensionen schlug sich in einer dramatisch wachsenden Diskrepanz zwischen den generellen Bewertungen der beiden Personen nieder (vgl. Abbildung 3). In der zweiten Hälfte des Jahres 2011 wurde Peer Steinbrück noch besser bewertet als Merkel, bis zum Frühjahr 2012 war er noch mehr oder minder auf Augenhöhe, vor seiner Nominierung hatte Merkel schon einen Vorsprung und kurz nach seiner Nominierung brach seine generelle Bewertung durch die Wahlberechtigten dramatisch ein. Angela

Bei den Beurteilungen der Sachkompetenzen durch die Wähler konnte Peer Steinbrück von seinem ihm anfangs zugeschriebenen größeren wirtschaftspolitischen Sachverstand nicht lange profitieren. Im Euro-Krisenmanagement vertrauten die Wähler Angela Merkel von Anfang an stärker und ihr Vorsprung vergrößerte sich bis zur Wahl noch deutlich. Auch wurde ihr ein klarerer politischer Kurs bescheinigt. Lediglich in der Frage, wer sich stärker für soziale Gerechtigkeit einsetzt, hatte Steinbrück kurz vor seiner Nominierung einen deutlichen Vorsprung, den er – wohl vor allem wegen der Diskrepanz zwischen seinen eigenen hohen Einkünften und dem programmatischen Eintreten für den „kleinen Mann“ und soziale Gerechtigkeit – jedoch schnell verlor. Erst mit seiner guten Performanz in sozialen Fragen beim TV-Duell drei Wochen vor der Wahl konnte er den – für einen SPD-Spitzenkandidaten essentiellen – Vorsprung in diesem Bereich wieder ausbauen.

Merkel hingegen konnte ihre Werte noch steigern, wurde im Wahljahr durchgehend sehr positiv beurteilt und führte die Gruppe der Spitzenpolitikerinnen und -politiker stets mit großem Abstand vor den an-

**Abbildung 3: Generelle Bewertung: Angela Merkel vs. Peer Steinbrück  
(Mittelwerte; -5 = halte gar nichts von, +5 = halte sehr viel von ...)**



deren an. Erst Steinbrücks unerwartet gute Performanz beim TV-Duell<sup>7</sup> führte zur besseren Beurteilung, die jedoch gleich wieder abzubrockeln begann.

<sup>7</sup> Vor dem Duell war ein klarer Sieg Merkels erwartet worden, nachher war man sich nicht einig, ob Merkel oder Steinbrück als Sieger hervorgegangen oder beide gleich gut abgeschnitten hatten.

In der Woche vor der Wahl erhielt Merkel einen Wert von 2,1 und Steinbrück wurde mit 0,7 eingestuft. Von den Unionsanhängern wurde sie überragend mit 3,9 bewertet, erhielt aber auch in der Anhängerschaft aller anderen Parteien klar positive Werte, während Steinbrück bei den SPD-Anhängern auf 2,6 kam und bei den Anhängerschaften der anderen Parteien mit Ausnahme der Grünen nur bei Werten um den Nullpunkt lag.

Die Bilanz der Regierungsarbeit von Angela Merkel fiel in den Augen der Bevölkerung sehr gut aus: Vier Fünftel waren der Ansicht, dass sie ihre Sache als Regierungschefin gut mache, und nur 19 Prozent meinten, Peer Steinbrück würde es als Bundeskanzler besser machen (FGW 2013: 29). Zudem vertrat die Mehrheit der Bevölkerung die Auffassung, Peer Steinbrück habe der SPD im Wahlkampf mehr geschadet als genutzt (ID 2013: 34).

Bei diesen deutlichen Unterschieden in der Beurteilung der beiden Personen wundert es nicht, dass die Kanzlerpräferenzen der Bevölkerung klar zugunsten Angela Merkels ausfielen. Direkt nach der Nominierung Peer Steinbrücks war Merkels Vorsprung mit 49 zu 40 Prozent noch nicht allzu groß. Zum Anfang des Wahljahres betrug das Verhältnis jedoch etwa 60 zu 30 Prozent und daran änderte sich den gesamten Wahlkampf über wenig. Im Umfeld des TV-Duells konnte Steinbrück zwar bei den SPD-Anhängern punkten und seinen Rückhalt von etwa zwei Dritteln auf gut drei Viertel steigern, an der Kanzlerpräferenz der gesamten Wählerschaft änderte sich jedoch wenig. In der Woche vor der Bundestagswahl wünschten sich 60 Prozent der Wahlberechtigten Angela Merkel weiterhin als Kanzlerin, nur 31 Prozent sprachen sich für Peer Steinbrück aus.<sup>8</sup> Die eigenen Anhänger hatte Merkel nahezu geschlossen hinter sich (97 Prozent), während unter den SPD-Anhängern 78 Prozent für Steinbrück und 18 Prozent für Merkel plädierten (vgl. Abbildung 4).

**Abbildung 4: Kanzlerpräferenzen Angela Merkel vs. Peer Steinbrück (Prozent)**

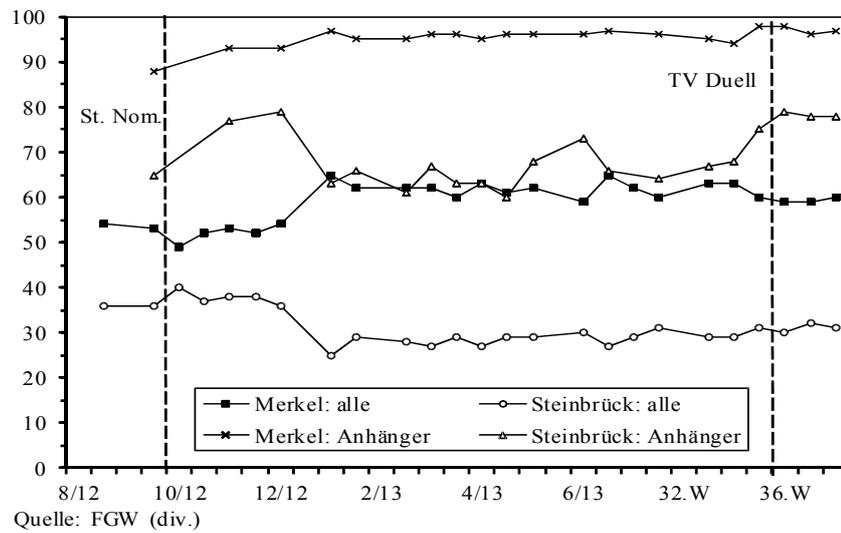


Tabelle 3 zeigt die Beurteilungen der Spitzenkandidaten der drei kleineren Parteien. Der einzig wirklich bekannte Kandidat des Spitzenteams der Linkspartei, Gregor Gysi, wurde kurz vor der Wahl weder positiv noch negativ bewertet und mit seiner politischen Arbeit war knapp die Hälfte der Befragten zufrieden. Von den Anhängern der eigenen Partei wurde er mit 3,4 jedoch fast so gut bewertet wie Angela Merkel von der Unionsanhängerschaft.

**Tabelle 3: Orientierungen gegenüber den Spitzenkandidaten der kleinen Parteien**

	generelle Bewertung <sup>1</sup>		Zufried. m. Arbeit <sup>2</sup>
	ges.	eig. A.	
Gregor Gysi	+0,1	3,4	47
Jürgen Trittin	-0,1	2,0	36
Rainer Brüderle	-0,5	1,4	27

- 1) generelle Bewertung (Mittelwerte; Skala von -5 = „halte gar nichts von“ bis +5 = „halte sehr viel von“).
- 2) Zufriedenheit mit der politischen Arbeit (Prozent sehr zufrieden/zufrieden).

Quelle: FGW 2013: 27; ID 2013: 38.

Jürgen Trittin, der im Gegensatz zu seiner Mit-Spitzenkandidatin Katrin Göring-Eckhardt von der Bevölkerung während des Wahlkampfes zu den wichtigsten Politikern gezählt wurde, wurde geringfügig schlechter beurteilt als Gysi und nur 36 Prozent waren mit seiner Arbeit zufrieden. Seine Werte hatten sich kurz vor der Wahl noch etwas verschlechtert, was wohl auf seine Involvierung in die Debatte um den Umgang der Grünen mit Pädophilen und ihren Forderungen in den 1980er-Jahren zurückzuführen war.

<sup>8</sup> 2009 lag Angela Merkel auch klar vor ihrem Herausforderer, ihr Vorsprung fiel mit 56 zu 33 Prozent jedoch etwas geringer aus.

Die schlechteste Bewertung unter den Spitzenkandidaten der kleineren Parteien erhielt der FDP-Spitzenkandidat Rainer Brüderle. Er wurde mit -0,5 negativ beurteilt, hatte in der eigenen Anhängerschaft mit 1,4 nur einen relativ schwachen Rückhalt, die Bevölkerung reihte ihn auch kurz vor der Wahl nicht unter die wichtigsten Politiker ein und mit seiner Arbeit waren nur 27 Prozent zufrieden. Mit den beiden Politikern, die in den Augen der Bevölkerung das Gesicht der FDP bildeten, konnte die Partei jedoch im Wahlkampf auch nicht punkten: Guido Westerwelle wurde mit -0,3 und Philipp Rösler mit -0,7 bewertet, mit der politischen Arbeit von Westerwelle waren immerhin 49 Prozent zufrieden, mit der von Rösler jedoch nur 23 Prozent.

## VI. Die Orientierungen gegenüber den Parteien und die Kompetenzzuweisungen in Bezug auf die Sachthemen

Im Bewusstsein der guten Beurteilungen Angela Merkels durch die Wahlberechtigten, die sich in dem Image der präsidentialen „Mutter der Nation“ verdichteten, wurde der Wahlkampf der Unionsparteien stark personalisiert und auf sie zugeschnitten. Auch in der Beurteilung der Parteien hatte die Union jedoch einen klaren Vorsprung vor allen ihren Konkurrentinnen (vgl. Tabelle 4). Kurz vor der Wahl von 2009 lagen CDU/CSU und SPD in ihrer generellen Bewertung durch die Wahlberechtigten und in der Zufriedenheit mit ihrer politischen Arbeit in etwa gleich auf, 2013 hatte die Union mit der höchsten Reputation nach 1990 in beiden Bereichen einen klaren Vorsprung.

Die Linkspartei konnte ihr negatives Image nur geringfügig verbessern und ihre generelle Bewertung ist im Westen der Republik nach wie vor deutlich schlechter (-1,7) als im Osten (0,0). Die Werte der Grünen haben sich gegenüber 2009 leicht und die Werte der FDP drastisch verschlechtert. Während die Imageeinbußen der Grünen in den letzten Wochen vor der Wahl erfolgten, erlitt die FDP schon im ersten Dreivierteljahr ihrer Regierungszeit einen dramatischen Reputationsverlust. In der Beurteilung ihrer Regierungsarbeit erhielt sie Mitte 2010 mit -1,9 den schlechtesten Wert, den eine Regierungspartei in den über 30 Jahren der Messung von Regierungszufriedenheit je erhalten hat. Auch die AfD wird von der Gesamtheit der Bevölkerung deutlich negativ bewertet. Zusammen mit der Tatsache, dass über die Hälfte der Wahlberechtigten sie kurz vor der Wahl nicht als ernstzunehmende Partei einstufen (ID 2013: 36), trug dies wesentlich zum Scheitern der Partei an der Fünf-Prozent-Hürde bei.

**Tabelle 4: Orientierungen gegenüber den Parteien 2013 und 2009**

	gener. Bew. <sup>1</sup>		Zuf. m. Arb. <sup>2</sup>	
	2013	2009	2013	2009
CDU/CSU	+1,7	+1,2	+1,3	+0,8
SPD	+1,2	+1,0	+0,8	+0,7
LINKE	-1,4	-1,5	-0,8	-1,3
GRÜNE	+0,3	+0,6	+0,1	+0,2
FDP	-0,9	+0,6	-0,7	+0,3
AfD	-1,4	-	-	-

1) generelle Bewertung (Mittelwerte; Skala von -5 = „halte gar nichts von“ bis +5 = „halte sehr viel von“).

2) Zufriedenheit mit der politischen Arbeit in der Regierung bzw. der Opposition (Mittelwerte; Skala von -5 = sehr unzufrieden“ bis +5 = „sehr zufrieden“)

Quelle: FGW 2013: 19 ff.; FGW 2009: 33 ff.

Tabelle 5 verdeutlicht die wesentlichen inhaltlichen Gründe für die unterschiedliche Performanz der Parteien in den Augen der Bevölkerung. Sie zeigt die Zuweisung von Problemlösungskompetenzen, die die Wahlberechtigten kurz vor der Wahl von 2013 und 2009 vornahmen.

Die Union richtete ihren Wahlkampf 2013 auf der Grundlage guter objektiver Wirtschaftsdaten und hoher subjektiver Zufriedenheit der Bevölkerung mit der eigenen ökonomischen Situation<sup>9</sup> auf ihren Markenkern, die Wirtschaftskompetenz, aus. Ihre Botschaft lautete: Euch geht es gut, weil Angela Merkel Deutschland gut durch die Krise geführt hat, und damit dies so bleibt, müsst ihr die Union wählen. Gegenüber 2009 konnten so die Kompetenzzuweisungen im Bereich des Markenkerns deutlich gesteigert werden: Fast drei Fünftel der Wahlberechtigten waren der Meinung, dass die Union am besten dazu geeignet ist, die Wirtschaft in Deutschland voranzubringen, gut die Hälfte sah die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in ihren Händen am besten aufgehoben, fast die Hälfte traute ihr am ehesten zu, eine gute Haushalts- und Finanzpolitik zu betreiben und die Eurokrise in den Griff zu bekommen, und auch in der Steuerpolitik vertraute man ihr etwas mehr als der SPD.

Auch die SPD kündigte an, sie wolle sich dem Wähler wieder stärker als Partei der sozialen Gerechtigkeit präsentieren, also ihren traditionellen Markenkern im Wahlkampf in den Mittelpunkt stellen. In der Frühphase konzentrierte sie sich jedoch längere

<sup>9</sup> Über das gesamte Wahljahr hinweg beurteilten nur wenige Befragte ihre eigene ökonomische Situation als schlecht. Kurz vor der Wahl waren es 7 Prozent (FGW 2013: 36).

Zeit auf den NSA-Datenspähschandal, den sie dazu nutzen wollte, die Glaubwürdigkeit der Kanzlerin zu untergraben. Da das Thema jedoch für die Bevölkerung nicht relevant war<sup>10</sup>, liefen diese Bemühungen ins Leere. In der Schlussphase des Wahlkampfes versuchte die SPD, der ökonomischen Wohlfühlkampagne der Union den eigenen frame der „Ökonomie der Gerechtigkeit“ entgegenzusetzen, der von der zunehmenden Spaltung Deutschlands in Arm und Reich und deren Überwindung durch steuerliche Umverteilung, Mindestlohn und Bankenregulierung handelte. Ihr gelang damit jedoch keine ausreichende Mobilisierung und Stärkung ihres Markenkerns: Weder im Kernbereich der sozialen Gerechtigkeit, noch beim Steuerthema oder der Lohnpolitik konnte sie ihre Kompetenzwerte in den Augen der Wählerschaft wesentlich steigern.

Stammwählerschaft konzentrierte Wahlkampf hielt die inhaltlichen Kompetenzeinbußen in Grenzen.

Die Grünen versuchten im Wahlkampf, ihren traditionellen Markenkern, die Umweltpolitik, auszuweiten und sich den Wählern durch das größte Steuererhöhungs- und Umverteilungsprogramm ihrer Geschichte in Konkurrenz zur SPD und der Linkspartei als Partei der sozialen Gerechtigkeit zu präsentieren. Von den Steuerplänen war jedoch zum einen ein nennenswerter Teil der eigenen Klientel betroffen, und zum anderen führte diese Strategie nicht zu einer höheren Kompetenzzuweisung seitens der Bevölkerung im Bereich der Steuerpolitik bzw. allgemein der sozialen Gerechtigkeit. Zudem konnte die Konkretisierung des traditionellen Markenkerns anhand der Haltung zur Energiewende den Wählern mangels ei-

**Tabelle 5: Zuweisung von Problemlösungskompetenzen 2013 und 2009 (in Prozent)**

	CDU/CSU		SPD		LINKE		GRÜNE		FDP	
	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009	2013	2009
Die Wirtschaft in Deutschland voranbringen	58	47	22	21	2	3	3	2	3	14
Arbeitsplätze sichern und neue schaffen	51	37	29	31	3	5	3	3	2	9
Eine gute Haushalts- und Finanzpolitik betreiben	48	-	26	-	2	-	3	-	3	-
Die Euro- und Schuldenkrise in den Griff bekommen	46	-	20	-	2	-	1	-	1	-
Eine gute Steuerpolitik betreiben	36	28	31	29	6	6	4	3	6	19
Für soziale Gerechtigkeit sorgen	24	19	43	44	12	15	5	5	2	8
Für angemessene Löhne sorgen	25	20	45	43	11	13	3	2	1	10
Eine gute Umweltpolitik betreiben	20	13	10	10	1	2	56	64	1	4
Für sichere und bezahlbare Energie sorgen/eine gute Energiepolitik betreiben	26	23	19	15	3	2	27	44	2	6
Eine verlässliche Außenpolitik betreiben	50	-	25	-	2	-	4	-	6	-
Die wichtigsten Probleme Deutschlands lösen	47	40	26	23	3	5	3	4	1	5

Quelle: ID 2013: 32 f.

Die Linkspartei musste in der ersten Hälfte der Wahlperiode aufgrund heftiger interner Streitigkeiten, die bis an den Rand der Parteispaltung führten, einen deutlichen Absturz in der Wählergunst verkraften und bewegte sich danach in der politischen Stimmung bei Werten um die 5 Prozent. Der im Juni 2012 gewählten neuen Parteiführung gelang es jedoch, die Partei im Wahlkampf zumindest nach außen geschlossen zu präsentieren, und der auf die

ner klaren Konzeption und eingängiger Botschaften nicht optimal vermittelt werden. Dies führte zu deutlichen Einbußen in den Kompetenzzuweisungen sowohl bei der Umweltpolitik im Allgemeinen als auch bei der Energiepolitik im Besonderen. Die unsinnigerweise losgetretene „Veggie-Day“-Debatte, die den Grünen wieder das Image der Verbotspartei anheftete, und die Pädophilie-Diskussion, die das Bild der moralischen Überlegenheit verdüsterte, taten das ihrige dazu, die Wählerunterstützung der Partei in der Schlussphase des Wahlkampfes deutlich nach unten gehen zu lassen.

<sup>10</sup> In den Politbarometerumfragen der FGW zu den zehn wichtigsten Themen tauchte der NSA-Skandal niemals auf.

Die FDP hatte schon kurz nach der Wahl von 2009 die durch die Konzentration auf Steuersenkungen geweckten hohen Erwartungen der Wähler enttäuscht. Sie wurde wieder als Klientelpartei wahrgenommen und ihre Regierungspolitik wurde, wie schon gezeigt, extrem schlecht bewertet. Ihr vor der Wahl 2009 bestehender Markenkern im Bereich der Wirtschafts- und Steuerpolitik ging schon 2010 verloren, und trotz eines auf die Stammklientel aus dem Mittelstand zugeschnittenen Wahlkampfes konnte sie die Wähler nicht überzeugen, wie die niedrigen Kompetenzzuweisungen in den beiden Bereichen zeigen. In der Schlussphase des Wahlkampfes verlegte man sich dann zunächst auf die Warnung vor einem rot-rot-grünen Bündnis nach der Wahl und nach der verlorenen Landtagswahl in Bayern, eine Woche vor der Bundestagswahl, reduzierte man sich durch eine Zweitstimmenkampagne völlig auf die Rolle als Funktionspartei.

Das Wahlprogramm und weitere inhaltliche Aussagen der AfD verdeutlichten vor der Wahl, dass sie im Sozialstaatskonflikt eine deutlich marktliberale bzw. marktradikale Position und im sozio-kulturellen Konflikt eine national-konservative Position mit Berührungspunkten zum Rechtspopulismus vertritt. Von den Wählerinnen und Wählern wurde sie im Wahlkampf mit der Konzentration auf die Kritik an der Eurorettungspolitik jedoch als single-issue-party wahrgenommen, und sie konnte daher eurokritische Wähler von allen Parteien abziehen.

## VII. Machtperspektiven

Bezog sich die Argumentation bisher auf einzelne Parteien, so soll zum Schluss noch kurz auf die Koalitionsfrage und damit auf die Machtperspektiven der verschiedenen Parteien eingegangen werden. Die Union machte vor der Wahl deutlich, dass sie am liebsten die bestehende Koalition mit der FDP fortsetzen würde, schloss aber andere Optionen nicht grundsätzlich aus. Die FDP hingegen legte sich kurz vor der Wahl eindeutig auf die Koalition mit der Union als einzige Möglichkeit fest. Die SPD und die Grünen kommunizierten ihren Wählern, dass es ihnen darum geht, die jetzige Regierung durch eine rot-grüne Koalition abzulösen. Ein Zusammengehen mit der Linkspartei wurde vor allem von der SPD kategorisch ausgeschlossen.

Aufgrund der Schwäche der FDP in den Umfragen gab es für eine schwarz-gelbe Koalition seit Mitte 2010 keine realistische Machtperspektive mehr. In der Schlussphase des Wahlkampfes geriet die Fort-

setzung der bisherigen Regierungskoalition durch eine leichte Erholung der FDP und die guten Werte der Union jedoch wieder in den Bereich des möglichen. Anders verhielt es sich mit Rot-Grün: Über der Mehrheitsschwelle war Rot-Grün in den Umfragen von Mitte 2010 bis Anfang 2012. Während des gesamten Jahres 2012 und der ersten Hälfte von 2013 fiel es schon schwer, aus den Umfragen eine realistische Machtperspektive abzuleiten, und in den Wahlkampfmonaten gingen die Werte so stark zurück, dass eine Ablösung der Regierung durch eine rot-grüne Koalition sehr unwahrscheinlich wurde. Diese fehlende Machtperspektive hat die Mobilisierungsprobleme der SPD noch verschärft.

## VIII. Fazit

Der historische Wahlsieg der Union bei der Bundestagswahl 2013 lässt sich durch die optimale Beeinflussung der beiden kurzfristigen Wahlverhaltensfaktoren auf der Grundlage eines längerfristigen Mobilisierungsvorteils erklären. Insbesondere die Konzentration des Wahlkampfes auf Angela Merkel, die bei den Wahlberechtigten insgesamt die besten Kanzlerbeurteilungen seit 1990 erhielt, aber auch die inhaltliche Verbindung der Kanzlerin mit einem auf den Markenkern der Union ausgerichteten Wahlkampf, der auf der Basis guter ökonomischer Grundlagen das Bedürfnis der Wähler nach einem „weiter so“ bediente, führte zum Erfolg. Die SPD hatte dem wenig entgegenzusetzen. Ihr Spitzenkandidat brachte sich durch eigene Fehler in Bedrängnis, der Kandidat passte nicht so richtig zum Programm und die inhaltliche Strategie trug nur begrenzt Früchte. Die FDP geriet schon kurz nach der Wahl von 2009 in schwere personelle und inhaltliche Schwierigkeiten und konnte diese Probleme im Wahlkampf nicht durch eine bei den Wählern positiv beurteilte neue Spitzenmannschaft sowie durch überzeugende inhaltliche Angebote auffangen. Die Grünen verspielten ihre Chance, sich als klare dritte Kraft im Parteiensystem zu etablieren, durch eine falsche Strategie zur Erweiterung ihres Markenkerns und weitere inhaltliche Kampagnenfehler und die Linkspartei konnte durch einen konsequent an der eigenen Stammklientel ausgerichteten Wahlkampf ihre durch die vorherigen innerparteilichen Streitigkeiten verschuldeten Probleme in Grenzen halten.

## Zu den Privilegien politischer Parteien

Jennifer Prommer<sup>1</sup>

Den politischen Parteien in Deutschland werden eine Vielzahl verschiedenartiger Privilegien zuteil. Gleichzeitig sieht sich das Parteienrecht mit immer neuen Problemstellungen konfrontiert, die oftmals im Spannungsfeld zu den bestehenden Normen stehen.

Der folgende Beitrag nimmt zunächst eine Systematisierung der rechtlichen Privilegierungen politischer Parteien vor und stellt die wesentlichen inhaltlichen Ausprägungen dieser Privilegien dar, bevor anhand einer ausgewählten Problemstellung der Bedarf für eine Novellierung dargestellt wird. Im Anschluss an die Problemerkörterung werden kurz weitere notwendige Umgestaltungen sowie zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten für die Privilegien beleuchtet.

### I. Privilegien politischer Parteien

Den Ausgangspunkt der Darstellung bilden die Privilegien politischer Parteien. Der Begriff „Privileg“ leitet sich vom lateinischen Wort „privilegium“ ab, das ein Vorrecht einer Person oder Personengruppe bezeichnet. Der heute geltende Grundsatz der Gleichberechtigung aller vor dem Gesetz steht der Inanspruchnahme von Sonderstellungen eigentlich entgegen; dies gilt jedoch nicht für Sonderrechte, die sich aus einer Rechtsstellung ergeben.<sup>2</sup> Um eben solche Sonderrechte handelt es sich bei den Privilegien politischer Parteien.<sup>3</sup>

Parteien nehmen eine Mittlerstellung zwischen Gesellschaft und Staat ein. Sie sind einerseits frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, die jedoch auf der anderen Seite dazu berufen sind, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und durch ihre Beteiligung an Wahlen und den daraus resultierenden Einfluss auf die Besetzung von Ämtern in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken.<sup>4</sup> Dieser intermediären Stellung der Parteien entsprechend werden im Folgenden die Privilegierungen

politischer Parteien einerseits gegenüber dem Staat, andererseits gegenüber anderen politischen Vereinigungen ohne Parteistatus dargestellt.<sup>5</sup> Innerhalb dieser beiden Kategorien sind jeweils prozessuale und materielle Privilegien zu verzeichnen. Während die Privilegien gegenüber dem Staat verfassungsrechtlich determiniert sind und daher nur Parteien im Sinne des Art. 21 GG zustehen, sind die Privilegien gegenüber sonstigen Vereinigungen einfachgesetzlich normiert. Entsprechend bildet somit der einfachgesetzliche Parteibegriff des § 2 PartG in diesem Fall den maßgeblichen Anknüpfungspunkt. Hierbei ergeben sich durch die Ausklammerung von Rathaus- und Europaparteien zahlreiche Probleme, die vom BVerfG im Wege einer Ergebniskorrektur – meist durch Angleichung der verschiedenen Vorschriften – behoben werden, sinnvollerweise jedoch bereits erweiternd auf der Ebene der Begriffsdefinition gelöst werden sollten. Denn jedenfalls der verfassungsrechtliche Parteibegriff erfasst die Rathaus- sowie Europaparteien.<sup>6</sup>

Die Vergleichsgruppe als „andere politische Vereinigungen ohne Parteistatus“ bilden damit vor allem Vereinigungen, die noch nicht oder nicht mehr als Partei zu qualifizieren sind, sowie lose Bürgerinitiativen, bloße Interessenverbände oder NGOs.

#### 1. Privilegien gegenüber dem Staat

Zunächst erfolgt nun eine Darstellung der verfassungsrechtlich determinierten Privilegien politischer Parteien gegenüber dem Staat, die im Ergebnis dessen Eingriffsmöglichkeiten beschränken.

##### a) Gründungsfreiheit

Die Gründungsfreiheit ist das einzige Recht politischer Parteien, das Art. 21 I GG ausdrücklich nennt. Art. 21 I GG verbürgt die innere und die äußere Parteienfreiheit. Während die innere Parteienfreiheit die demokratische Binnenstruktur der Partei sicherstellt, wird nur die äußere Parteienfreiheit bei der Betrachtung der Privilegierung politischer Parteien gegen-

<sup>1</sup> Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre von Prof. Dr. Matthias Rossi an der Universität Augsburg. Der Aufsatz fasst Inhalte der Dissertation der Autorin mit dem Titel „Novellierungsbedarf im Parteienrecht“ zusammen. Diese wird im Folgenden zitiert als Typoskript S.

<sup>2</sup> Siehe zum Begriff auch *Creifelds/Weber*, Rechtswörterbuch, S. 939 f.

<sup>3</sup> Vorstehendes Typoskript S. 2.

<sup>4</sup> BVerfGE 1, 208 (224); 3, 383 (393); 20, 56 (100); 73, 40 (85); 85, 264 (287); 107, 339 (358).

<sup>5</sup> Zur Stellung der Parteien siehe Typoskript S. 88.

<sup>6</sup> Gegen eine Einbeziehung von Rathausparteien z.B. *Henke*, in: BK, GG, Art. 21 Rn. 37; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 239; *Parteienrechtskommission*, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S. 136; *Streit*, MIP 2004/2005, 79 ff. Für eine Einbeziehung z.B. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 168; *Ipsen* in: Sachs, GG, Art. 21 Rn. 19 f.; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 21 Rn. 12; *Lenski*, PartG, § 2 Rn. 14; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 36; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 21 Rn. 7.

über dem Staat relevant, da sie allein die Partei vor staatlichen Eingriffen schützt. Im Vergleich zu sonstigen Vereinigungen ohne Parteistatus, deren Rechtsstellung aus Art. 9 GG folgt, ergibt sich aus der Gründungsfreiheit des Art. 21 I 2 GG für die politischen Parteien keine Besonderheit. Auch die Gründung sonstiger politischer Vereinigungen ist durch Art. 9 GG grundsätzlich frei. Das Spezialitätsverhältnis zwischen Art. 21 GG und Art. 9 GG betrifft vor allem die Betätigungsfreiheit,<sup>7</sup> die als nächstes Privileg im Anschluss betrachtet wird.

Die hier herauszustellende Privilegierung ist indes eine andere: Sie gewährleistet speziell für die Parteien eine, auch historisch bedingte, unmittelbare Vorrangstellung gegenüber dem Staat in Form eines gewissen Bereiches, den er nicht antasten darf. Die Gründungsfreiheit gewährleistet für die Parteien damit die „Freiheit vom Staat“,<sup>8</sup> ganz ähnlich, wie es die Grundrechte für den Bürger tun. Zudem wird durch die Gründungsfreiheit gleichsam als Fernziel ein pluralistisch geprägtes Mehrparteiensystem sichergestellt.<sup>9</sup>

### b) Betätigungsfreiheit

In engem Zusammenhang mit der soeben dargestellten Gründungsfreiheit steht die Betätigungsfreiheit. Ohne explizite Erwähnung in Art. 21 GG zu finden, gewährleistet sie, dass die frei gegründeten Parteien auch die rechtliche Möglichkeit haben, die ihnen nach der Funktionsbeschreibung des Art. 21 I 1 GG und dem Aufgabenkatalog des § 1 II PartG zugewiesenen Aufgaben in der ihnen geeignet erscheinenden Art und Weise ungehindert seitens des Staates wahrzunehmen.<sup>10</sup> Andernfalls würde die Gründungsfreiheit ins Leere laufen.<sup>11</sup>

Die Betätigungsfreiheit umfasst dabei alle spezifisch parteipolitischen Betätigungen, insbesondere neuar-

tige,<sup>12</sup> die nicht bereits von anderen Grundrechten erfasst sind.<sup>13</sup> Darin liegt zugleich auch eine Privilegierung gegenüber anderen Vereinigungen: Während Parteien durch Art. 21 GG umfassend nicht nur in ihrem Bestand, sondern auch in ihrer Tätigkeit geschützt sind, ist dies bei Vereinen durch Art. 9 GG nur hinsichtlich des Kernbereichs des Vereinsbestandes und der Vereinstätigkeit im Innenbereich der Fall.<sup>14</sup> Die übrigen, vor allem nach außen hin wirkenden Tätigkeiten im Rechtsverkehr, wie die spezielle Vereinstätigkeit, beispielsweise aber auch das Abhalten einer Versammlung des Vereins, wird über Art. 19 III GG nur jeweils einzelgrundrechtlich separat geschützt.<sup>15</sup>

Unter den Sammelbegriff der Betätigungsfreiheit fallen damit verschiedene Rechte, die einerseits für die parteiinterne Willensbildung nötig sind, andererseits für das Auftreten der Partei nach außen.<sup>16</sup> Dies sind vor allem die Organisations- und Programmfreiheit, die Mitgliederfreiheit, die Finanzierungs- sowie die Wettbewerbsfreiheit.<sup>17</sup>

Insgesamt ergeben sich aus der Betätigungsfreiheit erneut lediglich primäre Abwehrrechte gegenüber staatlichen Behinderungen. Leistungs- oder Teilhaberechte, wie beispielsweise ein Anspruch auf Veröffentlichung von Anzeigen in Printmedien<sup>18</sup> oder auf Ermöglichung des Straßenwahlkampfes durch Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis,<sup>19</sup> bilden dagegen die konzeptionelle Ausnahme.<sup>20</sup>

### c) Chancengleichheit

Die Chancengleichheit hat gerade keine Gleichheit der Parteien selbst, sondern vielmehr ihrer Ausgangschancen zum Inhalt. Sinn der Gleichbehandlung ist es damit, „Startgleichheit“<sup>21</sup> im Wettbewerb um die potentiellen Wähler sicherzustellen, ohne dass der Staat darauf Einfluss nimmt, wer am Ende in deren Gunst vorne oder hinten liegt.

<sup>7</sup> *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 21 Rn. 46.

<sup>8</sup> BVerfGE 20, 56 (105, 111); 24, 300 (335); 44, 125 (139); 73, 40 (96 f.).

<sup>9</sup> Vorstehendes siehe Typoskript S. 92 f.

<sup>10</sup> *Frotscher*, DVBl 1985, 917 (923f.); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 280; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, Art. 21 Rn. 50; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Art. 21 Rn. 15; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 107; *Volkman*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 21 Rn. 40; a.A. wohl *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, § 40 Rn. 30: Art. 21 Abs. 1 trenne zwischen Gründung (S. 2) und Aufgabenwahrnehmung (S. 1). Aus der Mitwirkungsbefugnis ergebe sich der Schutz des Bestandes.

<sup>11</sup> *Frotscher*, DVBl 1985, 917 (923 f.); *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 58 ff.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 21 Rn. 15.

<sup>12</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 54 m. w. N.

<sup>13</sup> *Ipsen*, in: Sachs, GG, Art. 21 Rn. 32.

<sup>14</sup> BVerfGE 30, 227 (241); BVerfGE 80, 244 (253); *Löwer*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 9 Rn. 24; *Wietschel*, Parteibegriff, S. 115.

<sup>15</sup> Vorstehende Absätze Typoskript S. 186.

<sup>16</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 280.

<sup>17</sup> Typoskript S. 101 f.

<sup>18</sup> BVerfGE 42, 53 (62).

<sup>19</sup> *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 113.

<sup>20</sup> Typoskript S. 105.

<sup>21</sup> *Kißlinger*, Chancengleichheit, S. 14 ff.; *Schoch*, DVBl 1988, 863 (880); *Shirvani*, Parteienrecht und Strukturwandel im Parteiensystem, S. 220.

Neben der gruppenrechtlichen Komponente,<sup>22</sup> die die Partei als Organisation schützt, enthält die Chancengleichheit auch eine individualrechtliche Komponente, die die Gleichheit der Bürger in der Möglichkeit zur Einflussnahme auf die politische Entscheidungsbildung gewährleistet.<sup>23</sup> Die Chancengleichheit ist damit nach derzeitiger Rechtslage nicht nur als objektiv-rechtliches Prinzip<sup>24</sup> konzipiert, sondern vielmehr zugleich auch als subjektiv-rechtlich ausgeformtes grundrechtsgleiches Recht in Form eines Gleichheitsrechtes.<sup>25</sup> Das Zusammenspiel beider Ausgestaltungen soll die Freiheit und Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses gewährleisten.<sup>26</sup>

Den Staat trifft hierbei eine Neutralitätspflicht, die sich in einem Identifikationsverbot mit den Teilnehmern der Parteienkonkurrenz<sup>27</sup> ebenso niederschlägt, wie in einem Bewertungs- und Ausgrenzungsverbot.<sup>28</sup>

Die Rechtsstellung von Vereinigungen, die nicht über den Parteistatus verfügen, bemisst sich dagegen wiederum primär nach Art. 9 I GG. Im Unterschied zu Art. 21 GG ist aus Art. 9 I GG unmittelbar aber kein Anspruch auf Gleichbehandlung abzuleiten.<sup>29</sup> Vereinigungen, die nicht Parteien sind, können sich daher nur auf den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 I GG berufen. Im Gegensatz zur Chancengleichheit der Parteien ist dieser nicht streng formal,<sup>30</sup> sondern materiell zu verstehen. Während Ungleichbehandlungen nach Art. 21 GG damit verfassungsrechtlich zulässig sind,<sup>31</sup> wenn besonders gewichtige Gründe vorliegen<sup>32</sup> und die Beeinträchti-

gung der Chancengleichheit verhältnismäßig ist,<sup>33</sup> muss im Anwendungsbereich von Art. 3 I GG nur wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt werden.<sup>34</sup> Hierfür ist neben einem sachlichen Differenzierungsgrund auch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit des rechtfertigenden Grundes zur Ungleichbehandlung nötig, wobei je nach Intensität des Eingriffs und der Ungleichbehandlung eine Abstufung der Kontrollintensität möglich ist.<sup>35</sup>

Anderen Vereinigungen als Parteien gegenüber ist der Staat auch nicht im oben dargestellten Sinne zur Neutralität verpflichtet. Im Ergebnis ist also die Ungleichbehandlung sonstiger Vereinigungen seitens des Staates unter einfacheren Voraussetzungen zu rechtfertigen als die Ungleichbehandlung politischer Parteien.

#### d) Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren

Ein Organstreitverfahren wird nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG immer dann für zulässig erachtet, wenn der verfassungsrechtliche Status der Parteien gegenüber Verfassungsorganen durchgesetzt werden soll.<sup>36</sup> Die Parteien sind in diesem Fall als „andere Beteiligte“ i. S. v. Art. 93 I Nr. 1 GG beteiligtenfähig.<sup>37</sup> Erfolgt eine Verletzung der Partei in ihren Rechten aus Art. 21 GG durch Beteiligte, die nicht Verfassungsorgane sind, ist dagegen eine Verfassungsbeschwerde statthaft.<sup>38</sup>

Andere politische Vereinigungen ohne Parteistatus können Rechtsverletzungen in verfassungsprozessualer Hinsicht im Gegensatz dazu nur im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend machen. Dies gilt gem. Art. 19 III GG sowohl für eingetragene wie nicht eingetragene Vereine.<sup>39</sup> Die Rechtsschutzmöglichkeit des Organstreitverfahrens bleibt ihnen dagegen verwehrt.<sup>40</sup>

<sup>22</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 77; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 130.

<sup>23</sup> *Kißlinger*, Chancengleichheit, S. 62 ff.

<sup>24</sup> *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 157; *Kißlinger*, Chancengleichheit, S. 16; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 79; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 130.

<sup>25</sup> So im Ergebnis auch *Kißlinger*, Chancengleichheit, v. a. S. 86.

<sup>26</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 79; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 130; zu den vorstehenden Absätzen Typoskript S. 139.

<sup>27</sup> *Volkman*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 21 Rn. 51.

<sup>28</sup> *Volkman*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 21 Rn. 54.

<sup>29</sup> Hierzu und zum Folgenden Typoskript S. 140 f.

<sup>30</sup> BVerfGE 14, 121 (132 ff.); 20, 56 (116); 24, 300 (340 f.); 44, 125 (146); 73, 40 (88f); 85, 264 (297 f., 318); 104, 14 (20); 111, 382 (398); v. *Arnim*, DÖV 1984, 85 ff.; *Kißlinger*, Chancengleichheit, S. 80 ff.; *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 80.

<sup>31</sup> *Kißlinger*, Chancengleichheit, S. 80 f.; BVerfGE 78, 350 (358).

<sup>32</sup> BVerfGE 1, 208 (247 f.); 6, 84 (92 f.); 8, 51 (64 f.); 14, 121 (133); 73, 40 (88 ff.); 111, 382 (198); v. *Arnim*, DÖV 1984, 85 (85); *Kißlinger*, Chancengleichheit, S. 133 m. w. N.

<sup>33</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 83.

<sup>34</sup> So BVerfGE 4, 144 (155); ähnlich BVerfGE 27, 264 (371 f.); 67, 186 (195); 78, 104 (121); 86, 81 (87).

<sup>35</sup> *Heun*, in: Dreier, GG, Art. 3 Rn. 21.

<sup>36</sup> *Stern*, StaatsR I, § 13 IV 5 B (S. 465).

<sup>37</sup> Ständige Rechtsprechung: BVerfGE 73, 40 (66); 82, 322 (335); 84, 290 (298); 85, 264 (284).

<sup>38</sup> Zur Kritik am zweigeteilten verfassungsprozessualen Rechtsschutz und damit im Ergebnis für eine Beschränkung auf die Verfassungsbeschwerde *Henke*, in: BK GG, Art. 21 Rn. 221; *Ipsen*, in: Sachs, GG, Art. 21 Rn. 49 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 400; *Maurer*, JuS 1991, 881 (888); *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, S. 129.

<sup>39</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 19 Rn. 16; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte Staatsrecht II, Rn. 162.

<sup>40</sup> Vorstehendes Typoskript S. 174 f.

### e) Parteienprivileg

Der Begriff des „Parteienprivilegs“ bezeichnet die Tatsache, dass eine Partei, selbst wenn sie verfassungsfeindlich ist, bis zur allein verbindlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit und der Auflösungsentscheidung durch das BVerfG als alleiniger Verbotsinstanz von staatlicher Seite nicht bekämpft werden darf.<sup>41</sup> Ihr stehen vielmehr bis zu diesem Zeitpunkt die gesamten vorstehend dargestellten und durch Art. 21 GG gewährleisteten Rechtspositionen – und damit auch alle Privilegien – uneingeschränkt zu. Im Gegensatz dazu können andere politische Vereinigungen unter erleichterten Voraussetzungen in einem weniger formalisierten Verfahren durch die Exekutive verboten werden.

Über das prozessuale Verbotmonopol des BVerfG hinaus gewährleistet das Parteienprivileg insbesondere in materieller Hinsicht, dass auch unterhalb der Schwelle des Bekämpfens kein administratives Einschreiten gegen die betreffende Partei,<sup>42</sup> also keine Form der rechtlichen Geltendmachung der (vermeintlichen) Verfassungswidrigkeit möglich ist.<sup>43</sup> Damit weist das Parteienprivileg einen eigenständigen Schutzbereich auf,<sup>44</sup> der über denjenigen der bereits dargestellten Privilegien, insbesondere der Betätigungsfreiheit, hinausgeht. Dieser Schutzbereich verbietet dem Staat nicht nur nachteilige Rechtsakte gegenüber der Partei selbst, sondern er verbietet es auch, rechtserhebliche Maßnahmen zu ergreifen, die die Verfassungswidrigkeit als Voraussetzung oder Grundlage haben,<sup>45</sup> wie beispielsweise ein Ausschluss von der Parteienfinanzierung oder von der Zuteilung von Rundfunksendezeiten. Wird kein Verbotverfahren gegen eine Partei durchgeführt, ist also auch eine materiell verfassungswidrige Partei in ihrer Rechtsstellung nicht eingeschränkt, sie genießt damit das Parteienprivileg.<sup>46</sup>

## 2. Privilegien gegenüber anderen politischen Vereinigungen ohne Parteistatus

Neben den bisher dargestellten Fällen der Privilegierung gegenüber dem Staat werden politischen Parteien auch in verschiedener Hinsicht einfachgesetzliche

Vorrechte zuteil, die anderen politischen Vereinigungen ohne Parteistatus vorenthalten werden. Die meisten Privilegien dieser Art enthält das PartG; einige finden sich jedoch auch außerhalb dieses Normengefüges.

### a) Anspruch auf Beteiligung bei der Bildung der Wahlorgane, § 9 II 4 BWahlG

Zu diesen zählt die Regelung des § 9 II 4 BWahlG, wonach die politischen Parteien bei der Berufung der Beisitzer nach Möglichkeit zu berücksichtigen sind. Diese Vorschrift verleiht den Parteien einen Anspruch auf Repräsentation in den Wahlorganen,<sup>47</sup> schließt jedoch umgekehrt die Berufung anderer Beisitzer gerade nicht aus. Durch die Festlegung eines Anspruches auf Berücksichtigung privilegiert die Norm jedoch politische Parteien gegenüber anderen Vereinigungen ohne Parteistatus. Berücksichtigt man zusätzlich noch § 4 II BWO, der vorsieht, dass sich die Berücksichtigung der Parteien in der Regel an der Reihenfolge der bei der letzten Bundestagswahl in dem jeweiligen Gebiet errungenen Zahl der Zweitstimmen orientieren soll, so ergibt sich innerhalb dieser Privilegierung wiederum eine Bevorzugung der parlamentarischen, bereits etablierten Parteien. Dies wird auch angesichts der tatsächlichen Besetzungspraxis deutlich: Seit 1965 wurden nur Mitglieder der im Bundestag vertretenen Parteien zu Beisitzern berufen, jedoch keine Mitglieder anderer Parteien oder gar Parteilose.<sup>48</sup>

### b) Listenprivileg, § 27 I BWahlG

Die Aufstellung von Landeslisten, auf die die Zweitstimmen abgegeben werden können, ist nach § 27 BWahlG allein durch politische Parteien im Sinne von § 2 PartG möglich, deren Wahlvorschlagsrecht vom Bundeswahlausschuss nach § 18 IV BWahlG festgestellt wurde, weil sie entweder bereits parlamentarisch vertreten sind oder eine wirksame Beteiligungsanzeige abgegeben haben.<sup>49</sup> Dieses „Nominierungsmonopol“<sup>50</sup> durch Landeslisten stellt ein unmittelbares Privileg politischer Parteien dar, weshalb in diesem Zusammenhang auch vom „Listenprivileg“

<sup>41</sup> Ständige Rechtsprechung, siehe z.B. BVerfGE 111, 382 (410); 120, 82 (109).

<sup>42</sup> BVerfGE 5, 85 (140); 12, 296 (305).

<sup>43</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 574.

<sup>44</sup> Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 217.

<sup>45</sup> Seifert, Politische Parteien, S. 478; Wietschel, Parteibegriff, S. 111.

<sup>46</sup> Kunig, Jura 1991, 247 (255); alle vorstehenden Aussagen zum Parteienprivileg Typoskript S. 186 f.

<sup>47</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 9 Rn. 10; a. A. dagegen noch Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 157; hierzu und zum Folgenden Typoskript S. 229 f.

<sup>48</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 9 Rn. 12; zum Novellierungsbedarf noch einmal unten.

<sup>49</sup> Siehe hierzu Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 27 Rn. 2 sowie § 18 Rn. 20; Lenski, PartG, § 27 BWahlG Rn. 4; § 18 BWahlG Rn. 33.

<sup>50</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 27 Rn. 2.

der Parteien gesprochen wird.<sup>51</sup> Das BVerfG begründet diese Privilegierung und damit den Ausschluss anderer Vereinigungen mit der „Natur der Sache.“<sup>52</sup> Die Regelung sei mit Art. 38 GG vereinbar, da die Einreichung und Wahl einer Liste nur dann sinnvoll sei, wenn die darauf genannten Bewerber durch ein gemeinsames Programm eng verbunden seien. Ohne Parteien seien Wahlen in einer modernen Massendemokratie nicht durchführbar.<sup>53</sup> Daneben soll dadurch bereits an dieser Stelle die spätere Arbeitsfähigkeit des Parlaments gestärkt werden.<sup>54</sup>

Im Ergebnis besteht ein Privileg politischer Parteien hinsichtlich des Wahlvorschlagsrechts nur in Form des Listenprivilegs bei Bundestagswahlen, wo es Ausdruck der Besonderheiten des dort zur Anwendung kommenden Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl ist. Bei den übrigen Wahlen – seien es Kommunal-, Landtags- oder Europawahlen – sind politische Parteien den sonstigen politischen Vereinigungen ohne Parteistatus gleichgestellt.<sup>55</sup>

### c) Unmittelbare staatliche Finanzierung aus öffentlichen Mitteln, §§ 18 ff. PartG

Gem. § 18 I PartG erhalten Parteien eine zweckgebundene<sup>56</sup> staatliche Teilfinanzierung für ihre allgemeine Tätigkeit. Es handelt sich dabei um eine erfolgsbezogene Finanzierung, da sie sich am erzielten Wahlerfolg (sog. Wählerstimmenanteil, § 18 I, III Nr. 1, 2 PartG<sup>57</sup>) sowie an verschiedenen Zuwendungen (sog. Zuwendungsanteil, § 18 I, III Nr. 3 PartG<sup>58</sup>) orientiert.

Vereinigungen, die zwar nicht über den Parteistatus verfügen, die aber durch Wahlteilnahme gleichwohl Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen,

erhalten zumindest eine Wahlkampfkostenerstattung; eine Privilegierung der politischen Parteien besteht in diesem Fall also nur hinsichtlich des Zuwendungsanteils.

Sonstige Vereinigungen, die sich auf andere Weise als durch Wahlteilnahme betätigen, erhalten hingegen keine staatlichen Mittel für ihre politische Tätigkeit. Verglichen mit diesen werden die Parteien hinsichtlich des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils privilegiert.

### d) Mittelbare staatliche Finanzierung durch steuerliche Begünstigung

Im Gegensatz zur unmittelbaren staatlichen Finanzierung, bei der der Staat den Parteien aktiv Gelder gewährt, verzichtet er im Rahmen der mittelbaren staatlichen Finanzierung auf einen Teil der ihm eigentlich zustehenden Steuereinnahmen.<sup>59</sup> Betrachtet man die Privilegien politischer Parteien in diesem Bereich, ist zwischen der steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen an Parteien durch §§ 34g, 10b II EStG und § 13 I Nr. 18 lit. a ErbStG und der steuerlichen Behandlung der Partei selbst durch § 5 I Nr. 7 KStG zu differenzieren.<sup>60</sup>

§ 34g EStG privilegiert ausweislich seiner Nr. 1 in erster Linie politische Parteien im Sinne des § 2 PartG. Nach § 34g Nr. 2 EStG ist eine Steuerermäßigung jedoch auch dann möglich, wenn Zuwendungen an Vereine ohne Parteicharakter erfolgen, sofern diese gewisse Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehört nach lit. a, dass der ausschließliche Vereinszweck in der Wahlteilnahme auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bestehen muss. Diese Zweckbestimmung überschneidet sich jedoch in wesentlichen Bereichen mit dem Parteibegriff des § 2 PartG. Liegen die in dieser Norm genannten Voraussetzungen vor, ist der politische Verein bereits als Partei zu qualifizieren und bereits nach § 34g Nr. 1 EStG zu behandeln. Als Anwendungsfall von Nr. 2 verbleiben damit nur kommunale Wählervereinigungen.<sup>61</sup> Unberücksichtigt bleiben jedoch nach der derzeitigen Formulierung Zuwendungen an Europaparteien, weshalb sowohl lit. a als auch lit. b des § 34g Nr. 2 EStG verfassungskonform so auszulegen sind, dass diese ebenfalls erfasst sind.<sup>62</sup>

<sup>51</sup> BVerfGE 5, 77 (82); 46, 196 (199).

<sup>52</sup> BVerfGE 5, 77 (82). Zustimmung zu BVerfG: *Badura*, in: BK, GG, Anhang zu Art. 38, Rn. 69; *Grabitz/Meyer*, NJW 1978, 1705 (1709); *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (23); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 38 Rn. 84, 125; *Mußgnug*, JR 1976, 353 ff.; *Nass*, JZ 1960, 635 ff.; *Rinck*, JZ 1961, 73 (75); *Schachtschneider*, JR 1975, 89 (91); *Schreiber*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 38 Rn. 88. Kritik an der Ansicht des BVerfG: *Köttgen*, DVBl 1958, 593 (595f.); *Voigt*, DVBl 1976, 430 (435) m. w. N.

<sup>53</sup> *Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, § 27 Rn. 2; so auch BVerfGE 44, 187 (192).

<sup>54</sup> *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38, Rn. 73; vorstehender Absatz Typoskript S. 236 f.

<sup>55</sup> Typoskript S. 238.

<sup>56</sup> BVerfGE 85, 254 (285); die folgenden Inhalte finden sich auf Typoskript S. 254.

<sup>57</sup> *Bäcker*, MIP 2011, 5 (6).

<sup>58</sup> *Bäcker*, MIP 2011, 5 (6).

<sup>59</sup> BVerfGE 8, 51 (62).

<sup>60</sup> Vorstehender Absatz Typoskript S. 278.

<sup>61</sup> *Lehmann*, MIP 2011, 110 (120).

<sup>62</sup> *Hofmeister*, in: Blümich, EStG, KStG, GewStG, § 34g EStG Rn. 19.

Somit wirkt sich die Privilegierung der Parteien weniger inhaltlich aus, als vielmehr bei der erleichterten Feststellung der Steuerbegünstigung von Zuwendungen, die nur an das Vorliegen der Parteieigenschaft geknüpft ist. Andere politische Vereinigungen müssen dagegen ein errungenes Mandat oder eine entsprechende Beteiligungsanzeige vorweisen.<sup>63</sup>

Die Steuerbegünstigung des § 10b EStG gilt ausweislich dessen Abs. 2 ausdrücklich für Parteien sowie gem. § 10 b I 2 Nr. 2 EStG auch für nach § 5 I Nr. 9 KStG Steuerbefreite, mithin also für Personenvereinigungen, die [...] ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen [...] Zwecken dienen. Die Gemeinnützigkeit richtet sich wiederum nach § 52 AO und kann nach dessen Nr. 24 aus der allgemeinen Förderung des demokratischen Staatswesens [...] resultieren, ohne sich dabei jedoch im rein kommunalpolitischen Bereich zu erschöpfen.

Hier handelt es sich also wiederum inhaltlich um kein ausschließliches Privileg politischer Parteien, wiederum gelten für diese aber zumindest erleichterte Voraussetzungen: Für sie ist lediglich die Parteieigenschaft festzustellen, während andere Vereinigungen insbesondere darlegen müssen, dass sie unmittelbar und ausschließlich gemeinnützigen Zwecken dienen, damit ihre Zuwender in den Genuss des Privilegs kommen. Kommunale Wählervereinigungen werden derzeit jedoch von der Anwendbarkeit der Steuerbegünstigung ausgeschlossen, sodass jedenfalls insofern, wenn auch zu Unrecht, eine Privilegierung der Parteien besteht.<sup>64</sup>

Auf Empfängerseite sieht § 13 I Nr. 18 lit. a ErbStG eine steuerliche Begünstigung der Empfänger privater Zuwendungen vor, indem Zuwendungen an politische Parteien erbschafts- und schenkungssteuerfrei bleiben, sofern es sich um unmittelbare Zuwendungen zur freien, satzungsgemäßen Verwendung der Partei handelt. Lit. b erstreckt die Regelung auch auf Vereine ohne Parteicharakter, wenn der Zweck des Vereines ausschließlich darauf gerichtet ist, durch Teilnahme mit eigenen Wahlvorschlägen an Wahlen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der politischen Willensbildung mitzuwirken und der Verein [...] wenigstens ein Mandat errungen oder der zuständigen Wahlbehörde [...] angezeigt hat, dass er mit eigenen Wahlvorschlägen teilnehmen will. Im Anwendungsbereich dieser Norm werden Parteien und kommunale Wählervereinigungen privilegiert, da sonstige politische Vereini-

gungen sich nicht darauf berufen können. Ebenso wie diesen ist auch Europaparteien eine Teilhabe an der Begünstigung derzeit verwehrt. Für sie gilt nur der Steuerfreibetrag für Mitgliederbeiträge nach § 18 ErbStG bis zur Höhe von 300 € je Mitglied und Kalenderjahr, der bei politischen Parteien durch § 13 Nr. 8 ErbStG als *lex specialis* verdrängt wird.<sup>65</sup>

Neben den dargestellten Normen, die den Bereich von Steuereinnahmen speziell bezogen auf die Kategorie von Zuwendungen betreffen, verzichtet der Staat auch an anderer Stelle auf Steuereinnahmen, die er andernfalls von der Partei selbst erzielen würde. So werden durch § 5 I Nr. 7 KStG politische Parteien, kommunale Wählervereinigungen und deren Dachverbände<sup>66</sup> von der Körperschaftsteuer befreit, soweit sie nicht einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten. Die politischen Parteien werden hierdurch ausdrücklich privilegiert; die ursprünglich ebenfalls von der Körperschaftsteuer befreiten politischen Vereine wurden aus dem Wortlaut von § 5 I Nr. 7 KStG gestrichen.<sup>67</sup>

Im Bereich der mittelbaren Finanzierung wird besonders deutlich, dass die ursprünglich starke Privilegierung politischer Parteien nach § 2 PartG durch die Erstreckung der Steuerbegünstigung über diese hinaus – wie häufig im Parteienrecht – durch verschiedene Urteile des BVerfG deutlich relativiert und zumindest auf kommunale Wählervereinigungen ausgedehnt wurde.

### e) Prozessuale Parteifähigkeit, § 3 PartG

Ursprünglich stellte auch § 3 PartG eine Privilegierung der politischen Parteien dar. Entgegen seiner amtlichen Überschrift regelt § 3 PartG nicht die Aktiv- oder Passivlegitimation von Parteien, also die Befugnis, einen Anspruch gerichtlich geltend zu machen oder Anspruchsgegner zu sein. Vielmehr verleiht die Norm der Gesamtpartei und ihren Gebietsverbänden der höchsten Stufe uneingeschränkte aktive und passive prozessuale Parteifähigkeit<sup>68</sup> im Prozess ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform.<sup>69</sup>

Nach dem Wortlaut des § 54 S. 1 BGB kommen für nicht rechtsfähige Vereine die Vorschriften über die GbR zur Anwendung. Nach der bis 2001 vorherr-

<sup>63</sup> Vorstehende Absätze Typoskript S. 279.

<sup>64</sup> Vorstehende Absätze Typoskript S. 280.

<sup>65</sup> Jülicher, in: Troll/Gebel/Jülicher, ErbStG, § 18 Rn. 1; vorstehende Absätze Typoskript S. 282.

<sup>66</sup> Kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände wurden aufgrund von BVerfGE 99, 69 aufgenommen.

<sup>67</sup> BStBl I 1984, 7; zu diesem Absatz auch Typoskript S. 283.

<sup>68</sup> Dazu: Hientzsch, JR 2010, 185 ff.; Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, § 3 Rn. 30 ff.

<sup>69</sup> Vorstehender Absatz Typoskript S. 290.

schenden Gesamthandsrechtsprechung war diese jedoch nicht als rechtsfähig anerkannt; dasselbe galt daher auch für den nicht eingetragenen Verein. Da § 50 I ZPO nicht anzuwenden war, waren Parteien in dieser Rechtsform auch als nicht aktiv parteifähig einzustufen. Die passive Parteifähigkeit des nicht rechtsfähigen Vereins folgte dagegen aus § 50 II ZPO a. F. und war Ausdruck der Repressionen gegen nicht eingetragene Vereine – die Rechtsverfolgung gegen diese sollte so erleichtert werden.<sup>70</sup> Durch die Regelung des § 3 PartG erlangten die Partei und ihre Gebietsverbände höherer Stufen (im Unterschied zu „einfachen“ nicht-rechtsfähigen Vereinen) jedoch die aktive Parteifähigkeit; für Gebietsverbände niedrigerer Stufen dagegen blieb es bei der lediglich passiven Parteifähigkeit.<sup>71</sup>

Eine Zäsur für die zivilrechtliche Rechtsstellung der politischen Parteien in der Form des nicht rechtsfähigen Vereins bildet die Änderung der Rechtsprechung des BGH weg von der früher vertretenen Gesamthandsrechtsprechung hin zur Anerkennung der Teilrechtsfähigkeit der BGB-Außengesellschaft, soweit diese durch die Teilnahme am Rechtsverkehr eigene Rechte und Pflichten begründet.<sup>72</sup> Durch die Änderung der Rechtsprechung sowie in Folge dessen die Änderung des § 50 II ZPO<sup>73</sup> folgt die aktive Parteifähigkeit der Gesamtpartei sowie aller Gebietsverbände, nicht nur derjenigen der höchsten Stufe, bereits aus § 50 II ZPO. § 3 PartG weist damit diesbezüglich keinen eigenständigen Regelungsgehalt mehr auf.

Für Parteien, die als rechtsfähiger Verein gem. § 21 BGB verfasst sind, ergeben sich hierdurch keine Änderungen. Deren Rechtsfähigkeit folgte bereits zuvor, wie bei allen eingetragenen Vereinen, aus der Eintragung in das Vereinsregister;<sup>74</sup> ihre aktive sowie passive Parteifähigkeit ergab sich, ohne dass ein Rückgriff auf § 3 PartG nötig wäre,<sup>75</sup> bereits aus § 50 I ZPO.<sup>76</sup>

§ 3 PartG enthält somit nunmehr nicht nur keine Privilegierung politischer Parteien mehr, sondern entfaltet vielmehr gar keinen Regelungsgehalt mehr. Er ist deswegen zu streichen; an seiner Stelle könnte je-

doch die Insolvenzunfähigkeit politischer Parteien normiert werden.<sup>77</sup>

#### f) Verstärkter Namensschutz, § 4 PartG

§ 12 BGB bildet die Grundlage des materiellen Namensschutzes und ist auf Parteien und sonstige Vereine bürgerlichen Rechts anwendbar. Sind diese in der Rechtsform des eingetragenen Vereins organisiert, ist ergänzend auch § 57 II BGB heranzuziehen. Dieser gewährt Verwechslungsschutz gegenüber allen anderen, auch nicht politisch aktiven Vereinen, die in demselben Vereinsregister eingetragen sind, indem er vorschreibt, dass der Name eines neu eingetragenen Vereins sich deutlich von den dort bereits vorhandenen unterscheiden muss.

Nur politische Parteien können sich dagegen auf die Spezialnorm des § 4 PartG berufen, die den allgemeinen Namensschutz aus § 12 BGB erweitert sowie verstärkt bzw. modifiziert und der Sicherstellung der notwendigen Unverwechselbarkeit dient.<sup>78</sup> In inhaltlicher Hinsicht regelt § 4 I PartG für Parteien die Geltung des sog. Unterscheidungsgebots. Dieses ist gleichzusetzen mit der Pflicht, dass sich der Name einer Partei von dem einer bereits bestehenden Partei deutlich unterscheidet.<sup>79</sup> Dies gilt sowohl für den Namen der Partei als Ganzes als auch für Namensbestandteile sowie nach § 4 I 2. HS PartG für die jeweilige Kurzbezeichnung. Weniger streng dagegen sind die Anforderungen an Zusatzbezeichnungen, wie sich e contrario aus § 4 I 2. HS PartG ergibt. Bei der Beurteilung maßgeblich ist der Gesamteindruck, den die jeweiligen Bezeichnungen hinsichtlich Klang und Inhalt hervorrufen.<sup>80</sup>

Die Privilegierung der Parteien besteht darin, dass nur diese sich auf § 4 PartG berufen können. Der Schutz durch § 4 PartG unterscheidet sich in mehreren Punkten von demjenigen Schutz, der durch § 12 BGB als allgemeine namensrechtliche Norm gewährleistet wird, und stellt auf diese Weise die Parteien besser. So entfaltet § 4 PartG seine Schutzwirkung bereits dann, wenn der Name weder von Natur aus eine individualisierende Eigenart aufweist noch als Bezeichnung der Partei Verkehrsgeltung erlangt hat, während bei einem Schutz allein durch § 12 BGB die Verkehrsgeltung des Namens gerade erforderlich

<sup>70</sup> Lindacher, in: MüKo, ZPO, § 50 Rn. 35.

<sup>71</sup> Zu den Auswirkungen der Änderung der Rechtsprechung des BGH zur Rechtsfähigkeit der GbR siehe unten; zum vorstehenden Absatz Typoskript S. 291.

<sup>72</sup> BGH, Urt. v. 29.01.2001, II ZR 331/00; hierzu und zum Folgenden Typoskript S. 305.

<sup>73</sup> BGBI I 2009, S. 3147.

<sup>74</sup> Reffken, NVwZ 2009, 1131 (1131).

<sup>75</sup> Seifert, Politische Parteien, S. 437.

<sup>76</sup> So auch Typoskript S. 291.

<sup>77</sup> Zu beiden Aspekten siehe Hientzsch, JR 2010, 185 ff. sowie Hientzsch, NVwZ 2009, 1135 ff.

<sup>78</sup> Morlok, PartG, § 4 Rn. 1; hierzu und zum Folgenden Typoskript S. 308.

<sup>79</sup> Lenski, PartG, § 4 Rn. 5.

<sup>80</sup> Lenski, PartG, § 4 Rn. 5.

ist.<sup>81</sup> Der Namensschutz bei § 4 PartG wird unabhängig von der tatsächlichen räumlichen Verbreitung der Partei gewährt. Noch strenger ist § 4 PartG im Wahlkampf, in dem nach § 4 I 2 PartG nur der satzungsgemäße Name der Partei oder ihre Kurzbezeichnung verwendet werden darf. Materiell-rechtlich ist damit der Name einer politischen Partei in weiterem Umfang als der einer sonstigen politischen Vereinigung geschützt. Bezüglich dessen prozessualer Durchsetzung gibt es jedoch keine Unterschiede zwischen Parteien und sonstigen Vereinigungen; in beiden Fällen handelt es sich um eine im Zivilrechtsweg nach § 13 GVG durchzusetzende bürgerlich-rechtliche Streitigkeit. Auch müssen Parteien neben § 4 PartG zusätzlich auf die zivilrechtlichen Namensschutzvorschriften zurückgreifen, da es trotz des öffentlichen Interesses keine Sanktionen bei Verletzung des Namensrechtes gibt.<sup>82</sup>

### g) Besondere Gleichbehandlung, § 5 PartG

§ 5 PartG regelt die Gewährung öffentlicher Leistungen an politische Parteien. Abs. 1 S. 1 normiert dabei in Form einer Soll-Vorschrift den Grundsatz, dass im Falle einer Leistungsgewährung durch die öffentliche Hand alle Parteien gleich behandelt werden. Für den Konfliktfall, dass die Leistung nicht für alle Parteien ausreicht, sieht Satz 2 die Möglichkeit einer abgestuften Leistungsgewährung entsprechend der Bedeutung der Parteien vor.<sup>83</sup>

Sind die Voraussetzungen erfüllt, so besteht als Rechtsfolge kein originärer, sondern ein derivativer Anspruch der Partei auf Gleichbehandlung durch die öffentliche Gewalt.<sup>84</sup> § 5 PartG gestaltet also den nach anderen Normen, beispielsweise Art. 21 GO für kommunale öffentliche Einrichtungen im Freistaat Bayern, bestehenden Zugangsanspruch nur inhaltlich aus, gewährt aber keinen selbständigen bundesrechtlich normierten Anspruch auf Zulassung.<sup>85</sup>

§ 5 PartG enthält eine Privilegierung politischer Parteien gegenüber sonstigen Vereinigungen, die sich nur auf den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 I GG bzw. ggf. auf Art. 38 I GG beru-

fen können, um Leistungsansprüche herzuleiten.<sup>86</sup> Dort reicht jedoch bereits eine willkürfreie Entscheidung zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen, während § 5 PartG ein dezidiertes System der Ungleichbehandlung bei der Leistungsvergabe enthält. Auch innerhalb dieses Privilegierungstatbestandes werden wiederum einige Parteien gegenüber anderen bevorzugt, z.B. solche, die gem. § 5 I 4 GG in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten sind.<sup>87</sup> Diese haben Anspruch auf Leistungsgewährung mindestens in Höhe der Hälfte „jeder anderen Partei“ – also insbesondere auch der größten konkurrierenden Partei.<sup>88</sup> Zudem erfolgt nach Abs. 2 eine Privilegierung der am Wahlkampf beteiligten Parteien dergestalt, dass im laufenden Wahlkampf nur solche Parteien anspruchsberechtigt sind, die Wahlvorschläge eingereicht haben.

### h) Nichtanwendung zivilrechtlicher Normen, § 37 PartG

§ 54 S. 1 BGB erklärt grundsätzlich die Vorschriften über die GbR auf nicht rechtsfähige Vereine für anwendbar; § 54 S. 2 BGB regelt, dass neben die Haftung mit dem Gesellschaftsvermögen eine Haftung des rechtsgeschäftlich für die Gesellschaft Handelnden hinzutritt. Der nicht rechtsfähige Verein ist daher in Folge der geänderten Rechtsprechung zur Rechtsfähigkeit der GbR ebenfalls als eigenes Haftungssubjekt zu behandeln. Neben dessen Eigenhaftung tritt aufgrund der Vorschrift des § 54 S. 2 BGB eine akzessorische, inhaltsgleiche und unbeschränkte Haftung des für den Verein Handelnden,<sup>89</sup> die durch die Änderung der GbR-Rechtsprechung gerade nicht berührt wird.<sup>90</sup>

Für politische Parteien legt § 37 PartG die Nichtgeltung von § 54 S. 2 BGB fest. Daraus folgt, dass bei einer Partei in Rechtsform des nicht-rechtsfähigen Vereins die Handelndenhaftung gerade entfällt. Der rechtsfähige Verein haftet dagegen für Vereinsverbindlichkeiten selbst und ausschließlich; für ihn Handelnde und insbesondere Mitglieder haften dagegen nicht, auch nicht akzessorisch.<sup>91</sup> Folge der Nichtgeltung von § 54 S. 2 BGB ist also die Aufhebung der haftungsrechtlichen Unterscheidung zwischen

<sup>81</sup> *Wietschel*, BayVBl 1998, 489; BGHZ 11, 214 (217); 43, 245 (253).

<sup>82</sup> BGHZ 79, 265 (270); *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 12 Rn. 9; zum gesamten vorstehenden Absatz Typoskript S. 309 f.

<sup>83</sup> Hierzu Typoskript S. 317.

<sup>84</sup> *Augsberg*, in: Kersten/Rixen, PartG, § 5 Rn. 31; *Lenski*, PartG, § 5 Rn. 1; *Seifert*, Politische Parteien, S. 152; hierzu und zum folgenden Satz Typoskript S. 318.

<sup>85</sup> *Lenski*, PartG, § 5 Rn. 15; *Vollmer*, DVBl 1989, 1087 (1089).

<sup>86</sup> *Morlok*, PartG, § 5 Rn. 7.

<sup>87</sup> *Augsberg*, in: Kersten/Rixen, PartG, § 5 Rn. 1.

<sup>88</sup> *Lenski*, MIP 2010, 7 (9).

<sup>89</sup> *Schöpfli*, in: Bamberger/Roth, BGB, § 54 Rn. 44.

<sup>90</sup> *Weick*, in: Staudinger, BGB, § 54 Rn. 57; vorstehender Absatz Typoskript S. 330.

<sup>91</sup> *Dörner*, in: Schulze, Bürgerliches Gesetzbuch, § 54 Rn. 3; hierzu und zum Übrigen Typoskript S. 331 f.

Parteien in Form des rechtsfähigen und nicht-rechtsfähigen Vereins im Außenverhältnis.<sup>92</sup> Damit haften Parteien, gleichgültig, in welcher Rechtsform sie verfasst sind, im Ergebnis wie rechtsfähige Vereine.

Für die Privilegierung politischer Parteien lässt sich damit zusammenfassend festhalten, dass bereits nach allgemeinem Zivilrecht keine Handelndenhaftung bei rechtsfähigen Vereinen vorgesehen ist. Daher ist auch keine Sonderstellung für Parteien in Rechtsform des eingetragenen Vereins vorgesehen oder nötig. § 37 PartG trifft damit nur eine Sonderregelung für Parteien in Rechtsform des nicht rechtsfähigen Vereins. Er privilegiert sie gegenüber sonstigen politischen Vereinigungen, die als nicht rechtsfähiger Idealverein verfasst sind, indem er einen Haftungsausschluss für Handelnde und Mitglieder vorsieht und den Geschädigten auf die Haftung der Partei mit dem Parteivermögen verweist.

## II. Exemplarischer Novellierungsbedarf

Nur ein Beispiel von vielen Stellen, an denen das Parteienrecht und mit ihm die Privilegierungen politischer Parteien zu novellieren sind, stellt die Beteiligung an der Bildung der Wahlorgane dar. Wie bereits aufgezeigt, steht nur politischen Parteien ein Anspruch auf Beteiligung an deren Bildung zu.<sup>93</sup>

Durch das Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012<sup>94</sup> wurde eine Änderung der personellen Zusammensetzung der Wahlorgane nach § 9 II 2 und 3 BWahlG dergestalt vorgenommen, dass der Bundeswahlausschuss bzw. die jeweiligen Landeswahlausschüsse nun zusätzlich auch mit zwei Richtern des BVerwG bzw. des jeweiligen OVGs zu besetzen sind. An der Beteiligung der Parteien an der Besetzung der Beisitzer nach S. 4 wurde jedoch nichts geändert, auch wenn der Ausschluss der anderen politischen Vereinigungen ohne Parteistatus, die im jeweiligen Bezirk vertreten sind, aus Gründen der Chancengleichheit ebenso problematisch ist, wie das durch § 4 II BWO entstehende „faktische Besetzungsmonopol“<sup>95</sup> der im Bundestag vertretenen Parteien (s. bereits oben).

Um diese Situation aufzulösen, bestehen – wie immer, wenn Gleichheitsgesichtspunkte betroffen sind – zwei konträre Novellierungsmöglichkeiten. Zum einen die Aufnahme auch der anderen politischen

Vereinigungen ohne Parteistatus in den Kreis derer, die einen Anspruch auf Berücksichtigung bei der Besetzung haben; zum anderen der Wegfall des Anspruchs der politischen Parteien auf Berücksichtigung.

Für die letztgenannte Alternative spricht, dass schon die grundsätzliche Beteiligung der Parteien an der Bildung der Wahlorgane ebenfalls zu einem Fall der kritisierten „Entscheidungen in eigener Sache“<sup>96</sup> führt. Der Bundeswahlausschuss entscheidet nämlich nach § 18 IV BWahlG abschließend und für alle übrigen Wahlorgane verbindlich über die Wahlvorschlagsberechtigung der Parteien für Bundestagswahlen, sodass insbesondere die Besetzung des Bundeswahlausschusses mit Parteivertretern problematisch ist.

Besser wäre daher, die Parteien gar nicht erst an der Bildung der Wahlorgane zu beteiligen. So würden die Gefahren, die trotz der Verpflichtung zur unparteiischen Aufgabenwahrnehmung aus § 10 II BWahlG mit Entscheidungen in eigener Sache verbunden sind, vermieden. Dies beträfe vor allem die Problematik, dass etablierte Parteien über die Zulassung ihrer eigenen Konkurrenz<sup>97</sup> entscheiden dürfen. Durch den Ausschluss der Parteien von ihrem Anspruch auf Beteiligung bei der Besetzung der Wahlorgane würde im Ergebnis zudem die Gleichstellung mit anderen politischen Vereinigungen erreicht werden. Diese Lösung hätte den weiteren Vorteil, dass Folgefragen der Parteibeteiligung vermieden würden, wie beispielsweise die gleichheitsrechtliche Frage, in welchem Verhältnis größere und kleinere Parteien bei der Besetzung der wenigen Beisitzerplätze zu berücksichtigen sind bzw. welche Parteien überhaupt herangezogen werden.

Doch auch durch die zusätzliche Einbeziehung anderer politischer Vereinigungen wäre eine Gleichbehandlung herzustellen. Diesen Weg geht beispielsweise Bayern für den Bereich seiner Landtagswahlen. Dort normiert Art. 7 II 3 LWG Bayern: „Bei der Berufung der Beisitzer sind die in dem jeweiligen Gebiet vertretenen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen nach Möglichkeit zu berücksichtigen.“ Es werden also andere politische Vereinigungen ohne Parteistatus gerade ausdrücklich erfasst. Ebenso verhält sich Art. 5 II 3 GLKRWG Bayern: „Bei der Auswahl der Beisitzer sind nach Möglich-

<sup>92</sup> *Lenski*, PartG, § 37 Rn. 3; *Limpert*, ZParl 2009, 140 (143).

<sup>93</sup> Darstellung des Novellierungsbedarfes wie Typoskript S. 231 f.

<sup>94</sup> BGBl I 2012, S. 1501, mit Wirkung vom 19. Juli 2012.

<sup>95</sup> *Klein*, ZG 2010, 151 (161).

<sup>96</sup> Begriff in die rechtswissenschaftliche Diskussion eingebracht durch v. *Arnim*, so z.B. Abgeordnetendiäten, S. 41 f.; Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, S. 70 ff.; Parlamentsreform, S. 48 f.

<sup>97</sup> *Klein*, ZG 2010, 151 (160).

keit die Parteien und die Wählergruppen in der Reihenfolge der bei der letzten Gemeinderats- oder Kreistagswahl erhaltenen Stimmenzahlen zu berücksichtigen [...].“

Welcher der beiden aufgezeigten Lösungswege letztlich zu ergreifen ist, ist abhängig vom Sinn und Zweck der derzeit vorgesehenen Beteiligung der Parteien an der Bildung der Wahlorgane. Dieser besteht grundsätzlich darin, gegenseitige Kontrolle bei der Aufgabenwahrnehmung zu erreichen, das Vertrauen der Allgemeinheit in die korrekte Durchführung der Wahl und der Ergebnisermittlung zu stärken sowie die eigentlich mit der Kontrolle der Wahlvorgänge betraute Öffentlichkeit hierbei zu unterstützen,<sup>98</sup> indem diejenigen, die über Sachkenntnis in den vom Ausschuss zu entscheidenden Fragen verfügen, in das Verfahren eingebunden werden.<sup>99</sup> Maßgeblicher Anknüpfungspunkt dabei ist jedoch die Wahlbeteiligung der Vereinigung, nicht die übrigen Voraussetzungen des Parteibegriffs. Für diese Einschätzung spricht auch ein Vergleich mit der Definition der „sonstigen organisierten Wählergruppen“ in den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften. Der z.B. in Art. 7 II 3 LWG Bayern verwendete Begriff erfährt keine Definition im LWG Bayern selbst, stattdessen ist jedoch zur Auslegung die Definition in Art. 24 I 3 GLKrWG Bayern heranzuziehen,<sup>100</sup> deren einziges Kriterium ebenfalls die Absicht der Vereinigung zur Wahlteilnahme ist. Auch im Hinblick auf die zu gewährleistende Kontrollfunktion v. a. durch gegebenenfalls gegenläufige politische Tendenzen ist es sinnvoll, den Kreis der Parteien und Wählergruppen, die zu beteiligen sind, möglichst weit zu fassen.<sup>101</sup> Zwar können nur Parteien gem. § 27 I BWahlG mit Listen an der Bundestagswahl teilnehmen; den übrigen Wählergruppen ist durch diese Regelung jedoch die Wahlteilnahme nicht versagt, vielmehr können diese Wahlkreisvorschläge nach § 20 III BWahlG einreichen. Berücksichtigt man nun noch, dass durch die kürzliche Novellierung des BWahlG die Zusammensetzung des Bundeswahlausschusses durch die Bestellung zweier Richter des BVerwG um eine objektive Komponente erweitert und auch der Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Bundeswahlausschusses verbessert wurde, so spricht dies letztlich dagegen, den Parteien ihren Beteiligungsanspruch an der Bildung von Wahlorganen zu versagen, da die Gefahren, die mit Entscheidungen in ei-

gener Sache verbunden sind, dadurch weitreichend relativiert wurden.

Im Ergebnis sind also auch andere politische Vereinigungen ohne Parteistatus bei der Bildung der Wahlorgane zu beteiligen; dies jedoch nur mit der Einschränkung, dass diese Vereinigungen auch an Wahlen teilnehmen müssen.

### III. Fazit zur Aktualität der Privilegien

Zwar zeigt sich das aktuelle Parteienrecht als Ergebnis eines seit vielen Jahren andauernden Prozesses; es ist an zahlreichen Herausforderungen gewachsen und wurde stetig verbessert. Trotz vieler positiver Entwicklungen verblieben jedoch zahlreiche Ansatzpunkte und Möglichkeiten, das Parteienrecht noch weiter zu verbessern. Ein „vollkommenes Parteienrecht“ als Endpunkt der Entwicklung wird dennoch nie zu erreichen sein, zu vielfältig sind die sich stetig wandelnden Anforderungen, denen das Parteienrecht auch in Zukunft stets aufs Neue gerecht werden muss.<sup>102</sup>

Aus diesem Befund lassen sich auch Folgerungen für die Aktualität der Privilegien ziehen. Eine gewisse Privilegierung politischer Parteien ist nach wie vor nötig, um ihre Funktionserfüllung sicherzustellen; die Untersuchung zeigt aber, dass auf einige Privilegien inzwischen verzichtet werden kann. Dies betrifft vor allem die prozessualen Privilegien der Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren und der Parteifähigkeit nach § 3 PartG sowie den nur politischen Parteien zustehenden Anspruch auf Beteiligung bei der Bildung der Wahlorgane im Rahmen des § 9 II 4 BWahlG. Umgekehrt ist die Schaffung mindestens eines neuen Privilegs durch die Normierung der Insolvenzunfähigkeit politischer Parteien angezeigt.

<sup>98</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 9 Rn. 13.

<sup>99</sup> Klein, ZG 2010, 151 (160).

<sup>100</sup> Lenski, PartG, § 18 BWahlG Rn. 48.

<sup>101</sup> Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, § 9 Rn. 13.

<sup>102</sup> Zum Fazit siehe Typoskript S. 351.

## Parteijugendorganisationen und ihre Beteiligungsfähigkeit im verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Verfahren

Daniel Enzensperger<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Die politischen Parteien sind aus unserem Regierungssystem nicht mehr wegzudenken. Ihre zentrale Aufgabe liegt nach Art. 21 Abs. 1 GG darin, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Dieser Aufgabe werden die Parteien, indem sie an Wahlen teilnehmen, zu deren Vorbereitung entsprechend § 1 Abs. 3 PartG politische Programme ausarbeiten und diese Parteiprogramme im Wahlkampf den Bürgern näher bringen, auch hinreichend gerecht. Um dieser Aufgabe auch im Hinblick auf jüngere Generationen nachzukommen und um deren Interessen eine Plattform innerhalb der Mutterpartei bieten zu können, organisieren sich seit jeher Parteijugendorganisationen.<sup>2</sup> Freilich gerät dieser Aspekt in einem Vollzeitparlamentarismus zunehmend in den Hintergrund. Die Jugendorganisationen konzentrieren sich in letzter Zeit deshalb mehr und mehr darauf, den Parteienachwuchs zu rekrutieren und auf eine Karriere in Mutterpartei, Parlament und Regierung vorzubereiten. Es verwundert daher kaum, dass die Jugendorganisationen nur selten eine eigenständige, von der Mutterpartei abweichende Linie oder Position vertreten. Deshalb ist es besonders überraschend, wenn einzelne Mitglieder des Landesverbandes der Jungen Union Schleswig-Holstein – gegen den Willen der dortigen CDU<sup>3</sup> – mit einer Wahlprüfungsbeschwerde vor das Landesverfassungsgericht ziehen, um eine Überprüfung der Befreiung des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) von der 5 %-Hürde nach § 3 Abs. 1 S. 2 LWahlG auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu erzwingen.<sup>4</sup> Dass die Beschwerdeführer

dabei nicht primär von der altruistischen Vorstellung eines verfassungsrechtlichen Maßstabes entsprechenden Landeswahlgesetzes getrieben wurden, sondern vielmehr eine nach der Landtagswahl 2012 vereinbarte Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW verhindern wollten, ist naheliegend. Mit diesem eher politisch motivierten Vorhaben sind die Beschwerdeführer deshalb auch erwartungsgemäß in Schleswig gescheitert. Dennoch bietet das Urteil Anlass genug, sich Gedanken darüber zu machen, ob statt einzelner Mitglieder – wie es hier der Fall gewesen ist – auch ganze Bundes-, Landes- oder sogar Kreis- und Ortsverbände von Parteijugendorganisationen als Beteiligte in einem verwaltungs- oder verfassungsgerichtlichen Verfahren auftreten können. Dazu ist im Folgenden zu klären, welche Rechtsform den jeweiligen Parteijugendorganisationen zukommt (II.). Erst dann kann ermittelt werden, ob die verwaltungs- (III.) und verfassungsprozessualen (IV.) Regelungen eine Beteiligung am jeweiligen Verfahren zulassen.

### II. Rechtsform der Parteijugendorganisationen

Um die Beteiligungsfähigkeit näher bestimmen zu können, muss zunächst festgestellt werden, von welchen Rechtsformen die Parteijugendorganisationen getragen werden. Dabei konzentriert sich dieser Beitrag auf die Jugendorganisationen der im Bundestag oder in einem Landtag vertretenen Parteien, wobei wiederum nur diejenigen Parteien berücksichtigt werden, die ihre Mandate durch eine Wahl errungen haben. Da die Jugendorganisationen der Freien Wähler (FW)<sup>5</sup>, des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) sowie der Bürger in Wut (BIW)<sup>6</sup> in der öffentlichen Wahrnehmung keine Rolle spielen, werden diese hier nicht in den Fokus genommen.

#### 1. Junge Union (JU)<sup>7</sup>

Die Junge Union ist mit ca. 120.000 Mitgliedern<sup>8</sup> die größte Parteijugendorganisation in der Bundesrepublik. Als Jugendorganisation von CDU und CSU untergliedert sie sich in einen Bundesverband, 18 Lan-

<sup>1</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht (Frau Prof. Dr. Sophie-Charlotte Lenski) an der Universität Konstanz. Für seine unermüdliche Diskussionsbereitschaft gilt Herrn Mario Hilzinger ein herzlicher Dank.

<sup>2</sup> Ausführlich *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 34 ff.

<sup>3</sup> So jedenfalls lässt sich die Aussage des Landesschefs *Jost de Jager* deuten, wonach sich die Landespartei der CDU mit dem SSW nur inhaltlich und politisch auseinandersetzen wolle, nachzulesen unter [www.spiegel.de/politik/deutschland/junge-union-klagt-gegen-sonderregeln-fuer-ssw-in-schleswig-holstein-a-861653.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/junge-union-klagt-gegen-sonderregeln-fuer-ssw-in-schleswig-holstein-a-861653.html), zuletzt abgerufen am 7.10.2013, 19.16 Uhr.

<sup>4</sup> Siehe dazu LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 13.09.2013 – Az: LVerfG 9/12.

<sup>5</sup> Die Freien Wähler sind derzeit mit 19 Sitzen im Bayerischen Landtag vertreten.

<sup>6</sup> In der Bremischen Bürgerschaft ist die Partei Bürger in Wut (BIW) auf Grund der für Bremerhaven separat geltenden Sperrklausel mit einem Mandat vertreten.

<sup>7</sup> Allgemein zur Jungen Union *Langebach*, MIP 2010, 91 ff.; *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 27 f.

<sup>8</sup> Junge Union Deutschlands, Entscheidung, 61. Jg., Heft 07/08, Juli/August 2013, S. 46.

desverbände<sup>9</sup> sowie Kreis- und Ortsverbände. In einigen Bundesländern haben sich zudem zwischen Landes- und Kommunalebene Bezirksverbände konstituiert.<sup>10</sup> Diese Bundes-, Landes- und Kommunalverbände können als privatrechtliche Vereinigungen vor dem Hintergrund des Numerus clausus der Gesellschaftsformen<sup>11</sup>, mangels eines Gewerbebetriebes oder einer Eintragung in einem Register, nur die Rechtsformen des nicht eingetragenen (Ideal-)Vereins<sup>12</sup> (§ 54 BGB) oder der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (§§ 705 ff. BGB) annehmen. Schon das Reichsgericht hat den nicht eingetragenen Verein in Abgrenzung zur GbR als „[...] eine auf die Dauer berechnete Verbindung einer größeren Anzahl von Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes, die nach ihrer Satzung körperschaftlich organisiert ist, einen Gesamtnamen führt und auf einen wechselnden Mitgliederbestand angelegt ist“<sup>13</sup> definiert.<sup>14</sup> Notwendig für eine körperschaftliche Organisation sind die Organe Vorstand und Mitgliederversammlung.<sup>15</sup> Da die Regelungen zur persönlichen Haftung, Geschäftsführung und Auflösung der BGB-Gesellschaft bei einer politischen Jugendorganisation in der Praxis zu erheblichen Problemen führen würden und die Konstituierung mittels einer Satzung sowie der darin vorgesehenen Organstruktur mit Vorstand und Mitgliederversammlung der Konstruktion eines Vereins entspricht, ist davon auszugehen, dass sich die Junge Union auf Bundes- und Landesebene als nicht eingetragener Verein i.S.v. § 54 BGB organisiert.<sup>16</sup> Schwierigkeiten bereitet allerdings die

rechtliche Qualifikation der Bezirks-, Kreis- und Ortsverbände. Im Unterschied zu Bundes- und Landesverband haben diese rein formell keine eigene Satzung. Verbindliche und schriftlich fixierte Organisationsvorschriften findet man deshalb nur in den jeweiligen Landessatzungen. Demnach könnte davon auszugehen sein, dass diese Gliederungen nur unselbstständiger Teil des Landesverbandes sind. Andererseits spricht für eine Selbstständigkeit besonders der eigene Name, die regelmäßig eigene Finanzverantwortung, die Vorgabe der politischen und organisatorischen Richtung durch eine Mitglieder- oder Delegiertenversammlung und die Führung der Geschäfte durch einen eigenen Vorstand. Zusätzlich ist für die Gründung eines Ortsverbandes – bei Kreis- und Bezirksverbänden geht man wohl stillschweigend von der Erfüllung dieser Voraussetzung aus – eine Mindestanzahl von sieben Personen erforderlich<sup>17</sup>, was sogar exakt den Anforderungen für die Gründung eines eingetragenen Vereins nach § 56 BGB entspricht. Allerdings wären aber wohl für einen nicht eingetragenen Verein schon drei Personen ausreichend.<sup>18</sup> Treffender ist es, aus diesen Gründen anzunehmen, dass die an der Zweckbestimmung des jeweiligen Landesverbandes der Jungen Union orientierten Bezirks-, Kreis- und Ortsverbände zumindest die sie berührenden materiellen Regelungen der Landessatzung durch ihre Gründung bzw. den Gründungsbeschluss als eigene Satzung in der jeweils gültigen Fassung konkludent anerkennen. Da es sich bei der Satzung eines nicht eingetragenen Vereins um einen den allgemeinen rechtsgeschäftlichen Regelungen unterfallenden Vertrag handelt<sup>19</sup>, bedarf es für diese auch keiner besonderen Form<sup>20</sup>. Ergänzend zu den entsprechenden Vorschriften der Landessatzungen sind dann die §§ 21 ff. BGB analog heranzuziehen.<sup>21</sup> So lässt sich jedenfalls für die kommunalen Untergliederungen der Landesverbände die für die

auch für die CDU. Die CSU ist hingegen im Vereinsregister des AG München mit der Nr. 5586 eingetragen.

<sup>9</sup> Traditionsgemäß existieren in Niedersachsen drei Landesverbände: Braunschweig, Hannover und Oldenburg.

<sup>10</sup> So in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

<sup>11</sup> Schäfer, Gesellschaftsrecht, 2010, § 3 Rn. 1; Windbichler, Gesellschaftsrecht, 23. Aufl. 2013, § 1 Rn. 5. Vgl. auch Kindler, Grundkurs Handels- und Gesellschaftsrecht, 5. Aufl. 2011, § 9 Rn. 19.

<sup>12</sup> Nach BGHZ 22, 240, 244; Ellenberger, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 72. Aufl. 2013, § 54 Rn. 4; Hadding, in: Soergel (Hrsg.), BGB, Bd. 1, 13. Aufl. 2000, § 54 Rn. 3, untersteht ein nicht eingetragener wirtschaftlicher Verein dem Recht der OHG, die Einzelheiten hierzu sind allerdings sehr umstritten. Ausführlich dazu Reuter, in: Säcker/Rixecker (Hrsg.), MüKo BGB, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 54 Rn. 8 ff.

<sup>13</sup> RGZ 143, 212, 213; vgl. auch RGZ 60, 94, 96.

<sup>14</sup> Dagegen geht Bergmann, in: Vieweg (Hrsg.), juris PK-BGB, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 54 Rn. 7, von der Unmöglichkeit einer Unterscheidung zur GbR aus.

<sup>15</sup> Bergmann, in: Vieweg (Hrsg.), juris PK-BGB, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 54 Rn. 48; Hadding, in: Soergel (Hrsg.), BGB, Bd. 1, 13. Aufl. 2000, § 54 Rn. 12; Windbichler, Gesellschaftsrecht, 23. Aufl. 2013, § 2 Rn. 12.

<sup>16</sup> So auch Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 55 f. Gleiches gilt im Übrigen

<sup>17</sup> Siehe nur § 16a Abs. 1 JU BY; § 39 Abs. 1 JU BW; § 37 Abs. 1 JU HE; § 23 Abs. 1 S. 2 JU SH.

<sup>18</sup> So Schöpflin, in: Bamberger/Roth (Hrsg.), BGB, Bd. 1, 3. Aufl. 2012, § 54 Rn. 7; ders., in: Prütting/Wegen/Weinreich (Hrsg.), BGB, 6. Aufl. 2011, § 54 Rn. 5.

<sup>19</sup> Weick, in: Staudinger (Hrsg.), BGB, Allgemeiner Teil 2, 2005, § 54 Rn. 6.

<sup>20</sup> Ellenberger, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 72. Aufl. 2013, § 54 Rn. 6; Schöpflin, in: Prütting/Wegen/Weinreich (Hrsg.), BGB, 6. Aufl. 2011, § 54 Rn. 8; vgl. auch Reuter, in: Säcker/Rixecker (Hrsg.), MüKo BGB, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 54 Rn. 71.

<sup>21</sup> Vgl. BGHZ 50, 325, 329; Ellenberger, in: Palandt (Hrsg.), BGB, 72. Aufl. 2013, § 54 Rn. 6. Für eine direkte Anwendung der §§ 21 ff. BGB dagegen Schöpflin, in: Bamberger/Roth (Hrsg.), BGB, Bd. 1, 3. Aufl. 2012, § 54 Rn. 48.

Vereinsstruktur erforderliche Satzung nachvollziehbar konstruieren. Eine Besonderheit gilt allerdings für die Landesverbände Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein. Nach den Landessatzungen dieser Verbände haben die untergliederten Kreisverbände – in Rheinland-Pfalz die Bezirksverbände – die Möglichkeit, sich eine eigene Satzung zu geben.<sup>22</sup> Hier bedarf es also der Konstruktion einer konkludenten Satzungsanerkennung nur für die übrigen Gliederungen.

Eine andere Frage ist, ob den Verbänden der Jungen Union daneben auch ein Parteistatus zukommt. Dabei verbietet sich allerdings eine Anknüpfung an die Unterscheidung in Sonder- und Nebenorganisationen, wie es von einigen Teilen der Literatur<sup>23</sup> und der Rechtsprechung<sup>24</sup> vorgenommen wird. Der Gesetzgeber hat, indem er entgegen dem Regierungsentwurf von 1959<sup>25</sup> im PartG auf Regelungen zu diesen vermeintlichen Organisationsformen verzichtete, deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er bei der Bestimmung des Parteibegriffes – und damit gleichzeitig des Geltungsbereiches des Gesetzes – allein auf § 2 Abs. 1 PartG abstellen will. Es sollen also keiner Vereinigung die Rechte und Pflichten einer Partei gewährt bzw. auferlegt werden, welche die Anforderungen der Parteidefinition selbst nicht erfüllt. In diesem Sinne wird hier auch nicht an diese Unterscheidung angeknüpft. Ob nun die Junge Union selbst als Partei angesehen werden kann, soll im Folgenden geklärt werden.

In der Satzung des Bundesverbandes sowie in einigen Landessatzungen deklariert sich die Junge Union im Verhältnis zu CDU und CSU als selbstständige Vereinigung<sup>26</sup>. Daraus lässt sich aber nicht ohne Weiteres auf eine eigene Parteieigenschaft der Jungen Union schließen. Vielmehr müssten nach dem eben Erläuterten die Anforderungen nach § 2 Abs. 1 PartG vorliegen: Dieser bestimmt, dass als Partei von Rechts wegen nur solche Vereinigungen von Bürgern anzusehen sind, die auf lange Sicht bei der politischen Willensbildung im Bund und in den Ländern Einfluss

nehmen und an der Repräsentation der Bevölkerung in den Parlamenten mitwirken wollen. Dieser Zielsetzung muss jedoch in einer Gesamtbetrachtung von Umfang, Festigkeit der Organisation, Mitgliederzahl und Öffentlichkeitsarbeit eine gewisse Ernsthaftigkeit zu Grunde liegen.<sup>27</sup> Zwar wird die Junge Union sehr wohl an der politischen Willensbildung im Bund und in den Ländern teilnehmen wollen, es wird aber dafür gerade an der Zielsetzung fehlen, als eigenständige Vereinigung im Bundestag oder in einem Landtag, das Volk zu repräsentieren, sprich an Wahlen teilzunehmen. Dies kommt auch sehr deutlich dadurch zum Ausdruck, dass Mitglieder der Jungen Union zu Bundes- und Landtagswahlen offiziell nur für CDU oder CSU antreten, selbst also keine eigenen Listen einreichen oder eigene Wahlkreiskandidaten aufstellen.<sup>28</sup> Letztlich hat die Junge Union bisher auch nie versucht, als Partei zu Wahlen auf der Staatsebene zugelassen zu werden. Selbst wenn man aber der Jungen Union zum Zeitpunkt ihrer Gründung 1947<sup>29</sup> einen Parteistatus zuerkennen wollte, so muss dieser mangels eigener Wahlvorschläge zu Bundes- und Landtagswahlen nach § 2 Abs. 2 PartG inzwischen erloschen sein.<sup>30</sup> Mithin kann also der Jungen Union kein Parteistatus (mehr) zukommen.

## 2. Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD (JuSos)<sup>31</sup>

Die Arbeitsgemeinschaften der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD sind nach dem Verständnis der SPD nur ein unselbstständiger Teil derselben.<sup>32</sup> Dementsprechend erfolgt die Bildung durch Beschlussfassung des Parteivorstandes, der für die jeweilige Organisationsstufe zuständig ist.<sup>33</sup> In der Praxis existieren JuSo-Arbeitsgemeinschaften auf Bundes-, Landes- sowie Kreis- und Ortsebene. Unklar ist, ob sich die JuSo-Arbeitsgemeinschaften dennoch der Rechtsform eines nicht eingetragenen Vereins i.S.v. § 54 BGB zuordnen lassen. Nach der Standarddefinition des Reichsgerichts ist einzig fraglich, ob die

<sup>22</sup> Siehe § 25 Abs. 1 JU BE; § 9 Abs. 3 S. 1 JU BB; § 14 S. 1 JU NRW; § 28 Abs. 1 JU RP; § 25 JU SN; § 17 Abs. 3 JU SH.

<sup>23</sup> Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Art. 9 Abs. 1 Rn. 36; Löwer, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2012, Art. 9 Rn. 42; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 4; Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 44 ff.

<sup>24</sup> BVerfGE 2, 1, 78; 5, 85, 392; vgl. auch BVerwGE 75, 86, 97.

<sup>25</sup> Vgl. dazu BT-Drs. III/1509.

<sup>26</sup> Siehe § 1 JU; § 1 Abs. 2 JU BY; § 1 Abs. 1 JU BW; § 1 S. 2 JU HE; § 1 JU NI; § 1 JU NRW.

<sup>27</sup> Näher dazu Lenski, PartG, 2011, § 2 Rn. 3 ff.

<sup>28</sup> Bei Kommunalwahlen hat die Junge Union dagegen schon eigene Listen eingereicht. Zur Problematik um das Verbot des Doppelauftritts einer Partei BayVerfGH, BayVBl. 1993, 206.

<sup>29</sup> Langebach, MIP 2010, 91, 92.

<sup>30</sup> Kritisch zur Beschränkung auf Bundes- und Landtagswahlen Lenski, PartG, 2011, § 2 Rn. 35; Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 41 ff.

<sup>31</sup> Allgemein zu den Jungsozialisten Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 29 f.

<sup>32</sup> Präambel sowie I 3 der Grundsätze und Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften in der SPD (GRAG SPD).

<sup>33</sup> I 3 Abs. 3 S. 1 GRAG SPD.

JuSos eine eigene Satzung haben und körperschaftlich organisiert sind. Zwar sind in der Organisationsstruktur explizit Vorstandschaften<sup>34</sup> und Mitgliederversammlungen (Bundeskonferenz bzw. Vollversammlungen)<sup>35</sup> vorgesehen, eine Konstituierung mittels des ausdrücklichen Beschlusses einer formellen Satzung findet aber nicht statt. Zwar bedarf – wie oben bereits geschildert – die Satzung keiner bestimmten Form. Deshalb könnte man auch die durch den Bundesvorstand der SPD beschlossenen „Grundsätze und Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften in der SPD“ entsprechend der obigen Konstruktion einer konkludenten Satzungsanerkennung heranziehen. Es fehlt dafür jedoch an einem ausdrücklichen Willensakt der Mitglieder, dem man diese Wirkung beimessen könnte. Einen derartigen ausdrücklichen Gründungsvorgang gibt es bei den JuSo-Arbeitsgemeinschaften also gerade nicht, weil diese durch Beschluss des jeweiligen SPD-Vorstands eingerichtet werden. Fehlt es an einem ausdrücklichen Gründungsakt, kann sich der Gründungsvorgang auch aus den Umständen ergeben.<sup>36</sup> Umstände in diesem Sinne sind vor allem die Einberufung einer Mitgliederversammlung zur Wahl eines Vorstandes sowie die Aufnahme der Geschäfte. In diesen Vorgängen lässt sich dann nicht nur eine Gründung, sondern auch gleichzeitig eine konkludente Anerkennung der „Grundsätze und Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften in der SPD“ als eigene Satzung sehen, sofern sich die JuSo-Arbeitsgemeinschaften bei Vornahme dieser Vorgänge an diesem Innenrecht orientieren, was in der Praxis zwangsläufig auf Grund der Kontrolle durch die SPD der Fall sein wird. Somit lassen sich die JuSos trotz offizieller Unselbstständigkeit ebenfalls als nicht eingetragener Verein i.S.v. § 54 BGB qualifizieren.<sup>37</sup> Ein Parteistatus kommt ihnen – wie schon der Jungen Union – mangels einer Teilnahme an staatlichen Wahlen nicht zu.

### 3. Junge Liberale (JuLis)<sup>38</sup>

Als Jugendorganisation der FDP sind die Jungen Liberalen ihrer Struktur nach wie die Mutterpartei in einen Bundesverband, 16 Landesverbände sowie Kreis- und Ortsverbände gegliedert. In manchen

Bundesländern sind zudem Bezirksverbände eingerichtet. Der Bundesverband<sup>39</sup> sowie die Landesverbände von Bayern<sup>40</sup>, Baden-Württemberg<sup>41</sup>, Brandenburg<sup>42</sup>, Hamburg<sup>43</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>44</sup>, Niedersachsen<sup>45</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>46</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>47</sup>, Sachsen-Anhalt<sup>48</sup>, Schleswig-Holstein<sup>49</sup> und Thüringen<sup>50</sup> sind parallel zur Rechtsform der FDP<sup>51</sup> als eingetragener Verein organisiert. Hingegen verbleibt für die Landesverbände Berlin, Bremen, Hessen, Saarland und Sachsen sowie diejenigen Bezirks-, Kreis- und Ortsverbände, die nicht eingetragen sind, nur die Rechtsform des Vereins i.S.v. § 54 BGB. Teilweise besteht für die Bezirks- und/oder Kreis- und Ortsverbände – schon mangels Organisationsregelungen in den Landessatzungen – die Möglichkeit, sich eine eigene Satzung zu geben.<sup>52</sup> Die übrigen Verbände werden die sie betreffenden Regelungen der jeweiligen Landessatzung als ihre eigene Satzung anerkennen. Ein Parteistatus der Jungen Liberalen ist mit den gleichen Überlegungen wie bei der Jungen Union abzulehnen.

### 4. Grüne Jugend (GJ)

Die Grüne Jugend ist die Jugendorganisation von Bündnis 90/Die Grünen. Sie untergliedert sich in einen Bundesverband, 16 Landesverbände und auf kommunaler Ebene je nach Bundesland in Kreis- und Ortsverbände, unselbstständige Arbeitskreise bzw. Basis- oder Bezirksgruppen. Wie bei CDU und

<sup>39</sup> § 1 Abs. 1 u. 3 JuLis.

<sup>40</sup> Art. 1 Abs. 2 JuLis BY.

<sup>41</sup> § 2 Abs. 1 u. 3 JuLis BW.

<sup>42</sup> Da eine Einsicht in die Satzung trotz mehrmaliger Anfrage nicht ermöglicht wurde, muss hier auf die offizielle Internetadresse verwiesen werden, in der sich die JuLis Brandenburg als e.V. ausweisen: [www.julis-brandenburg.de/node/99](http://www.julis-brandenburg.de/node/99), zuletzt abgerufen am 30.10.2013, 9.53 Uhr.

<sup>43</sup> § 1 Abs. 1 JuLis HH.

<sup>44</sup> § 1 Abs. 1 JuLis MV.

<sup>45</sup> Präambel JuLis NI.

<sup>46</sup> § 1 Abs. 1 JuLis NRW.

<sup>47</sup> § 1 Abs. 1 u. 3 JuLis RP.

<sup>48</sup> Präambel JuLis ST.

<sup>49</sup> § 1 Abs. 1 JuLis SH.

<sup>50</sup> Der Landesverband Thüringen der JuLis weist sich dem Namen nach zwar als eingetragener Verein aus, jedoch enthält die Satzung entgegen § 57 Abs. 1 BGB hierzu keine Vorschriften.

<sup>51</sup> Die FDP ist im Vereinsregister des AG Charlottenburg mit der Nr. 139996NzA5 eingetragen. Dazu auch *Weick*, in: *Staudinger* (Hrsg.), *BGB, Allgemeiner Teil 2*, 2005, § 54 Rn. 2.

<sup>52</sup> Siehe nur Art. 13 Abs. 1 JuLis BY; §§ 11 Abs. 7, 12 Abs. 4 JuLis BW; § 3 Abs. 2 JuLis HB; § 7 Abs. 5 JuLis HH.

<sup>34</sup> Vgl. I 4 c), II 3, II 4 c) ff) GRAG SPD.

<sup>35</sup> I 3 Abs. 4 S. 2 u. I 4 a) GRAG SPD.

<sup>36</sup> BGH WM 1978, 115, 116; *Bergmann*, in: *Vieweg* (Hrsg.), *juris PK-BGB*, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 54 Rn. 34; *Hadding*, in: *Soergel* (Hrsg.), *BGB*, Bd. 1, 13. Aufl. 2000, § 54 Rn. 7.

<sup>37</sup> In diese Richtung auch *Westerwelle*, *Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen*, 1994, S. 53 f.

<sup>38</sup> Allgemein zu den Jungen Liberalen *Westerwelle*, *Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen*, 1994, S. 30 f.

JU sind parallel zur Mutterpartei<sup>53</sup> der Bundesverband und die Landesverbände der Grünen Jugend als nicht eingetragene Vereine zu qualifizieren. Den Kommunalverbänden kommt diese Rechtsform mangels Organisationsregelungen in den Landessatzungen nur dann von Anfang an zu, wenn sie sich – wie auch immer dies geschehen mag – eine eigene Satzung gegeben und einen Vorstand gewählt haben. Dabei ist in einigen Landessatzungen eine Satzungsautonomie ausdrücklich verankert.<sup>54</sup> Auch der Grünen Jugend kommt trotz Selbstständigkeit<sup>55</sup> insgesamt kein Parteistatus zu.

## 5. Linksjugend [‘Solid]

Die Linksjugend [‘Solid] ist als Jugendorganisation der Partei Die Linke in einen Bundesverband, 16 Landesverbände sowie sog. Basisgruppen, die weitgehend Kreis- oder Ortsverbänden entsprechen, unterteilt. Der Bundesverband<sup>56</sup> sowie einige Landesverbände<sup>57</sup> organisieren sich als eingetragene Vereine. Den übrigen Landesverbänden kommt die Rechtsform des nicht eingetragenen Vereins i.S.v. § 54 BGB zu. Die Basisgruppen können mangels ausreichender Organisationsregelungen in den Landessatzungen nur dann als nicht eingetragener Verein qualifiziert werden, wenn sie sich neben der Vorstandsbildung eine eigene Satzung gegeben haben. In der Bundessatzung sowie manchen Landessatzungen ist deshalb die Satzungsautonomie der Basisgruppen gewährleistet.<sup>58</sup> Einen Parteistatus hat die Linksjugend nicht. Interessant und deshalb am Rande noch zu erwähnen ist, dass die Linksjugend nur in einigen – ausschließlich westdeutschen – Bundesländern vom Verfassungsschutz beobachtet wird<sup>59</sup>. Der baden-württembergische Verfassungsschutz bezeichnet die Linksjugend sogar als „*offen extremistisch*“<sup>60</sup>.

## 6. Junge Piraten (JuPis)

Die Jugendorganisation der Piratenpartei ist in einen Bundesverband sowie die Landesverbände Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gegliedert. In den anderen Bundesländern existieren teilweise sog. Landesorganisationen, die auf Grundlage einer Landesmitgliederversammlung ohne eigene formelle Satzung gegründet werden können.<sup>61</sup> Auf kommunaler Ebene sind bisher keine Organisationsformen erkennbar. Anders als die Piratenpartei organisiert sich der Bundesverband der Jungen Piraten als eingetragener Verein.<sup>62</sup> Die Bundessatzung schreibt diese Rechtsform auch für ihre Landesverbände verbindlich vor.<sup>63</sup> Dementsprechend haben sich die bisher gegründeten Landesverbände auch als eingetragene Vereine konstituiert.<sup>64</sup> Die Landesorganisationen können als nicht eingetragene Vereine qualifiziert werden, sofern sie einen Vorstand gewählt haben. Die JuPis sind ebenfalls keine Partei i.S.v. § 2 Abs. 1 PartG.

## 7. Junge Nationaldemokraten (JN)

Bereits im Jahr 1969 gründeten sich die heute ca. 350 Mitglieder starken Jungen Nationaldemokraten als Jugendorganisation der NPD.<sup>65</sup> Nach den Verfassungsschutzberichten der Länder existieren neben einem Bundesverband mehr oder weniger aktive Landesverbände in Baden-Württemberg<sup>66</sup>, Berlin<sup>67</sup>, Hessen<sup>68</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>69</sup>, Niedersachsen<sup>70</sup>, Rheinland-Pfalz<sup>71</sup>, Sachsen<sup>72</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>73</sup>. In Bayern<sup>74</sup> kann dagegen mangels Führungsstruktur derzeit nicht mehr von einem Landesverband gesprochen werden. Nicht ganz eindeutig ist die Lage in Nordrhein-Westfalen<sup>75</sup>. Zwar keinen Landesverband, aber auf kommunaler Ebene mehrere Stützpunkte mit jeweils mindestens drei Mitgliedern<sup>76</sup> unterhält

<sup>53</sup> Dazu Weick, in: Staudinger (Hrsg.), BGB, Allgemeiner Teil 2, 2005, § 54 Rn. 2.

<sup>54</sup> Siehe nur § 4 Abs. 1 S. 5 GJ BY; § 11 Abs. 2 GJ BE; § 9 Abs. 2 GJ ST; § 4 Abs. 1 GJ SL; § 3 Abs. 3 GJ SH.

<sup>55</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 GJ.

<sup>56</sup> § 1 Abs. 3 LJ.

<sup>57</sup> Siehe nur § 1 Abs. 1 u. 3 LJ HH; § 1 Abs. 3 LJ HE; § 1 Abs. 1 u. 3 S. 2 LJ NRW; § 1 Abs. 3 LJ SL; § 1 Abs. 1 u. 4 LJ ST.

<sup>58</sup> Siehe nur § 7 Abs. 5 LJ; § 6 Abs. 2 LJ BW; § 13 Abs. 2 S. 2 LJ HH; § 7 Abs. 2 LJ HE; § 10 Abs. 3 LJ ST; § 7 Abs. 2 S. 3 u. Abs. 5 LJ NRW.

<sup>59</sup> Siehe LfV BY, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 131; LfV BW, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 229 f.; LfV HH, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 131 ff.; LfV HE, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 98 f.; LfV NI, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 121 f.; LfV NRW, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 140 f.

<sup>60</sup> LfV BW, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 224.

<sup>61</sup> § 1 Abs. 1 Landesorganisationsordnung JuPis.

<sup>62</sup> § 1 Abs. 1 u. 2 JuPis.

<sup>63</sup> § 3 Abs. 1 u. 3 JuPis.

<sup>64</sup> § 1 JuPis NI; § 1 Abs. 2 u. 5 JuPis NRW.

<sup>65</sup> BfV, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 99.

<sup>66</sup> LfV BW, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 196 ff.

<sup>67</sup> LfV BE, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 48 f.

<sup>68</sup> LfV HE, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 68.

<sup>69</sup> LfV MV, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 44 ff.

<sup>70</sup> LfV NI, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 83 ff.

<sup>71</sup> LfV RP, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 46 f.

<sup>72</sup> LfV SN, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 43 ff.

<sup>73</sup> LfV ST, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 80.

<sup>74</sup> LfV BY, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 87 f.

<sup>75</sup> LfV NRW, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 47.

die JN in Brandenburg<sup>77</sup> und Thüringen<sup>78</sup>. In den übrigen Bundesländern ist davon auszugehen, dass keine Landesverbände (mehr) existieren.<sup>79</sup> Nach der Bundessatzung der NPD sind die Jungen Nationaldemokraten zwar nur „integraler Bestandteil“ der Partei<sup>80</sup>, ihre eigene Finanzverantwortung<sup>81</sup> und das von ihrem Bundeskongress unmittelbar demokratisch beschlossene – wenn auch genehmigungspflichtige<sup>82</sup> – Statut sprechen jedoch dafür, den Bundesverband, die Landesverbände sowie die Stützpunkte als Vereine i.S.v. § 54 BGB einzuordnen, sofern sie denn im Einzelnen über einen Vorstand verfügen. Im Übrigen ist auch die JN keine politische Partei.

### III. Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozess

Nachdem die Parteijugendorganisationen nun einer Rechtsform zugeordnet worden sind, kann die Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozess näher bestimmt werden. Dabei versteht man unter Beteiligungsfähigkeit die Fähigkeit, ein Prozessrechtsverhältnis als Subjekt, also als Träger von Rechten und Pflichten im Prozess, begründen zu können.<sup>83</sup> Im Verwaltungsprozess richtet sich die Beteiligungsfähigkeit nach § 61 VwGO. Danach sind insbesondere natürliche und juristische Personen (§ 61 Nr. 1 VwGO) fähig, sich am verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu beteiligen. Somit besteht für diejenigen Parteijugendorganisationen, die sich als eingetragener Verein organisieren – vor allem Bundes- und Landesverbände der Jungen Liberalen, der Linksjugend und der Jungen Piraten – die Möglichkeit, als juristische Person i.S.v. § 61 Nr. 1 Var. 2 VwGO als Prozessbeteiligte im Verwaltungsprozess aufzutreten.<sup>84</sup> Für nicht rechtsfähige Vereinigungen gilt hingegen § 61 Nr. 2 VwGO.<sup>85</sup> Vereinigungen in diesem Sinne sind Personenmehrheiten mit einem Mindestmaß an inne-

rer Organisation.<sup>86</sup> Hierzu gehören grundsätzlich auch nicht eingetragene Vereine.<sup>87</sup> Diese sind allerdings nur dann beteiligungsfähig, wenn ihnen ein Recht zustehen kann. Dies ist der Fall, soweit der Vereinigung ein subjektives öffentliches Recht mit Blick auf den konkreten Streitgegenstand zusteht.<sup>88</sup> Demnach kann die Beteiligungsfähigkeit von Vereinigungen nach § 61 Nr. 2 VwGO nicht abstrakt, sondern nur mit Bezug auf einen konkreten Sachverhalt beurteilt werden. Alle Verbände der Parteijugendorganisationen, die sich als nicht eingetragener Verein organisieren, sind deshalb nur dann im verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligungsfähig, wenn sie subjektive öffentliche Rechte mit Bezug auf den streitigen Sachverhalt geltend machen können. Anders als die nicht eingetragenen Vereine mit Parteistatus, also insbesondere die Bundes- und Landesverbände der Mutterparteien dieser Jugendorganisationen, können sie diese Anforderung nicht über § 3 PartG umgehen, der eine Aktiv- und Passivlegitimation der politischen Parteien unabhängig von ihrer Rechtsform begründet.<sup>89</sup> Eine Beteiligungsfähigkeit nicht rechtsfähiger Parteijugendorganisationen ist infolgedessen zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, aber auf bestimmte Fallkonstellationen beschränkt. Deshalb ist zu überlegen, ob sich eine Beteiligungsfähigkeit politischer Jugendorganisationen, die keine Rechtsfähigkeit besitzen, zumindest über eine analoge Anwendung von § 3 PartG konstruieren lässt. Selbst bei Annahme einer vergleichbaren Interessenlage kann jedoch nicht von einer Regelungslücke ausgegangen werden.<sup>90</sup> Der Gesetzgeber hat – mit Blick auf die Landesverbände – die Regelung nach dem ausdrücklichen Wortlaut nur auf die Gebietsverbände der höchsten Stufe erstreckt. Mithin wollte er eine Aktiv- und Passivlegitimation der Kreis- und Ortsverbände

<sup>76</sup> Vgl. § 22 Statut JN. Kreisverbände der JN müssen im Unterschied dazu nach § 19 mindestens sieben Mitglieder haben.

<sup>77</sup> LfV BB, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 53.

<sup>78</sup> LfV TH, Verfassungsschutzbericht 2012, S. 37.

<sup>79</sup> Ausdrücklich nur LfV SL, nachzulesen unter [www.saarland.de/4483.htm](http://www.saarland.de/4483.htm), zuletzt abgerufen am 15.10.2013, 20.37 Uhr.

<sup>80</sup> § 23 S. 2 NPD.

<sup>81</sup> § 9 Statut JN.

<sup>82</sup> § 23 S. 2 NPD.

<sup>83</sup> Vgl. BVerwGE 45, 207, 208; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 9. Aufl. 2013, § 12 Rn. 18; *Württemberg*, Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 213.

<sup>84</sup> Vgl. *Czybulka*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), VwGO, 3. Aufl. 2010, § 61 Rn. 22; *Schmidt*, in: *Eyermann* (Hrsg.), VwGO, 13. Aufl. 2010, § 61 Rn. 5.

<sup>85</sup> *Kopp/Schenke*, VwGO, 18. Aufl. 2012, § 61 Rn. 8; *Saurenhaus*, in: *Wysk* (Hrsg.), VwGO, 2011, § 61 Rn. 5.

<sup>86</sup> *Bier*, in: *Schoch/Schneider/Bier* (Hrsg.), VwGO, Bd. I, Stand: August 2012, § 61 Rn. 5; *Schmidt*, in: *Eyermann* (Hrsg.), VwGO, 13. Aufl. 2010, § 61 Rn. 8.

<sup>87</sup> *BVerwG*, DÖV 1984, 940; *Bier*, in: *Schoch/Schneider/Bier* (Hrsg.), VwGO, Bd. I, Stand: August 2012, § 61 Rn. 5; *Schmidt*, in: *Eyermann* (Hrsg.), VwGO, 13. Aufl. 2010, § 61 Rn. 9.

<sup>88</sup> BVerwGE 90, 304, 305; *Redeker*, in: *Redeker/v. Oertzen* (Hrsg.), VwGO, 15. Aufl. 2010, § 61 Rn. 4; *Württemberg*, Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 215. Die Gegenauffassung stellt hingegen mit dem Argument einer Gefahr der Vermengung von Beteiligungsfähigkeit und Klagebefugnis in einer abstrakten Betrachtungsweise nur darauf ab, ob der Vereinigung im Rechtsverhältnis gegenüber dem Beklagten generell Rechte zustehen können. So *Czybulka*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), VwGO, 3. Aufl. 2010, § 61 Rn. 29; *Kopp/Schenke*, VwGO, 18. Aufl. 2012, § 61 Rn. 8.

<sup>89</sup> Vgl. *Groß*, DÖV 1968, 80, 81; *Scheuner*, DÖV 1968, 88, 91.

<sup>90</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen einer Analogie *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtslehre, 6. Aufl. 2011, Rn. 889.

sowie anderer politischer Akteure bewusst nicht über das PartG ermöglichen. Zwar ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit der Regelung in § 3 PartG den verwaltungsprozessualen Rechtsschutz nicht einschränken, sondern nur den zivilgerichtlichen Rechtsschutz erweitern wollte<sup>91</sup>, aber für eine Analogie zu § 3 PartG verbleibt dennoch kein Raum. Mithin bleibt die Beteiligungsfähigkeit der nicht rechtsfähigen Parteijugendorganisationen auf die von § 61 Nr. 2 VwGO erfassten Fallkonstellationen beschränkt.

#### IV. Beteiligungsfähigkeit im Verfassungsprozess

Anders als im Verwaltungsprozess richtet sich die Beteiligungsfähigkeit im Verfassungsprozess vor dem BVerfG nach der jeweils gewählten Verfahrensart.<sup>92</sup> Als Antragsteller oder Antragsgegner können Parteiorganisationen allerdings überhaupt nur im Rahmen eines Organstreit-, Verfassungsbeschwerde-, Wahlprüfungsbeschwerde- oder Parteiverbotsverfahrens näher in Erwägung gezogen werden.<sup>93</sup> Die anderen Verfahrensarten vor dem BVerfG sind speziell auf Verfassungsorgane, Gebietskörperschaften oder Gerichte als Antragsteller zugeschnitten.

##### 1. Organstreitverfahren

Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung die Beteiligungsfähigkeit von politischen Parteien im Organstreitverfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als andere Beteiligte, die mit eigenen Rechten ausgestattet sind, angenommen.<sup>94</sup> Rechte können die Parteien dabei aus Art. 21 GG geltend machen.<sup>95</sup> Es ist allerdings zweifelhaft, ob diese Rechtsprechung auch auf die Parteiorganisationen übertragen werden kann. Schließlich haben Parteiorganisationen – wie oben bereits festgestellt –, sofern man mit dem BVerfG von einer Identität der Parteibegriffe in § 2

PartG und Art. 21 Abs. 1 GG ausgeht<sup>96</sup>, keinen Parteistatus. Mithin können sie sich nicht auf Art. 21 GG berufen. Mangels anderer einschlägiger Grundgesetzschriften, aus denen die Parteiorganisationen Rechte ableiten könnten, scheidet eine Beteiligungsfähigkeit im Organstreitverfahren deshalb aus.

##### 2. Verfassungsbeschwerde

Das Verfahren der Verfassungsbeschwerde steht nach dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG jedermann offen. Darunter fallen alle natürlichen und juristischen Personen sowie nicht rechtsfähige Personenvereinigungen. Ob der Beschwerdeführer Träger des konkret geltend gemachten Rechts<sup>97</sup> überhaupt<sup>98</sup> oder möglicherweise Träger eines rügefähigen Rechts<sup>99</sup> ist, spielt für die Beschwerdefähigkeit – so die Terminologie zur Beteiligungsfähigkeit bei der Verfassungsbeschwerde<sup>100</sup> – keine Rolle. Die Verfassungsbeschwerde soll grundsätzlich jedem Rechtssubjekt offen stehen. Die realistische Chance auf ein erfolgsversprechendes Verfahren im Sinne der Verhinderung einer Popularklage – ob also die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht – ist dagegen eine Frage der Beschwerdebefugnis und somit an anderer Stelle zu thematisieren. Damit ist der Prüfungspunkt der Beschwerdefähigkeit aber nicht überflüssig, sondern dient mitunter zur klarstellenden Abgrenzung im Hinblick auf andere Verfahrensarten. Nach der hier vertretenen Auffassung können sich daher nicht nur die als eingetragene Vereine organisierten Parteiorganisationen im Verfassungsbeschwerdeverfahren als juristische Personen beteiligen, sondern auch diejenigen, die sich als nicht eingetragene Vereine i.S.v. § 54 BGB qualifizieren lassen, und zwar unabhängig davon, ob sie ein Recht geltend machen können oder nicht.<sup>101</sup>

<sup>91</sup> BVerwGE 32, 333, 334 f.; *Jülich*, DVBl. 1968, 846.

<sup>92</sup> *Lenski*, PartG, 2011, § 3 Rn. 20.

<sup>93</sup> Vgl. für Parteien *Henke*, in: Dolzer/Graßhof/Kahl/Waldhoff (Hrsg.), BK GG, Art. 21 Rn. 253 (Stand: Sept. 1991). Die Grundrechtsverwirkung hat bisher keine praktische Bedeutung erlangt und wird deshalb hier nicht behandelt.

<sup>94</sup> BVerfGE 4, 27, 30; 24, 260, 263 f.; 73, 40, 65; 82, 322, 335; 84, 290, 298; 109, 275, 278. Anders dagegen *Henke*, in: Dolzer/Graßhof/Kahl/Waldhoff (Hrsg.), BK GG, Art. 21 Rn. 254 (Stand: Sept. 1991); *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 92; *Vofßkuhle*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 93 Rn. 106.

<sup>95</sup> Hingegen sollen die politischen Parteien im Organstreitverfahren nicht Antragsgegner sein können. So implizit BVerfGE 44, 125, 136 f.; *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 219 (Stand: 15.05.2013); *Maunz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 93 Rn. 11 (Stand: Grundwerk).

<sup>96</sup> BVerfGE 24, 260, 263 f.; 89, 266, 269 f.; 91, 262, 266 f. Ebenso *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 11 Rn. 28.

<sup>97</sup> BVerfGE 21, 362, 367; 123, 267, 328 f.; *Goos*, in: Hillgruber/Goos (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 104; *Ruppert*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90 Rn. 17; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 206; *Wilms*, Staatsrecht II, 2010, Rn. 1128.

<sup>98</sup> *Erichsen*, Jura 1991, 585, 586; *Lenski*, PartG, 2011, § 3 Rn. 22; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte Staatsrecht II, 28. Aufl. 2012, Rn. 1228; *Spranger*, AöR 127 (2002), 27, 30 ff.

<sup>99</sup> *Pestalozza*, Die echte Verfassungsbeschwerde, 2007, S. 8.

<sup>100</sup> Vgl. *Ruppert*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90 Rn. 16.

<sup>101</sup> Für politische Parteien, die sich als nicht eingetragener Verein organisieren, hat das BVerfG, allerdings mit Bezug auf die aus Art. 21 GG folgenden Rechte, eine Beschwerdefähigkeit in BVerfGE 3, 383, 391 f.; 6, 273, 277 anerkannt.

### 3. Wahlprüfungsbeschwerde

Die in der Einleitung bereits erwähnte Landeswahlprüfungsbeschwerde besitzt mit der Wahlprüfungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 41 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr. 3, 48 BVerfGG ein Pendant zur Überprüfung von Bundestagswahlen. Beteiligungs- bzw. beschwerdefähig sind nach § 48 Abs. 1 BVerfGG unter bestimmten – hier nicht näher zu erläuternden – Voraussetzungen: Abgeordnete, Fraktionen, Bundestagsminderheiten, wahlberechtigte Einzelpersonen und seit 2012<sup>102</sup> nun auch eine Gruppe von Wahlberechtigten.<sup>103</sup> Aktiv wahlberechtigt sind nach Art. 38 Abs. 2 GG nur natürliche Personen.<sup>104</sup> Dementsprechend bleibt juristischen Personen, aber auch nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen, eine Beteiligungsfähigkeit im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde weiterhin verwehrt. Infolgedessen können die als eingetragene oder nicht eingetragene Vereine organisierten Parteijugendorganisationen nicht als solche Beschwerde erheben. Will also eine politische Jugendorganisation Wahlprüfungsbeschwerde einreichen, bleibt ihr – wie im Falle der Jungen Union Schleswig-Holstein – nichts anderes übrig, als diese von einzelnen wahlberechtigten Mitgliedern, die sich nun auch als Gruppe formieren können, erheben zu lassen. In diesem Fall lässt sich aber die Wahlprüfungsbeschwerde der politischen Jugendorganisation nicht mehr zurechnen, zumal die Verantwortung im Verfahren dann den jeweils als Beschwerdeführern fungierenden Mitgliedern obliegt.

### 4. Parteiverbotsverfahren

Zum Schutze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und des Bestandes der Bundesrepublik sehen Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG, §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG ein Parteiverbotsverfahren vor.<sup>105</sup> Nur das BVerfG kann eine politische Partei als mit dem Grundgesetz unvereinbar bzw. als verfassungswidrig verbieten (sog. Parteienprivileg)<sup>106</sup>. Als Antragsgegner betei-

lungsfähig sind nur Parteien i.S.v. Art. 21 Abs. 1 GG bzw. § 2 Abs. 1 PartG.<sup>107</sup> Da die hier behandelten Parteijugendorganisationen selbst keinen Parteistatus haben, ist eine Beteiligung als Antragsgegner folglich ausgeschlossen. Parteijugendorganisationen können daher nur nach § 3 VereinsG durch den Bundes- bzw. Landesinnenminister verboten werden.<sup>108</sup> Spätestens seitdem die NPD in Folge der Diskussion um ein zweites NPD-Verbotsverfahren<sup>109</sup> gegen sich selbst ein solches Verfahren einleiten wollte, ist nun auch verfassungsgerichtlich klargestellt, dass Parteien nach dem ausdrücklichen und abschließenden Wortlaut des § 43 Abs. 1 BVerfGG im Parteiverbotsverfahren nicht als Antragsteller auftreten können.<sup>110</sup> Gleiches würde auch für die Parteijugendorganisationen gelten, sofern man ihnen entgegen der hier vertretenen Rechtsauffassung einen Parteistatus zusprechen möchte.

### V. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten: Die politischen Jugendorganisationen Junge Liberale, Linksjugend [‘Solid] und Junge Piraten organisieren sich überwiegend als eingetragener Verein. Hingegen lassen sich Junge Union, Arbeitsgemeinschaften der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD, Grüne Jugend und Junge Nationaldemokraten ohne Ausnahme als nicht eingetragener Verein nach § 54 BGB qualifizieren. Erstere sind im Verwaltungsprozess als juristische Person über § 61 Nr. 1 Var. 2 VwGO, letztere über § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähig, allerdings nur, sofern ihnen mit Bezug zum konkreten Streitgegenstand ein subjektives öffentliches Recht zusteht. Im Verfassungsprozess sind die Parteijugendorganisationen – unabhängig von ihrer Rechtsform – ausschließlich im Verfassungsbeschwerdeverfahren beteiligungsfähig.

<sup>102</sup> BGBl. I 2012, 1501, 1502.

<sup>103</sup> Hingegen erfassen die meisten der derzeit geltenden Landesverfassungsgerichtsgesetze Gruppen von Wahlberechtigten immer noch nicht (vgl. Art. 48 VerfGHG BY; § 41 VerfGHG BE; § 47 VerfGG HH; § 52 StGHG HE; § 49 VerfGG MV; §§ 22 StGHG, 2 WahlPrüfG NI; §§ 53 VerfGHG, 10, 9 Abs. 1, 2 Abs. 2 WahlPrüfG NRW; §§ 28a VerfGHG, 3 WahlPrüfG RP; § 38 VerfGHG SL; § 49 VerfGG SH; § 48 VerfGHG TH). Anders dagegen § 52 StGHG BW; § 59 VerfGG BB; § 32 VerfGG SN; § 34 VerfGG ST.

<sup>104</sup> Vgl. auch *Hillgruber*, in: Hillgruber/Goos (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, Rn. 761.

<sup>105</sup> Ausführlich dazu *Maurer*, AöR 96 (1971), 203.

<sup>106</sup> BVerfGE 12, 296, 305; 47, 130, 139; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 148; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth

(Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 29. Anders will den Begriff dagegen *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 541 (Stand: Jan. 2012) verstanden haben.

<sup>107</sup> *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1137; *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 9. Aufl. 2012, Rn. 341.

<sup>108</sup> Zum Vereinsverbot siehe *Groh*, VereinsG, 2012, § 3 Rn. 1 ff.

<sup>109</sup> Das erste Verbotsverfahren war wegen eines Verfahrenshindernisses 2003 gescheitert, dazu BVerfGE 107, 339.

<sup>110</sup> *BVerfG*, NVwZ 2013, 568. Ebenso *Klein*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge (Hrsg.), BVerfGG, § 43 Rn. 3 (Stand: Nov. 1987).

## Auswirkungen der Veränderung der Parteienfinanzierung in Estland nach 2004

Dr. Rolf Winkelmann<sup>1</sup>

### I. Einleitung

„Parteien erhalten aus dem Staatshaushalt 60 Millionen Kronen“ (eigene Übersetzung. Original: „Parteid saavad riigi eelarvest 60 miljonit krooni“, Postimees.ee 14.08.2003), „Estonia's biggest parties to spend EUR up to 1 mln on campaign“ (Postimees.ee 04.09.2013): so lauteten die Schlagzeilen in der Online-Ausgabe der größten estnischen Tageszeitung *Postimees* über die Erhöhung der Parteienfinanzierung 2003 und die Wahlkampfkosten der Kommunalwahlen 2013. Diese und ähnliche Schlagzeilen, die sich in den estnischen Medien regelmäßig finden lassen, weisen auf die gesellschaftliche Relevanz des Themas Parteienfinanzierung in der öffentlichen Diskussion hin. Daraus folgend ergibt sich die Fragestellung für diesen Aufsatz:

***Welche Auswirkungen auf die Finanzierungsstrukturen zeigt die Veränderung der Parteienfinanzierung 2003?***

Parteienfinanzierung ist ein wichtiger Bereich moderner Demokratien. Naßmacher und Casas-Zamora folgend können die Effekte öffentlicher Parteienfinanzierung wie folgt zusammengefasst werden: Parteien müssen weiterhin ein Interesse daran haben, Spenden und Mitgliedsbeiträge einzuwerben. Die Diskriminierung von Oppositionsparteien ist ein systemimmanentes Risiko und staatliche Parteienfinanzierung wirkt auf die Struktur von Parteiensystemen ein (Naßmacher 2003: 8; Casas-Zamora 2005: 29-55). Diese Probleme und Anforderungen bestehen in jeder Demokratie westlichen Typs. In den postkommunistischen Staaten finden sich weitere Probleme. Zum einen wirkt die Vergangenheit mit einer korrupten Staatspartei nach und zum anderen besteht die Gefahr der Staatsabhängigkeit der Parteien und ihre Wandlung in „Public Utilities“ (van Biezen) in höherem Maße als in Westeuropa. Dennoch sollten Parteien staatliche Unterstützung erhalten, damit sie ihren Funktionen gerecht werden und die Chancengleichheit im Parteienwettbewerb erhalten bleibt (Naßmacher 2003: 8). In den postkommunistischen Staaten kommt der Stabilisierung des Parteienwett-

bewerbs durch staatliche Finanzierung eine wichtige Bedeutung zu (Smilov 2007: 2). Die Nutzung staatlicher Mittel zum Zwecke der Stabilisierung des Parteiensystems ist positiv konnotiert (Meleshevich 2007: 186).

Ich gehe in diesem Aufsatz von der Hypothese aus, dass die estnischen Parlamentsparteien inzwischen eine hohe Abhängigkeit von staatlichen Leistungen aufweisen, und sich zu einem Parteienkartell transformierten, weil diese den Staatshaushalt als wichtige Quelle zur Finanzierung ihrer Arbeit entdeckt haben und aus dem Budget eine erhebliche Summe beziehen (Mendilov 2012: 1). Die Auswirkungen übermäßiger staatlicher Finanzierung sind seit langem Bestandteil der politikwissenschaftlichen Forschung. Christine Landfried hat in ihrer Habilitationsschrift (1994) auf die Gefahren einer zunehmenden Abhängigkeit der Parteien von staatlichen Geldern hingewiesen. Richard S. Katz und Peter Mair schreiben der staatlichen Finanzierung und zunehmenden Abhängigkeit der Parteien eine herausragende Relevanz in ihrer Kartellparteientheorie zu (Katz/ Mair 2009). Ingrid van Biezen beschreibt die Entwicklung von Parteien zu „Public Utilities“ durch hohe Zuweisungen aus dem Haushalt (2004).

Dass sich das estnische Parteiensystem zu einem Kartell formiert hat und sich mittels der Gesetzgebung gegen Wettbewerber von außen abschließt ist keineswegs eine neue Hypothese und findet sich in unterschiedlichen Varianten in der Literatur wieder (Pettai/Toomla/Joakit 2008: 85-104; Pettai 2009: 79-80). Meistens wird aber nur auf den Fakt gestiegener öffentlicher Finanzierung verwiesen, ohne näher auf die Daten einzugehen. Diese Lücke will dieser Aufsatz schließen.

Der Aufsatz gliedert sich folgendermaßen. Zunächst wird ein kursorischer Überblick über das estnische Parteiensystem gegeben. Im Anschluss soll das estnische Parteienfinanzierungsregime und die Entstehung der gegenwärtigen Parteienfinanzierung deskriptiv wiedergegeben werden. Hinsichtlich der Analyse, wie sich die 2003 veränderte Parteienfinanzierung auswirkt, werden die verwendeten Daten erläutert, um im folgenden Kapitel die Entwicklung der staatlichen Unterstützung im Verhältnis zu den Eigeneinnahmen (Spenden) zu analysieren. Im Fazit werden die Ergebnisse zusammengefasst und Änderungsvorschläge unterbreitet.

<sup>1</sup> Der Autor ist Lehrkraft für besondere Aufgaben an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften.

## II. Parteiensystem Estland

Das heute existierende estnische Parteiensystem ist das Ergebnis zahlreicher Fusionen, Abspaltungen und Neugründungen in den ersten zehn Jahren nach der wiedererlangten Unabhängigkeit (Grofman/Mikkel/Taagepera 2000). Der Nukleus wiederum war die Bürgerbewegung *Rahvarinne* (Volksfront) als Umbrella-Organisation gegen das sowjetische Besatzungsregime, gefolgt von einer längeren Periode starker Fragmentierung durch die Auflösung der Volksfront (vgl. Tiemann 2011: 135). Die wiedererlangte Unabhängigkeit führte zu einer Vervielfachung der Parteienzahl, weil der einigende Gegner verschwunden war. Erfolgreiche Anknüpfungen an die Zwischenkriegszeit gibt es im estnischen Parteiensystem nicht (Krupavicius 2012: 224). Gegenwärtig dominieren vier Parteien die politische Bühne. Diese sind die Partei Vaterland und Res Publica (*Isamaa ja Res Publica Liit*; IRL), eine konservative Partei. Die Vaterlandspartei gehörte zu den ältesten Parteien in Estland und fusionierte 2006 mit der 2002 gegründeten *Res Publica* (ResPub). Die Reformpartei (*Reformierakond*, RP), eine liberale Partei, deren Wähler eher städtisch und jünger sind, wurde bereits 1994 als Abspaltung von *Isamaaliit* gegründet. Die Zentrumspartei (*Keskerakond*; ZP) repräsentiert Wähler in Städten, Angehörige der russischsprachigen Minderheit sowie Ältere, die stärker von den negativen Effekten der Transformation betroffen sind, und versteht sich als Nachfolgerin der *Rahvarinne* und ist gegenwärtig die älteste Partei des post-sozialistischen Estlands. Die Sozialdemokratische Partei Estlands (*Sotsialdemokraatik Erakond*; SDE) ist sozialdemokratisch orientiert und entwickelte sich durch einen längeren Umbenennungs- und Fusionsprozess bis 1996 zur heutigen SDE. Inzwischen ausgeschieden ist die Estnische Volkunion (*Rahvaliid*; VU), die eine ländlich-konservative Wählerklientel ansprach und mit der Konservativen Volkspartei zusammengegangen ist (Winkelmann 2007: 56,75 und news.err.ee 21.10.2013), sowie die Grünen (*Rohelised*), die nach ihrem Wahlerfolg 2007 vier Jahre später wieder die Parlamentsbühne verlassen mussten. Die Konsolidierung des Parteiensystems ist weitestgehend erfolgt. Seit fast zehn Jahren stehen sich mehr oder weniger dieselben Parteien im Wettbewerb gegenüber. Die zunehmende Strukturierung in Mitte-Rechts (*Reformierakond*, IRL) und Mitte-Links-Parteien (*SDE*, *Keskerakond*) ist hierbei hilfreich gewesen (Lagerspetz/Maier 2010: 101; Krupavicius 2012: 227).

## III. Parteienfinanzierung in Estland

In den Transformationsstaaten Mittelosteuropas wird das Thema Parteienfinanzierung sehr sorgsam behandelt, weil die Erinnerung an die staatlich finanzierte Kommunistische Partei und ihre Vasallenparteien weiterhin existiert. Nichtsdestotrotz finden sich in Mittelosteuropa unterschiedlichste Formen der staatlichen Unterstützung für Parteien, seien diese direkter oder indirekter Art (van Biezen 2008). Auch Estland bildet hier keine Ausnahme. In Estland wurde 1996 eine direkte Alimentierung der Parteien durch den Staatshaushalt in Höhe von 5 Millionen estnischen Kronen (= 320.000 €) eingeführt. Zunächst wurden nur die Parlamentsparteien berücksichtigt. Im Laufe der folgenden Jahre wurde die staatliche Finanzierung auch auf außerparlamentarische Parteien ausgedehnt.

Nach den Wahlen im März 2003 brachte die Partei *Res Publica* (2006 mit *Isamaaliit* fusioniert) den Vorschlag für eine Neustrukturierung der Parteienfinanzierung in die Koalitionsverhandlungen ein. Kernelement des Vorschlags war das Verbot von Spenden juristischer Personen. Es wurde argumentiert, dass die Parteien hierdurch unabhängiger von Interessen juristischer Personen würden (Winkelmann 2007: 154-155). Diese Argumentation wird auch eingebracht, wenn es um die zunehmende Regulierung der Parteienfinanzierung geht (Biezen 2008: 338). Im estnischen Fall kommt hinzu, dass die Unternehmen nicht mehr gewillt waren, die Parteien weiterhin im bisherigen Umfang zu unterstützen. Zum zweiten enthielt der Entwurf einen Vorschlag, um die Einnahmerückgänge zu kompensieren. *Res Publica* schlug die Erhöhung der staatlichen Finanzierung um das Dreifache auf 60 Millionen EEK (ca. 4 Millionen Euro) vor (Winkelmann 2007: 154-156). Im darauffolgenden Sommer wurde die Reform im Parlament beschlossen und ist seit dem 1. Januar 2004 in Kraft. Im Jahr 2008 wurde die Höhe der staatlichen Zuwendungen erneut erhöht und den Parteien wurden nun 90 Millionen EEK (ca. 6 Millionen Euro) zugestanden. Ziel der reformierten Parteienfinanzierung war nicht die Bildung eines Kartells, sondern der Versuch, sich aus der Abhängigkeit von Unternehmen und ihrer Spendenbereitschaft zu lösen und gleichzeitig ihre Finanzierung auf eine solide Basis zu stellen. Unberücksichtigt blieben in der Reform die Spenden natürlicher Personen und Mitgliedsbeiträge. Auch dürfte allen Beteiligten bewusst gewesen sein, dass ihre Parteien im Ergebnis finanziell besser dastehen werden als zuvor, weil ein konti-

nuierlicher Mittelzufluss gewährleistet ist (Winkelmann 2007: 156).

### 1. Aktuelle Regelung der Parteienfinanzierung in Estland

Die Parteienfinanzierung in Estland wird durch das Parteiengesetz geregelt. Die relevanten Aussagen sind enthalten in § 12 (1)-12 (16) (Political Parties Act: Legaltext.ee). Auf diesem Abschnitt basieren auch die folgenden Angaben.

Die Einnahmearten der Parteien setzen sich zusammen aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden natürlicher Personen, Einnahmen aus dem Staatshaushalt und wirtschaftlichen Aktivitäten der Parteien. Anonyme und Spenden juristischer Personen sind nicht gestattet. Ebenfalls explizit illegal sind die Übertragung von Eigentum, Dienstleistungen und Rechten unter Konditionen, die Dritten nicht ebenfalls eingeräumt werden.

Jede Partei ist aufgefordert, einen jährlichen Rechenschaftsbericht vorzulegen und zu publizieren. Außerdem müssen sie vierteljährlich einen Spendenbericht auf ihrer Homepage veröffentlichen. Im Anschluss an Wahlen müssen die Parteien einen gesonderten Rechenschaftsbericht über die Einnahmen und Ausgaben im Wahlkampf veröffentlichen.

Die Parlamentsparteien erhalten den größten Anteil der staatlichen Finanzierung. Jede Partei, die bei Parlamentswahlen 1% der abgegebenen Stimmen erzielt, ist berechtigt an der staatlichen Finanzierung zu partizipieren. Die Höhe ist festgelegt und beträgt 150.000 EEK (ca. 10.000 €) für Parteien, die 1-4% der Stimmen erhielten. Alle anderen außerparlamentarischen Parteien (4-4,9%) erhalten 250.000 EEK (ca. 16.000 €). Mindestens 50% der zur Verfügung stehenden Gelder gehen an die Parteien im *Riigikogu*. Berücksichtigt werden bei der Berechnung der Ansprüche auch die Kommunalwahlen. Hier ist ein Erfolgswert von 5% der abgegebenen Stimmen notwendig.

Einen innerparteilichen Finanzausgleich gibt es nicht. Die staatliche Unterstützung wird direkt an die Parteizentralen überwiesen (Sikk & Kangur 2008: 66).

Die neue Parteienfinanzierung wurde weitestgehend ohne öffentliche Diskussionen gestaltet. Auch die Unternehmen hielten sich auffallend zurück, was wiederum die These der mangelnden Unterstützungsbereitschaft der Unternehmer genauso stützt, wie die These, dass die Bevölkerung dem damaligen Ministerpräsidenten Parts folgte, der die Neuregelung als Anti-Korruptions-Maßnahme kommunizier-

te (Sikk 2003). In der Tat sind die Parteien nun keinem direkten und legalen finanziellen Einfluss durch Unternehmen ausgesetzt. Aus theoretischer Sicht ist dies durchaus begrüßenswert, weil hierdurch Interessenvertretung ohne demokratische Legitimation begrenzt wird (Hopkin 2004: 644-645). Grzymala-Busse geht ebenfalls davon aus, dass die Neuregelung sinnvoll ist und begründet dies mit einem starken Wettbewerb der Parteien in Estland (2007: 183).

### 2. Daten, Vorgehensweise

In den vergangenen Jahren hat sich die Datensituation für Estland deutlich verbessert. Die Parteien halten sich an die Publikationspflicht ihrer Eigeneinnahmen (Spenden) auf ihren Webseiten. Die Webseiten der Parteien sind die Quelle für die verwendeten Daten und werden nur als Internetseite angegeben. Zum Teil werden die Daten von den Webseiten der Parteien entfernt und sind nicht mehr im Internet zugänglich. Für diesen Aufsatz stellt dies nur ein kleineres Problem dar, weil der Verfasser noch über ältere archivierte Berichte verfügt bzw. diese zuvor verwendet hat (Winkelmann 2007). Die Quartalsberichte sind aber noch immer nicht einheitlich strukturiert. Die publizierten Daten enthalten z. T. Mitgliedsbeiträge und Einnahmen aus staatlichen Quellen. Andere geben nur ihre Einnahmen aus Spenden bekannt. Aus diesem Grund sind auch noch die jährlich erscheinenden Rechenschaftsberichte der Parteien zu berücksichtigen, in denen sich die Einnahmen aus staatlichen Quellen finden. Die Einnahmen aus dem Staatshaushalt und Spenden sind die wichtigsten Einnahmen. Andere Einnahmearten wie Mitgliedsbeiträge oder Einkünfte aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Parteien sind zwar existent, aber nicht relevant. Einnahmen aus der öffentlichen Parteienfinanzierung der Europäischen Union bleiben hier ebenfalls unberücksichtigt, auch weil diese nicht überall aufgeführt ist. Die geringe Bedeutung der Mitgliedsbeiträge ergibt sich aus der mangelnden Zahlungsbereitschaft der Mitglieder selbst und dem mangelnden Interesse der Parteien, die Beiträge einzuziehen (news.err.ee 30.01.2013). In Einzelfällen wie der IRL wurde zeitweise sogar auf die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen verzichtet (E-Mail: Merike Soosalu an den Verfasser, Januar 2006) und später wieder neu eingeführt. Das Gebot des Parteiengesetzes, das ein Minimum von 1000 Mitgliedern vorsieht, bietet den Parteien keinen Anreiz, zahlungsunwillige Mitglieder auszusortieren. Die wirtschaftliche Tätigkeit der Zentrumsparterie mit ihren Parteipublikationen wäre zwar von Interesse, ist aber in ihrer Auswirkung nur begrenzt relevant, da die Fi-

finanzierungsstrukturen sich nicht wesentlich verändern. Ein Problem der Analyse ist die Partei *Isamaa ja ResPublica Liit*. Der chronologischen Entwicklung entsprechend werden die Parteien bis 2005 getrennt betrachtet. Auch wenn die Fusion erst im Laufe des Jahres 2006 stattfand, wird IRL bereits für 2006 als eine Partei behandelt, um die Transparenz zu erhöhen. Der Nachteil besteht darin, dass es keine Differenzierung gibt, die Auskunft über den jeweiligen Grad der Staatsabhängigkeit vor der Fusion für das Jahr 2006 gibt.

Im weiteren Verlauf wird die Entwicklung der staatlichen Unterstützung der Parteien seit 1996 dargestellt. Hier wird auch auf Sekundärquellen Bezug genommen, weil die Daten nicht mehr zu finden sind. Des Weiteren wird das Verhältnis von Spenden und staatlicher Unterstützung für den Zeitraum 2004-2012 herangezogen. In den gewählten Zeitraum fallen Wahlen zum Parlament (2007 und 2011), zwei Europawahlen (2004 und 2009) und Kommunalwahlen (2005 und 2009). Frei von Wahlen sind also nur die Jahre 2006 und 2008. Zwar handelt es sich bei den Europa- und Kommunalwahlen nur um „second-order-elections“ mit geringer Wahlbeteiligung, dennoch sind steigende Einnahmen aus Spenden zu erwarten. Das Jahr 2006 ist von besonderem Interesse, weil die Parlamentswahlen 2007 im März stattfanden und der Wahlkampf entsprechend früh finanziert werden musste.

In der Darstellung der Daten wird zwecks besserer Lesbarkeit nur auf gerundete Summen zurückgegriffen. Ebenfalls zwecks besserer Lesbarkeit wurden die Daten auf Eurobasis berechnet. Für den Zeitraum 2004-2010 sind die Werte von EEK auf € umgestellt. Der Umrechnungswert beträgt 15,6466 EEK = 1 €. Schwankungen sind wegen des festgelegten Wechselkurses nicht angefallen.

Ein ernsthaftes Problem, das hier nicht behoben werden kann, ist die illegale Parteienfinanzierung. Zum Beispiel erhielten *Keskerakond* und *Reformierakond* Gelder von verschiedenen Organisationen, die als Geldwaschanlagen bezeichnet werden können (balticbusinessnews 19.04.2013 und news.err.ee 21.02.2011) und wie die „Staatsbürgerliche Vereinigung“ in Deutschland wirken (Boyken 1998). Auch die Verschleierung von Spenden, die im Mai 2012 publik wurde, ist ein dauerhaftes Problem. Die Reformpartei verschleierte die wahre Herkunft der Gelder und gab die Mittelsmänner als Spender an (news.err.ee 22.05.2012). Diese Finanzierungsform scheint in Estland nicht ungewöhnlich, da dies nicht die ersten Ereignisse waren (news.err.ee 22.05.2012b). Es zeigt

sich, dass Verbote nur sinnvoll sind, wenn die Akteure sich an sie halten (Naßmacher 2009b: 22). In Estland ist dies nicht der Fall. Da der genaue Umfang illegaler Finanzierungspraktiken unbekannt ist, müssen die offiziellen Daten genügen.

Im Verlauf der Datenbearbeitung entstand ein weiteres, nicht mit eigenen Mitteln aufzulösendes Problem. Die Daten für das Jahr 2012 sind problematisch. Durch das Innenministerium wurde die Gesamtsumme der staatlichen Leistungen übermittelt. Die Addition der von den Parteien in ihren Rechenschaftsberichten angegebenen Summen liegt jedoch über der offiziellen Summe aus dem Staatshaushalt. Die Diskrepanz ist aber in einem vertretbaren Rahmen und die Ergebnisse werden dadurch nur geringfügig beeinflusst und können deshalb auch genutzt werden.

### 3. Analyse

Die Parteien in Estland erhalten seit 1996 immer mehr Geld aus dem Staatshaushalt. Dies ist nicht besonders überraschend, wenn man davon ausgeht, dass Parteien tendenziell dazu neigen sich eher mehr Geld zu beschaffen, als auf welches zu verzichten.

**Tabelle 1: Staatliche Parteienfinanzierung seit 1996 (in Tsd. €)**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
319	639	843	536	1.278	1.278	1.278	1.278	
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3.834	3.834	3.834	3.834	5.752	5.412	5.412	5.412	5.412

Quellen: 1996-2003: Allan Sikk, „Changing the party financing system in Estonia“ (25.9.2003): [www.politika.lv/en/print.php?id=15780](http://www.politika.lv/en/print.php?id=15780) (9.7.2008); 2004-2012: E-Mail: Innenministerium; Wirtschaftsberichte der Parteien (Websites).

In weniger als 20 Jahren vervielfachte sich die Summe von knapp über 300 Tausend € auf mehr als fünf Millionen €. Geht man von einer Bevölkerungsgröße (1996) von 1,4 Millionen Einwohnern aus (Engbersen 2010: 10), die seitdem weiter geschrumpft ist, entspricht dies einem Wert von deutlich unter einem Euro je Bürger (0,22 €). Für 2012 liegt der Wert, den jeder der 1,3 Millionen Bürger (news.err.ee 03.05.2013) bezahlt bei knapp vier Euro im Jahr (4,19 €). Dieser Wert erscheint für ein kleines Land wie Estland relativ hoch, liegt aber immer noch unter dem deutschen Wert von knapp sechs Euro pro Jahr und Bürger, wobei für Deutschland auch die indirekte Finanzierung einbezogen wird (Naßmacher 2009: 521). Estland liegt hinsichtlich der staatlichen Finanzierung im internationalen Vergleich eher im

Mittelfeld. Berücksichtigt man aber die starken Unterschiede der Wirtschaftsleistungen und Gehälter, ist in Estland eine relativ teure Parteienfinanzierung zu finden.

Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien verteilt sich seit 2004 wie in Tabelle 2 aufgeführt.

spiegelt sich in den Transferleistungen die Stärke der jeweiligen Parteien wider.

Festzuhalten ist hierbei, dass die Parlamentsparteien durch die staatliche Finanzierung in eine sehr komfortable Situation gebracht werden, während außerparlamentarische Parteien, besonders im Wahlkampf, kaum eine Chance haben, auf vergleichbare Ressourcen zurückzugreifen. Durch die Neustrukturierung und den Verteilungsschlüssel wird die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb noch stärker eingeschränkt als es durch die größere (mediale) Sichtbarkeit der Parlamentsparteien ohnehin schon der Fall ist. Die bessere Sichtbarkeit der im *Riigikogu* vertretenen Parteien schlägt sich dann auch in der Höhe der Einnahmen aus Spenden nieder.

Spenden sind neben den staatlichen Leistungen die wichtigste Einnahmeart. Der Spendenfluss ist aber, wie in Tabelle 3 deutlich wird, sehr unregelmäßig.

Die Analyse zeigt, dass die Parteien insbesondere außerhalb des Wahlkampfes kaum in der Lage oder bereit sind, Spenden einzuwerben, um ihre Organisation und Aktivitäten zu finanzieren.

**Tabelle 2: Anteil an der staatlichen Parteienfinanzierung (in Tsd. €)**

Partei/Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RP	717	717	717	1059	1634	1527	1658	1736	1760
ZP	1057	1057	1057	1088	1648	1551	1551	1429	1388
IRL	XXX	XXX	1300	865	1080	1016	1016	1175	1288
SDE	226	226	226	340	568	534	534	894	1014
Grüne	XXX	XXX	XXX	170	341	320	320	87	2
VU	491	491	491	293	341	XXX	XXX	XXX	XXX
VL	226	226	XXX						
ResPub	1057	1057	XXX						
Total	3774	3774	3791	3815	5612	4948	5079	5321	5452

Quellen: Websites der Parteien, Rechenschaftsberichte, Bilanzen, eigene Berechnungen, Informationen per E-Mail.

Sehr deutlich zeigt sich in der Analyse, dass die im *Riigikogu* vertretenen Parteien fast 100% der zur Verfügung stehenden Mittel erhalten. Außerparlamentarische Parteien wie die Grünen erhalten kaum oder gar keine Mittel. Die Grünen erhielten 2011 noch 87 Tausend € und 2012 nur noch 2.000 €. Insgesamt gehen weniger als 10% der zur Verfügung stehenden Gelder an außerparlamentarische Parteien. Die Verteilung der Gelder erfolgt, wie oben bereits angemerkt, über den Wahlerfolg. Die stärksten Parteien des Landes sind seit Jahren die Reform- und die Zentrumspartei, die gemeinsam knapp 60% der jährlichen Transferleistungen erhalten. Die verbleibenden Gelder gehen an die gegenwärtig kleineren Parteien IRL und SDE. Die IRL erhielt in den Jahren bis 2011 sehr viel mehr Unterstützung als die Sozialdemokraten, die erst 2012 aufschließen konnten. Insgesamt

**Tabelle 3: Einnahmen aus Spenden (in Tsd. €)**

Partei / Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RP	186	529	600	935	112	138	136	452	115
ZP	67	268	490	990	138	99	340	283	119
VU	5	126	200	446	19	XXX	XXX	XXX	XXX
IRL	XXX	XXX	189	542	37	75	233	459	135
ResPub	30	170	XXX						
VL	8	55	XXX						
SDE	35	29	15	61	24	45	32	22	77
Grüne	XXX	XXX	5	72	1	2	3	13	13

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien und eigene Berechnungen

Die Grünen sind hier in kleinerem Maßstab ein gutes Beispiel. Nur im Wahljahr 2007 konnten sie relativ viel Geld einwerben. Im Folgejahr sanken die Einnahmen dramatisch auf ca. 1.000 €. Scheinbare Ausreißer in den Vorwahljahren 2006 (Reformpartei) und 2010 (Zentrumspartei und IRL) sind durch die Wahlkampf vorbereitungen zu erklären. Die Wahlen 2007

und 2011 fanden im März statt. Die Parteien begannen also bereits im jeweiligen Vorjahr mit dem Wahlkampf. Besonders im vierten Quartal sammelten die Parteien höhere Spendeneinnahmen an. Aber auch bei den großen Parteien zeigt sich ein massiver Rückgang in der Spendenfreudigkeit. Die Reform-

partei und die Zentrumsparterie bewegten sich 2012 auf einem für sie niedrigen Niveau, das sie bereits 2008 hatten. Die noch vorhandenen Spender sind zu einem wichtigen Teil Abgeordnete, die ihre Parteisteuern bezahlen und als Spenden deklarieren. Daneben kommen zahlreiche Spenden von den Mitgliedern. Nun ist es eine politologische Binsenweisheit, dass Parteien in Wahlkampfzeiten mehr Spenden akquirieren als in wahlkampffreien Zeiten. Von den Schwankungen der Spendenbereitschaft ist besonders die konservative IRL betroffen. Hier existiert eine hohe Volatilität zwischen den Extrempunkten 2007 (542.000 €) und 2008 (37.000 €). Der Rückgang der Spendeneinnahmen ist aber allgemein sehr groß und lässt die Vermutung aufkommen, dass die Parteien, wenn sie sich etabliert haben, keine ausreichende Motivation haben, um regelmäßige Spender zu binden. Um dieser These nachzugehen, werde ich zunächst die Gesamteinnahmen der Parteien darstellen.

Die Tabelle 4 zeigt deutlich, dass die Gesamteinnahmen der Parteien über die Jahre relativ konstant sind und sich am Wahlzyklus orientieren. Diese Angaben alleine sind aber nicht ausreichend, um eine niedrige Motivation der Spendenakquirierung unterstellen zu können. Zur Verdeutlichung ist es vielmehr notwendig, den staatlichen Anteil an den Gesamteinnahmen der Parteien zu betonen.

Die Analyse des staatlichen Anteils an den Gesamteinnahmen der Parteien zeigt eindeutig, dass die estnischen Parlamentsparteien kaum in der Lage sind, ihre Organisation und ihre Aktivitäten ohne staatliche Unterstützung zu finanzieren. Seit der massiven Erhöhung der staatlichen Finanzierung 2004 trägt der Staatshaushalt teilweise

über 90% der laufenden und Wahlkampfkosten der Parteien. Die Parteien sind eine Symbiose mit dem Staat eingegangen. Die Motivation, Spender außerhalb der Partei zu binden, wird hierdurch negativ beeinflusst.

**Tabelle 4: Gesamteinnahmen in Tsd. €**

Partei/ Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RP	903	1246	1317	1994	1746	1665	1794	2188	1875
ZP	1124	1325	1547	2078	1786	1650	1891	1712	1507
IRL	XXX	XXX	1489	1407	1117	1091	1249	1634	1423
SDE	261	255	241	401	592	579	566	916	1091
Grüne	XXX	XXX	5	242	342	322	323	100	15
VU	496	617	691	739	360	XXX	XXX	XXX	XXX
VL	234	281	XXX						
ResPub	1087	1227	XXX						

Quelle: Eigene Berechnungen

Nur in Wahljahren sind die Parteien teilweise in der Lage, mehr als die Hälfte ihrer jährlichen Einnahmen aus privaten Quellen zu decken. Betrachtet man die Wahljahre 2007 und 2011, trifft dies auf die Zentrumsparterie und die Volksunion im Jahre 2007 zu. Eine Wahl später zeigt sich deutlich, dass die Parteien sich auch hier mehrheitlich durch öffentliche Gelder finanzieren. Scheinbar stellt das Wahljahr 2009 (Europa- und Kommunalwahlen) eine Ausnahme dar. Hier konnten sich alle Parteien außer den Grünen zur Hälfte oder fast 60% (Reformpartei) aus privaten Quellen finanzieren. Die Grünen hingegen, ob-

**Tabelle 5: Anteil der staatlichen Finanzierung an den Gesamteinnahmen**

Partei/ Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RP	79 %	57 %	54 %	53%	93 %	41 %	43%	79 %	94 %
ZP	94 %	79 %	68 %	47%	92 %	50 %	82 %	70 %	92 %
VP	96 %	82 %	XXX						
ResPub	97 %	86 %	XXX						
IRL	XXX	XXX	87 %	61 %	96 %	46%	81 %	71 %	90 %
VU	99 %	79 %	71 %	39 %	94 %	XXX	XXX	XXX	XXX
SDE	86 %	88 %	93 %	84 %	95 %	48 %	94%	97 %	93 %
Grüne	XXX	XXX	XXX	70 %	99 %	99%	98%	86 %	13 %

Quelle: Eigene Berechnungen

gleich sie eine Parlamentspartei waren, finanzierten sich zu 99% aus öffentlichen Quellen. Der Bedeutungsverlust der Grünen wird hierdurch auch ersichtlich. Insbesondere die kleineren Parteien sind abhängig von Einnahmen aus staatlichen Geldern, wie die Beispiele der Sozialdemokraten und der Grünen zeigen. Gleichzeitig sind die estnischen Grünen ein Beispiel dafür, was passiert, wenn die Finanzierung niedriger ausfällt. Im ersten vollständigen Kalenderjahr ohne Vertretung im Parlament reduziert sich der Anteil der staatlichen Transferleistungen an den Gesamteinnahmen auf 13%.

Es hat bis 2007 gedauert, bis erstmals Parteien (Zentrumspartei und Volksunion) mehrheitlich aus nicht-staatlichen Quellen finanziert wurden. Der Reformpartei ist es in den Jahren 2009 und 2010 gelungen, sich überwiegend aus privaten Quellen zu finanzieren. Dies gelang ihr aber nur, weil 2009 zwei Wahlen stattfanden und im vierten Quartal 2010 die Spenden für den anstehenden Wahlkampf 2011 aufliefen. Die Wahlen zum *Riigikogu* führen nur selten dazu, dass die Parteien sich aus der Abhängigkeit der staatlichen Finanzierung lösen können. Die Wahlen 2011 standen zudem unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise, die auch in Estland schwere Folgen zeigte (Wrobel 2013: 43) und die Spendenbereitschaft reduzierte.

#### IV. Fazit

Die Auswirkungen der Neuregulierung der staatlichen Parteienfinanzierung in Estland zeigen deutlich, dass die Parteien für die Bewältigung ihrer Aufgaben und Sicherstellung ihrer Organisationen auf die staatliche Parteienfinanzierung angewiesen sind. Ohne diese wären sie außerhalb von Wahljahren nicht in der Lage ihren Funktionen gerecht zu werden. Ein wesentliches Element der Kartellparteientheorie von Katz & Mair (2009), nämlich die überwiegende Parteienfinanzierung durch den Staat, trifft auf die estnischen Parteien zu. Sie lassen sich primär durch staatliche Mittel finanzieren. Es ist die Regel und nicht die Ausnahme. Vielmehr sind Jahre, in denen eine mehrheitlich private Finanzierung stattfand, die Ausnahme. In Estland finden sich Parteien, die van Biezen so beschreibt: „As the parties themselves become increasingly defined as semi-state agencies, modern party democracy effectively becomes a service provided by the government to its citizens“ (2008: 351).

Mit anderen Worten: Die estnischen Parteien konnten sich der Verlockung der staatlichen Finanzierung nicht erwehren und wendeten eine im Raum stehen-

de Drohung – die sinkende Bereitschaft der Unternehmen, zu spenden – ab und lassen sich nun primär vom Staat unterhalten. Es ist eine Symbiose entstanden, wie Katz & Mair sie prognostizierten. Aus Sicht der betroffenen Parteien ist die staatliche Finanzierung natürlich gerechtfertigt, weil sie auch zunehmend mehr für Wahlkampagnen ausgeben (news.err.ee 22.11.2013). Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist diese Entwicklung aber mit Problemen behaftet. Die estnischen Parteien haben sich nach 2003 in eine Übereinkunft zur Selbstfinanzierung gegeben, deren Struktur Außenseiter die Möglichkeiten nimmt, in das Parlament einzuziehen – sie haben ein Kartell gebildet. Ein Kartell ist aber nicht auf Dauer gesichert. Neuen Parteien kann es unter bestimmten Umständen (hohe Unzufriedenheit, neue Themen etc.) dennoch gelingen in dieses Kartell einzudringen. Dies ist der Partei *Rohelised* bei den Parlamentswahlen 2007 gelungen. Die Chancengleichheit ist aber durch die seit 2004 herrschende Parteienfinanzierung massiv eingeschränkt worden. Ein normaler Wettbewerb zwischen Parteien ist inzwischen auf die Parlamentsparteien begrenzt worden. Der Wunsch nach Stabilisierung des Parteiensystems, wie er in der Literatur existiert, sollte aber nicht in sein Gegenteil verkehrt werden. Hyper-Stabilität eines Parteiensystems ist nur noch schwer zu vereinbaren mit Parteienwettbewerb.

Exorbitant teuer ist die Parteienfinanzierung in Estland nicht. Sie bewegt sich im Mittelfeld westlicher Demokratien. An der absoluten Höhe der staatlichen Teilfinanzierung muss also nicht zwingend etwas verändert werden.

Absolute Chancengleichheit gibt es nicht, aber es müssen Wege gefunden werden, wie der Wettbewerb in Estland wieder offener wird und die Parteien ihre Abhängigkeit vom Staat beenden können. Das deutsche Finanzierungsmodell kann auch in Estland sinnvoll Pate stehen. Wichtig erscheint mir die Einführung von relativen Obergrenzen, wie sie in Deutschland bestehen. Die Parteien müssen angeregt werden, sich stärker durch Mitglieder und Sympathisanten finanzieren zu lassen. Dies kann durch Anreize für die Spender und Parteien erfolgen, indem Spender durch Teilerstattungen durch das Finanzamt begünstigt werden und Parteien durch Zuschüsse der staatlichen Teilfinanzierung für die Spendenwerbung motiviert und honoriert werden. Hierfür wäre auch eine Veränderung der Höhe der staatlichen Finanzierung, wie sie gegenwärtig besteht, unnötig.

Angesichts relativ hoher Mitgliederzahlen sollten insbesondere die Mitgliedsbeiträge konsequenter

eingetrieben werden. Mitgliedsbeiträge sind unumstritten das legitime Element der Parteienfinanzierung. Die Motivation diese einzutreiben ist aber nicht besonders ausgeprägt, wenn das Bewusstsein vorherrscht, dass der Staatshaushalt einen Großteil der notwendigen Ausgaben finanziert und gleichzeitig mindestens 1000 Bürger Mitglied sein müssen, um als Partei anerkannt zu werden. Hier muss ebenfalls eine Veränderung eintreten. Eine Berücksichtigung der Mitgliedsbeiträge bei der staatlichen Finanzierung nach deutschem Vorbild wäre denkbar.

Eine andere Möglichkeit, die sich für ein kleines und überschaubares Land wie Estland anbietet, ist die Schaffung von Ausgabengrenzen. Diese müssen sich nicht an den kleinsten Parteien orientieren, sondern sich in einem akzeptablen Bereich für alle befinden. Insbesondere neue Parteien würden dann in die Lage versetzt, mit entsprechendem Engagement wenigstens in die Nähe der Möglichkeiten der „großen“ Parteien zu gelangen. Ausgabengrenzen können im Zeitverlauf durch Anpassungen an die Inflation erhöht werden. Eine Ausgabenobergrenze würde den Druck, immer mehr Mittel in die eigene Kampagne zu investieren, reduzieren.

Weiterer Reformbedarf besteht auch in der Reichweite der Finanzierung. Es schadet dem Wettbewerb und der Chancengleichheit, wenn die Parlamentsparteien den Löwenanteil erhalten, die an der 5%-Hürde gescheiterten Parteien aber mit einer sehr niedrigen und festgesetzten Summe abgespeist werden. Sinnvoll erscheint eine Hürde, die etwas höher liegt als in Deutschland (z.B. 1%), um die bisher erfolgte, grundsätzliche Stabilität des Parteiensystems zu erhalten und nicht zu gefährden. Dieses Problem sollte teilweise behoben werden durch eine Reform des Parteiengesetzes, deren Reichweite Kritiker aber bemängeln. (ERR.com 24.09.2013) Diese Hürde sollte deutlich gesenkt werden, um auch neuen Parteien die Chancen zur Entwicklung einer Wählerschaft zu geben.

Die wissenschaftliche Literatur zur Parteienfinanzierung ist reich an Vorschlägen, wie Parteienfinanzierung geregelt werden kann, weshalb es hier bei Vorschlägen bleibt.

### Literaturverzeichnis

- Biezen, Ingrid van (2004): Parties as public utilities. In: Party Politics, Vol. 10, Nr. 6, S. 701-722.
- Biezen, Ingrid van (2008): State intervention in party politics: The public funding and regulation of political parties. In: European Review, Vol. 16, Nr. 3, S. 337-353.
- Boyken, Friedhelm (1998): Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle. Baden-Baden.
- Casas-Zamora, Kevin (2005): Paying for democracy. Political finance and state funding for parties. Essex.
- Engbersen, Godfried/Okolski, Marek/Black, Richard/Pantiru, Cristina (2010): Introduction: Working out a way from East to West: EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe. In: Black, Richard/Engbersen, Godfried/Okolski, Marek/Pantiru, Cristina (Eds.): A continent moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe. Amsterdam. S. 7-22.
- Grofman, Bernard/Mikkel, Evald/Taagepera, Rein (2000): Fission and fusion of parties in Estonia, 1987-1999. In: Journal of Baltic Studies, Vol. 31, Nr. 4, S. 329-357.
- Grzymala-Busse, Anna (2007): Rebuilding Leviathan. Party competition and the state exploitation in post-communist democracies. Cambridge.
- Hopkin, Jonathan (2004): The problem with party finance: Theoretical perspectives on the funding of party politics. In: Party Politics, Vol. 10, Nr. 6, S. 627-651.
- Katz, Richard S. & Mair, Peter (2009): The cartel party thesis: A restatement. In: Perspectives on Politics, Vol. 15, Nr. 4, S. 753-766.
- Krupavicius, Algis (2012): Fluide Parteiensysteme in den baltischen Staaten. In: Knodt, Michelle & Urdze, Sigita: Die politischen Systeme der baltischen Staaten. Wiesbaden. S. 217-239.
- Lagerspetz, Mikko & Maier, Konrad (2010): Das politische System Estlands. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden. S. 79-121.
- Landfried, Christine (1994): Parteifinanz und politische Macht. Baden-Baden.
- Meleshevich, Andrey A. (2007): Party systems in post-soviet countries. A comparative study of political institutionalization in the Baltic states, Russia and Ukraine. Houndmills.
- Mendilow, Jonathan (2012): Introduction: political finance, corruption, and the future of democracy. In: Mendilow, Jonathan (Ed.): Money, corruption, and political competition in established and emerging democracies. Lanham. S. 1-15.
- Naßmacher, Karl-Heinz (2003): Introduction: Political parties, funding and democracy. In: Austin, Reginald/ Tjernstrøm, Maja (Eds.): Funding of political

parties and election campaigns. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm. S. 1-19.

Naßmacher, Karl-Heinz (2009b): The funding of party competition. Political finances in 25 democracies. Baden-Baden.

Naßmacher, Karl-Heinz (2009): Parteienfinanzierung. In: Andersen, Uwe & Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 6. Auflage. Wiesbaden. S. 519-525.

Pettai, Vello (2009): Understanding politics in Estonia. The limits of tutelary transition. In: Johannsen, Lars & Pedersen, Karin Hilmer (Eds.): Pathways – A study of six post-communist countries. Aarhus. S. 69-97.

Pettai, Vello/ Toomla, Rein/ Joakit, Elvis (2008): Citizen electoral alliances in Estonia: Citizen democracy versus cartel parties. In: Reiser, Marion & Holtmann, Everhard (Eds.): Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European countries. Wiesbaden. S.85-104.

Sikk, Allan & Kangur, Riho (2008): Estonia: The increasing costs and weak oversight of party finance. In: Roper, Steven D. & Ikstens, Janis (Eds.): Public finance and post-communist party developments. Aldershot. S. 63-76.

Sikk, Allan (2003): Changing the party financing system in Estonia. <http://www.politika.lv/en/print.php?id=15780> (Letzter Zugang: 25.03.2012).

Smilov, Daniel (2007): Introduction: Political funding, campaign finance and corruption in Eastern Europe, in: Smilov, Daniel, Toplak, Jüri (eds.): Political finance and corruption in Eastern Europe. Houndmills. S. 1-32.

Tiemann, Guido (2011): Parteiensysteme. Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad. In: Grotz, Florian/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich. Wiesbaden. S. 127-146.

Winkelmann, Rolf (2007): Politik und Wirtschaft im Baltikum. Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Estland, Lettland und Litauen. Saarbrücken.

Wrobel, Ralph Michael (2013): Estland. In: Heydemann, Günther & Vodicka, Karel (Hrsg.): Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990-2012 im Vergleich. Göttingen. S. 17-45.

## Internetquellen

<http://news.err.ee/politics/787d22ce-7b05-4eb1-a5d7-f9128a2a033e> (21.10.2013) (Letzter Zugang: 08.12.2013).

<http://news.err.ee/politics/7df70860-ea90-4d72-bafd-a12a403679dc> (24.09.2013) (Letzter Zugang: 08.12.2013).

<http://news.err.ee/v/politics/2eddfedc-62da-433c-ae b8-24cba1d7fa64> (21.02.2011) (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://news.err.ee/v/politics/3746d368-64aa-4b22-9a 4b-ca9421146146> (30.01.2013) (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://news.err.ee/v/politics/660921d5-6410-43a1-b0 1e-ec47e2d3550f> (22.05.2012) (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://news.err.ee/v/politics/b6f5c156-7822-40c0-89 2a-aa007bb2f38d> (22.05.2012) (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://news.err.ee/v/politics/fafc9ce6-35c0-4af2-8f 0b-05904b36c650> (22.11.2013). (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://news.err.ee/v/society/7dce398d-7777-4f8e-b6 d4-3e630b3dba0b> (03.05.2013). (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://news.postimees.ee/1371686/estonia-s-biggest-parties-to-spend-eur-up-to-1-mln-on-campaign> (04.09.2013). (Letzter Zugang: 11.12.2013).

<http://roheline.erakond.ee/> (Letzter Zugang: 25.07.2013).

<http://www.balticbusinessnews.com/article/2013/4/19/paper-unveils-trail-of-secret-funding-of-reform-party> (19.04.2013). (Letzter Zugang: 06.12.2013).

<http://www.e24.ee/print/2041251/parteid-saavad-rii gi-eelarvest-60-miljonit-krooni> 14.08.2003 (Letzter Zugang: 11.12.2013).

<http://www.irl.ee/mida-me-teeme/aruanded> (Letzter Zugang: 11.10.2013).

<http://www.keskerakond.ee/erakond/aruanded> (Letzter Zugang: 11.12.2013).

<http://www.legaltext.ee/text/en/X1022K6.htm>.

<http://www.reform.ee/aruanded> (Letzter Zugang: 11.10.2013).

<http://www.sotsdem.ee/erakonnast/dokumendid/aruanded-2/> (Letzter Zugang: 11.10.2013).

## Die innerparteiliche Organisation und Demokratie der KPCh: gegenwärtige Lage und zukünftige Herausforderungen

Dr. Mai Cheng<sup>1/</sup>  
Dr. Falk Hartig<sup>2</sup>

### 1. Die Theorie der innerparteilichen Organisation der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh)

Das grundlegende Organisationsprinzip der KPCh ist nach wie vor der Demokratische Zentralismus. Der Demokratische Zentralismus ist keine Erfindung der KPCh, sondern wurde von der KPdSU übernommen. Innerhalb des Demokratischen Zentralismus ist Demokratie weniger ein Selbstzweck als vielmehr ein Instrument. Das Prinzip des Demokratischen Zentralismus als das führende Prinzip innerparteilicher Demokratie ist zum Großteil bis heute erhalten.

#### 1.1 Herkunft und Definition des Demokratischen Zentralismus

Das Überleben der Kommunistischen Partei war von Anfang an eine Grundbedingung für den Erfolg der kommunistischen Bewegung als einer revolutionären Bewegung. Um das Überleben in einer feindlichen politischen Umgebung zu sichern, waren eine starke Führung und Handlungsfähigkeit der Partei entscheidend und diese beiden Aspekte sollten durch die innerparteiliche Organisation erreicht werden.

Als ihr damals wichtigster Führer betonte Lenin die Wichtigkeit des Zentralismus innerhalb der KPdSU für den Erfolg der kommunistischen Bewegung. Als er sich anfänglich mit der innerparteilichen Organisation beschäftigte, ging es in erster Linie um Zentralismus und weniger um Demokratie.<sup>3</sup> Da er dadurch die Kritik seiner Parteikameraden auf sich zog, ergänzte er den Zentralismus um das Adjektiv „demokratisch“. Lenins Definition für den Demokratischen Zentralismus lautet daher: „Die Teile fügen sich dem Ganzen, die Minderheit fügt sich der Mehrheit, die unteren Ebenen fügen sich den oberen Ebenen.“<sup>4</sup> Diese Definition wurde zur wichtigsten Regel

<sup>1</sup> Der Autor ist Associate Professor an der Nanchang Universität, China.

<sup>2</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Goethe-Universität Frankfurt a.M.

<sup>3</sup> Lenin: Sämtliche Werke von Lenin, Band 4, Beijing: Volksverlag 1984, S. 167 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>4</sup> Lenin: Sämtliche Werke von Lenin, Band 8, Beijing: Volksverlag 1986, S. 304 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

der innerparteilichen Organisation der KPdSU, wobei die entscheidenden Worte hier wohl „sich fügen“ sind.

Da die KPdSU innerhalb der Kommunistischen Internationalen (Komintern) nach der Gründung der Sowjetunion die wichtigste Rolle spielte, wurden viele andere kommunistische Parteien von der KPdSU beeinflusst und übernahmen somit auch das Organisationsprinzip der Mutterpartei, also den Demokratischen Zentralismus. Die offizielle Definition der chinesischen Version des Demokratischen Zentralismus kann Mao Zedong zugeschrieben werden und lautet:

„Innerhalb des Volkes gehören Demokratie und Zentralismus sowie Freiheit und Disziplin zusammen. Beide Aspekte, also einerseits Demokratie und Zentralismus und andererseits Freiheit und Disziplin, sind zwei Gegensatzpaare, die zwar gegensätzlich sind, aber sich dennoch ergänzen. Wichtig dabei ist, dass der eine Aspekt nicht auf Kosten des anderen Aspektes überbetont wird. Innerhalb des Volkes muss es sowohl Freiheit als auch Disziplin geben; außerdem muss es auch Demokratie und Zentralismus geben. Die Einheit von Demokratie und Zentralismus und die Einheit von Freiheit und Disziplin sind unser demokratischer Zentralismus.“<sup>5</sup>

In dieser vagen und unklaren Definition, die erkennbar im dialektischen Stil verfasst ist, wird zwar der gleiche Status von Demokratie und Zentralismus und von Freiheit und Disziplin betont, aber im Ergebnis ist kaum erkennbar, dass Demokratie das führende Prinzip innerparteilicher Organisation ist.

#### 1.2 Demokratie als Instrument und nicht als Selbstzweck

Aus dieser Definition Maos kann man bereits die Betonung der Einheit der Partei herauslesen, deren Ziel es ist, die Handlungsfähigkeit der Partei zu erhalten. Daher hatte Mao immer wieder seinen Einspruch gegen Individualismus und Sektiererei zum Ausdruck gebracht, welche die Einheit der Partei hätten gefährden können.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Mao Zedong, Werke von Mao Zedong nach der Gründung der Volksrepublik, Band 6, Beijing: Zentraler Verlag für Parteidokumente 1992, S. 321 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>6</sup> Mao Zedong, Ausgewählte Werke von Mao Zedong, Band 3, Beijing: Volksverlag 1991, S. 822 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

Um allerdings ihre Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, kann die Partei Probleme nicht nur durch die Betonung der Einheit klären; in vielen Fällen braucht die Partei nicht nur die passive Teilhabe, sondern vielmehr die aktive Beteiligung einzelner Parteimitglieder. Um diese aktive Beteiligung anzuregen, muss der Wille der Mitglieder respektiert werden, was der Ausgangspunkt für die Entwicklung von innerparteilicher Demokratie ist. Mao selbst hat den Aspekt der innerparteilichen Demokratie kaum diskutiert, aber andere Mitglieder der ersten Führungsgeneration haben die Zweckmäßigkeit von innerparteilicher Demokratie durchaus erkannt.<sup>7</sup>

Die Anerkennung der Vorstellungen der Parteimitglieder und die Beteiligung der Parteimitglieder haben dabei im Grunde das gleiche Ziel wie die Einheit innerhalb der Partei: Es geht darum, die Handlungsfähigkeit der Partei zu verbessern, was wiederum bedeutet, dass Demokratie nur ein Mittel und kein Selbstzweck ist.<sup>8</sup>

### 1.3 Der gegenwärtige Einfluss des Demokratischen Zentralismus

Nach Maos Tod wurde seine Ideologie, vor allem im Wirtschaftsbereich, zum großen Teil modifiziert. Seit 1993 wird die sozialistische Marktwirtschaft in der chinesischen Verfassung als offizielles Wirtschaftsmodell anerkannt.<sup>9</sup>

In den ersten Jahren unter Deng Xiaoping, der wichtigsten Figur der zweiten Führungsgeneration der KPCh nach Mao Zedong, sollte die Demokratie als Bestandteil des Demokratischen Zentralismus betont werden, da Demokratie zur „Befreiung der Gedanken“ beitragen konnte.<sup>10</sup> Während der ersten Jahre seiner Führung musste Deng gegen den konservativen Parteiflügel kämpfen, weswegen er sich an die einfachen Parteimitglieder wandte, um seine Vorstellungen von Politik umsetzen zu können. Aber nachdem er sein Ziel, die Reform des Wirtschaftssystems,

erreicht hatte, stand er der innerparteilichen Demokratie genauso kritisch gegenüber wie Mao. Diese ablehnende Haltung vertrat Deng vor allem, weil innerparteiliche Demokratie seiner Ansicht nach einen effektiven Entscheidungsfindungsprozess behinderte.<sup>11</sup>

Unter Dings Nachfolger Jiang Zemin geriet die Entwicklung der Demokratie innerhalb und außerhalb der Partei im Gegensatz zur Wirtschaftsentwicklung als Folge der Ereignisse von 1989 in eine Verzögerungsphase. Nach 1989 ging es vor allem um den Erhalt der Einheit der Partei und so erhielt der Zentralismus innerhalb des Demokratischen Zentralismus wieder größere Beachtung.<sup>12</sup>

## 2. Innerparteiliche Organisation und Wahlprozesse innerhalb der KPCh

Da der institutionelle und informelle Einfluss der oberen Parteiebenen sehr viel größer ist als der der unteren Ebenen, beginnen wir bei der Beschreibung der innerparteilichen Organisation mit der höchsten Parteiebene. Außerdem werden wir im folgenden Abschnitt auf innerparteiliche Wahlprozesse und die Rekrutierung von Parteimitgliedern eingehen, was eine der Hauptaufgaben der Parteiorganisationen an der Basis ist.

### 2.1 Die innerparteiliche Organisation

Allgemein kann die innerparteiliche Organisation in drei Bereiche eingeteilt werden: erstens gibt es die zentrale landesweite Ebene, die am besten organisiert und entwickelt ist. Zweitens gibt es unter der nationalen Ebene, die der Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas bildet, regionale und lokale Parteitage der jeweiligen Ebenen und die von ihnen gewählten Parteikomitees. Diese Organisationen ähneln in Aufbau und Struktur denen der nationalen Ebene. Drittens gibt es die Grundorganisationen der Partei an der Basis, deren Struktur stark vereinfacht ist.

#### 2.1.1 Die zentrale Parteiorganisation

An der Spitze der Parteipyramide steht der Nationale Parteitag, welcher seit 1977<sup>13</sup> alle fünf Jahre für rund

<sup>7</sup> Liu Shaoqi, Die Rede von Liu Shaoqi über den Aufbau der Partei, Beijing: Zentraler Verlag für Parteidokumente 1991, S. 466 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>8</sup> Mao Zedong, Ausgewählte Werke von Mao Zedong, Band 2, Beijing: Volksverlag 1986, S. 761 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>9</sup> Art. 15, Verfassung Chinas.

<sup>10</sup> Deng Xiaoping, Ausgewählte Werke von Deng Xiaoping, Band 2, Beijing: Volksverlag 1994, S. 144 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng). Eine erste Runde dieser Emanzipierungsbewegung fand Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre statt und sollte Dings Wirtschaftskurs rechtfertigen. Eine zweite Runde begann 1992 nach Dings „Reise in den Süden“.

<sup>11</sup> Deng Xiaoping, Ausgewählte Werke von Deng Xiaoping, Band 1, Beijing: Volksverlag 1994, S. 311 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>12</sup> Hu Jintao, Bericht auf dem 18. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas, 08.11.2012. Li Yuanchao, „Die innerparteiliche Demokratie vorantreiben, die Solidarität der Partei stärken“, Forschung über den Aufbau der Partei, Nr. 11, 2007, S. 86-91 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>13</sup> Vor dem 11. Parteitag von 1977 waren die Versammlungstermine der Parteitage unregelmäßig.

eine Woche tagt. Die Hauptaufgaben des Parteitag sind die Verabschiedung der Berichte des Zentralkomitees und der Zentralen Disziplin-Kommission, wenn nötig die Novellierung des Parteistatuts und die Wahl der Mitglieder des Zentralkomitees. Laut Parteistatut sind der Parteitag und das ZK die höchsten Organe der Partei.<sup>14</sup> Es gibt im Statut der KPCh zwar keinen Artikel, der die Beziehung zwischen diesen beiden Organen regelt, aber da nach der Wahl des ZKs und der einwöchigen Tagung des Parteitages der Kongress für die nächsten fünf Jahre nicht zusammentritt, hat diese Doppelung in der Realität bisher keine Probleme ergeben. Das ZK wählt dann das Politbüro, den Ständigen Ausschuss des ZK und den Generalsekretär des ZK.

Das Parteistatut erklärt, dass das ZK mindestens einmal im Jahr tagen sollte<sup>15</sup> und diese Tagung dauert in der Regel weniger als eine Woche. Das Statut gibt nicht vor, wie oft das Politbüro und der Ständige Ausschuss des ZK tagen sollen, aber im Durchschnitt trifft sich das Politbüro monatlich und der Ständige Ausschuss kommt in der Regel einmal pro Woche zusammen. Die meisten politischen Entscheidungen werden vom Ständigen Ausschuss des Politbüros getroffen und bestimmte wichtige Entscheidungen benötigen außerdem die Bestätigung durch das Politbüro. Zusammenfassend kann man sagen, dass der Ständige Ausschuss des ZK und das Politbüro die beiden mächtigsten Organe innerhalb der Partei sind. Der aktuelle 18. Parteitag hat 2270 Abgeordnete. Das ZK hat 205 Voll-Mitglieder und 171 nichtstimmfähige Mitglieder. Das Politbüro hat 25 Mitglieder, von denen 7 den Ständigen Ausschuss bilden (eines der sieben ist der Generalsekretär). Alle diese Delegierten und Mitglieder sind für eine Amtsperiode von fünf Jahren gewählt und könnten prinzipiell ohne Begrenzung wiedergewählt werden. Allerdings gibt es für verschiedene Ebenen Altersbegrenzungen<sup>16</sup> und für die höchsten Parteiämter gilt die nicht festgeschriebene Regel, dass eine Amtszeit zwei Amtsperioden dauert.

Der landesweite Parteitag wählt außerdem die Mitglieder der Zentralen Disziplin-Kommission. Die Hauptaufgabe der Kommission ist die Durchsetzung der Parteidisziplin und sie arbeitet unter der Führung des ZK. Das Sekretariat der Disziplin-Kommission besteht dabei passenderweise normalerweise aus Mit-

gliedern des Ständigen Ausschusses. Allerdings ist die Disziplin-Kommission kein zweites Machtzentrum der Partei, vielmehr ist sie eine Abteilung des ZK. Beinahe alle disziplinarischen Entscheidungen benötigen die Zustimmung des ZK oder des Politbüros.<sup>17</sup> Schlussendlich entscheidet das ZK auch über die Mitglieder der Militärkommission des ZK.

### 2.1.2 Lokale Organisation

Die Organisation auf den nächst unteren Ebenen der Partei spiegelt im Großen und Ganzen die Organisation der Zentralebene wider.<sup>18</sup> Auf diesen Ebenen gibt es auch jeweils Parteitage, die auf fünf Jahre gewählt sind. Die jeweiligen Parteitage wählen ein Komitee, welches den jeweiligen Ständigen Ausschuss wählt. Die lokalen Parteitage wählen außerdem auch eine Disziplin-Kommission. Alle diese gewählten Parteiführer müssen von der nächsthöheren Parteiebene bestätigt werden<sup>19</sup> und außerdem sollten die Komitees unter Anleitung der Parteiorganisation der nächsthöheren Ebene arbeiten.<sup>20</sup> Bei der Disziplin-Kommission ist noch anzumerken, dass sie unter Anleitung des lokalen Parteikomitees und der Disziplin-Kommission der nächsthöheren Ebene arbeitet.<sup>21</sup>

Hinsichtlich der Armeeorganisation erwähnt das Parteistatut keine lokalen Militärabteilungen, aber in der Realität gibt es einen militärischen Bereich auf den verschiedenen Ebenen und deren Mitglieder werden von der nächsthöheren Militärabteilung bestimmt. Wie auch die Disziplin-Kommission, soll der militärische Bereich unter der doppelten Anleitung des lokalen Parteikomitees und der nächsthöheren Militärabteilung arbeiten.

### 2.1.3 Die Grundorganisationen an der Parteibasis

Auf der untersten Ebene ist die Parteiorganisation deutlich vereinfacht. Hier gibt es nur den Parteitag und das Parteikomitee, da es hier nicht um Entwicklung von wichtiger Politik geht, sondern vor allem um die Umsetzung. Das Parteikomitee wählt seinen Sekretär und stellvertretende Sekretäre und diese benötigen die Bestätigung der nächsthöheren Parteiorganisation.<sup>22</sup> Da es keine eigenen Disziplinorgane gibt, sendet die Disziplin-Kommission der nächsthöheren Ebene bei Bedarf Funktionäre zu diesen Orga-

<sup>14</sup> Art. 10 Abs. 3, Parteistatut der KPCh.

<sup>15</sup> Art. 21, Parteistatut der KPCh.

<sup>16</sup> Falk Hartig, *Die Kommunistische Partei Chinas Heute: Von der Revolutions- zur Reformpartei*. Frankfurt/New York: Campus 2008, S. 98.

<sup>17</sup> Art. 40, Parteistatut der KPCh.

<sup>18</sup> Art. 24, Parteistatut der KPCh.

<sup>19</sup> Art. 27, Parteistatut der KPCh.

<sup>20</sup> Art. 26, Parteistatut der KPCh.

<sup>21</sup> Art. 43, Parteistatut der KPCh.

<sup>22</sup> Art. 30, Parteistatut der KPCh.

nisationen an der Basis, um diese bei Disziplinfragen anzuleiten.

Diese Parteiorganisationen an der Basis existieren nicht nur in den lokalen Regierungsorganisationen, sondern auch in Unternehmen, Schulen, Forschungseinrichtungen, Kommunen, sozialen Einrichtungen und der Volksbefreiungsarmee. Laut Parteistatut sollte dort, wo es mindestens drei Parteimitglieder gibt, eine Parteieinheit – Parteizelle – gegründet werden. Theoretisch existieren Parteiorganisationen in allen Bereichen der chinesischen Gesellschaft, aber im nicht-staatlichen Sektor, wie in kleinen privaten Betrieben oder NGOs, sind Parteizellen unüblich, obwohl es auch dort Parteimitglieder geben kann.

## 2.2 Rekrutierung von Parteimitgliedern

Zwei Hauptaufgaben dieser Parteizellen an der Basis sind die Rekrutierung neuer Parteimitglieder und die politische Schulung der Mitglieder und Kandidaten.

Um Mitglied der KPCh zu werden, muss ein interessierter Bürger seine Bewerbung bei der Parteizelle seiner Arbeitseinheit einreichen. Wer von der Parteizelle als Kandidat ausgewählt wurde, kann und sollte an den politischen Schulungen in den lokalen Parteschulen teilnehmen. Die Aufgabe der Parteschulen ist es, das Parteistatut zu erklären, die Regeln für innerparteiliche Aktivitäten zu erläutern und die grundlegenden Gedanken der aktuellen Führung darzustellen. Der Kandidat sollte während der politischen Schulung in einer der zahlreichen Parteschulen regelmäßig über seine ideologische Entwicklung berichten.

Erst wenn ein Kandidat die Prüfung der politischen Schulung an der Parteschule bestanden hat, von der Mehrheit der Parteimitglieder der Parteizelle akzeptiert wurde und die Annahme vom nächsthöheren Parteikomitee bestätigt wurde, wird der Kandidat zum Parteimitglied auf Probe. Nach einem Jahr kann das Parteimitglied auf Probe einen Antrag stellen, um als formales Mitglied in die Partei aufgenommen zu werden. Nach Zustimmung der einfachen Mehrheit der Mitglieder der Parteizelle und Bestätigung durch die nächsthöhere Parteiorganisation wird man vollwertiges Parteimitglied.<sup>23</sup>

Der Bewerbungs- und Auswahlprozess dauert normalerweise mehr als zwei Jahre; wobei diese Abläufe in politisch friedlichen Zeiten mehr oder weniger nur formelle Erfordernisse sind und beinahe jeder,

der dies möchte und den Parteiansprüchen genügt, kann diesen langen Prozess problemlos durchlaufen. Zur Frage wer Parteimitglied werden kann, stellt das aktuelle Parteistatut fest: „Jeder chinesische Arbeiter, Bauer, Armeeingehörige, Intellektuelle oder Fortschrittliche aus anderen Gesellschaftsschichten, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, kann die Aufnahme in die Kommunistische Partei Chinas beantragen, wenn er das Programm und das Statut der Partei anerkennt und bereit ist, einer ihrer Organisationen anzugehören und aktiv in ihr zu arbeiten, die Beschlüsse der Partei auszuführen und termingemäß die Mitgliedsbeiträge zu bezahlen“.<sup>24</sup>

Ende 2011 gab es 82,6 Millionen Parteimitglieder, 2,3 Prozent mehr als 2010 und insgesamt 4,03 lokale Parteieinheiten/Parteizellen.<sup>25</sup>

## 2.3 Innerparteiliche Wahlen

Momentan gibt es keine einheitlichen Regelungen und kein gesondertes Dokument, die den innerparteilichen Wahlprozess regeln. Das Parteistatut erklärt nur, dass die entsprechenden Parteikomitees über die Anzahl der Delegierten der Parteitage entscheiden und dass sie außerdem darüber entscheiden, wie diese gewählt werden.<sup>26</sup> Bevor die jeweiligen Parteitage zusammentreten, erarbeitet das entsprechende Parteikomitee eine Mitteilung, in der die Wahl der Delegierten erläutert wird. Da sich die zentrale Ebene der Parteiorganisation, deren Struktur und Arbeitsweise auf den unteren Ebenen widerspiegeln und der nationale Parteitag für innerparteiliche Aktivitäten wie die Wahl des neuen ZK die wichtigste Rolle spielt, werden wir das Thema innerparteilicher Wahlen anhand des 18. Nationalen Parteikongresses erklären.

Über ein Jahr vor dem jüngsten Parteitag erließ das ZK eine Notiz über die Auswahl der Delegierten. Diese Notiz legte die Anzahl und die Aufteilung der Wahlquote für die 40 sogenannten Wahleinheiten fest. Die insgesamt 2270 Delegierten wurden auf 40 Wahleinheiten aufgeteilt, die sich aus 31 Provinzen und 9 funktionalen Einheiten (zentrale Parteiorgane, zentrale Regierungsorgane, Armee usw.) zusammensetzten. Die Anzahl der Parteimitglieder und der Parteizellen an der Basis sind die wichtigsten Faktoren, die über die Zusammensetzung der Delegiertensitze in der jeweiligen Wahleinheit entscheiden. Die Kandidaten für die Delegiertenplätze für die 40 Wahleinheiten werden von der Parteibasis vorgeschlagen, be-

<sup>24</sup> Art. 1, Parteistatut der KPCh.

<sup>25</sup> <http://politics.people.com.cn/n/2012/0701/c100118417196.html>, letzter Zugriff 22.05.2013.

<sup>26</sup> Art. 18, Art. 24, Parteistatut der KPCh.

<sup>23</sup> Geng Jinfu (Hrsg.), Prozesse und Methoden der Rekrutierung von Parteimitgliedern, Beijing: Verlag der Parteigeschichte der KPCh 2013 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

ziehungsweise sollte die Meinung der Parteiorganisationen an der Basis zumindest zu Rate gezogen werden. Die höheren Parteiorganisationen sollen dabei zusammenkommen und die Vorschläge der unteren Parteiorganisationen analysieren und die Parteikomitees der 40 Wahlseinheiten stellen auf Basis dieser Vorschläge eine Kandidatenliste zusammen. Außerdem verweist die Notiz darauf, dass es 15 Prozent mehr Kandidaten als auszuwählende Delegiertenplätze geben sollte.

### 3. Probleme und Entwicklung der innerparteilichen Demokratie

In der bisherigen Diskussion wurden bereits einige Probleme der innerparteilichen Demokratie deutlich, wie zum Beispiel die Tatsache, dass Demokratie in diesem Zusammenhang eher ein Mittel ist und kein Selbstzweck oder die dominierende Rolle der Parteiführung. Diese Probleme sowie das Verlangen der Bevölkerung nach mehr Demokratie innerhalb und außerhalb der Partei in Kombination mit den wirtschaftlichen Reformen haben die höchste Parteiführung dazu veranlasst, über eine Förderung der innerparteilichen Demokratie nachzudenken und auf diesem Gebiet sind einige Fortschritte festzustellen, allerdings gibt es nach wie vor auch verschiedene Probleme.

#### 3.1 Probleme innerparteilicher Demokratie

Konfrontiert mit dem zunehmenden Verlangen nach Demokratie hat die KPCh als einzige Regierungspartei mit der Herausforderung zu kämpfen, die Parteidemokratie mit der Volksdemokratie im System der Einpartei-Herrschaft zu kombinieren. Das Grundproblem besteht also darin, dass in einem Einparteiensstaat von Demokratie gesprochen wird und diese sowohl innerhalb als auch außerhalb der einzig regierenden Partei eingeführt werden soll.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die zentrale Parteiführung eine wichtigere Rolle in der Parteiorganisation spielt als die Führungen auf den unteren Ebenen, was zu einem unausgewogenen Einfluss der Parteiführung auf innerparteiliche Aktivitäten geführt hat. Durch diese Machtkonzentration folgten die Parteiaktivitäten in erster Linie dem Willen bestimmter Parteiführer und weniger den bestehenden Parteiregeln.

Drittens hat ein durchschnittliches Parteimitglied traditionell nur wenige Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen und mit Wortmeldungen tatsächlich etwas zu erreichen. Dies liegt vor allem daran, dass die Partei Einheit und Solidarität über alles stellt und

von ihren Mitgliedern Disziplin und Gehorsam strikt einfordert. Somit ist das durchschnittliche Parteimitglied, wie auch der Gedanke der Demokratie, vielmehr ein Instrument oder Objekt zur Realisierung und für den Erfolg der Sache der Partei und weniger ein „Subjekt“ im Parteileben der Partei. Die einzelnen Mitglieder können beispielsweise ihrer Rechte und Interessen leicht beraubt werden.

#### 3.2 Angleichung von innerparteilicher Demokratie und Volksdemokratie

Im System der Mehrparteienkooperation<sup>27</sup> unter Führung der KPCh liegt alle Entscheidungsmacht bei der KPCh. Da die Menschen sich kaum vorstellen können, dass eine undemokratische Partei sich der Förderung der allgemeinen Demokratie verschreibt, gilt die Demokratie innerhalb der KP als eine wichtige Voraussetzung der Volksdemokratie. Den patriarchalischen Regierungsstil der Regierung bedenkend, sind einige Analysten der Ansicht, dass die chinesische Bevölkerung wenig von Demokratie versteht und deren Einführung zu Unruhe und Chaos führen könnte, wenn der Bevölkerung plötzlich demokratische Rechte zugestanden würden. Seit Gründung der VR China hat das chinesische Volk bisher nur vereinzelte Erfahrungen mit Demokratie, beispielsweise mit kompetitiven Wahlen auf Dorfebene, gemacht. Daher, so das Argument einiger, sei die Demokratie innerhalb der KPCh als gut organisierte Demokratie ein gutes Modell für die gesamtstaatliche Demokratie.<sup>28</sup>

Seit dem 13. Parteitag der KPCh 1987 wird es innerhalb der Partei allgemein akzeptiert, dass die KPCh die innerparteiliche Demokratie fördern soll, um so auch die Volksdemokratie zu verbessern.<sup>29</sup> Aufgrund dieser neuen Idee wird die Volksdemokratie als die natürliche Entwicklung der innerparteilichen Demokratie angesehen. Seitdem im Jahr 2000 das Konzept der Drei Vertretungen entstand, ist die Theorie vom Klassenkampf aus den offiziellen Parteistatements verschwunden.<sup>30</sup> Als Resultat unterlässt es die KPCh

<sup>27</sup> Zwar betonen offizielle chinesische Quellen, dass es neben der KPCh innerhalb der revolutionären Einheitsfront Chinas noch acht weitere so genannte Demokratische Parteien gibt, aber faktisch handelt es sich dabei um eine Einparteienherrschaft der KPCh. Falk Hartig, *Die Kommunistische Partei Chinas Heute: Von der Revolutions- zur Reformpartei*. Frankfurt/New York: Campus 2008.

<sup>28</sup> Wang Changjiang, „Es gibt Missverständnisse über die Beziehung zwischen der innerparteilichen Demokratie und der Volksdemokratie“, *Beijing Tageszeitung*, 05.12.2013 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>29</sup> Zhao Ziyang, Bericht auf dem 13. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas, 25.10.1987.

<sup>30</sup> Allgemeines Programm, Parteistatut der KPCh.

heute, die klassischen kommunistischen ideologischen Unterschiede zwischen dem Volk und dem Gegner des Volks zu machen, was auch das Verhältnis von innerparteilicher Demokratie und allgemeiner Demokratie außerhalb der Partei betrifft. Heutzutage nun liegt der Unterschied in der Technik bzw. den Methoden, wie die „echte“ Demokratie realisiert werden soll, und das Problem besteht weniger darin, die Notwendigkeit von allgemeiner Demokratie anzuerkennen, als vielmehr darin, wie diese realisiert werden kann.<sup>31</sup>

Die Angleichung der innerparteilichen Demokratie und der Volksdemokratie erlaubt die Einführung moderner Ideen von Demokratie in die innerparteiliche Organisation und wie im Folgenden gezeigt wird, werden die meisten demokratischen Prinzipien (wie der Schutz der Rechte der Parteimitglieder und die Institutionalisierung innerparteilicher Aktivitäten) formal akzeptiert und von der KP-Führung auch anerkannt.

### 3.3 Institutionalisierung innerparteilicher Aktivitäten

Es ist allgemein akzeptiert, dass Gesetzesherrschaft die Praktiken der Demokratie fördert und garantiert, da die bloße Existenz konkreter Regeln bereits einen Machtmissbrauch beschränken kann. Dieser Logik folgend bietet auch die Institutionalisierung der innerparteilichen Organisation mehr Schutz für die normalen Parteimitglieder und rationalisiert den Führungsstil der Parteioberen, was wiederum zur innerparteilichen Demokratie beiträgt.

Zu Zeiten Maos allerdings basierten die innerparteilichen Aktivitäten kaum auf einer institutionalisierten Parteiorganisation. Der Wille der Parteiführung, besonders der persönliche Wille Maos, überwog immer die Institutionen der Parteiorganisationen, was sich zum Beispiel an den unregelmäßigen Zusammenkünften der Parteitage und deren Ablauf oder auch der Ablehnung von Wahlmechanismen für die Parteiführung zeigte. Unter Deng Xiaoping war die Institutionalisierung der Parteiaktivitäten weit fortschrittlicher, so trat der Parteitag alle fünf Jahre zusammen und alle wichtigen Entscheidungen die Partei betreffend wurden vom Zentralkomitee diskutiert. Allerdings war der Einfluss der alten Parteifunktionäre, auch wenn sie bereits zurückgetreten waren, in vielen Fällen nach wie vor größer als die beschränkte

Institutionalisierung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Partei.<sup>32</sup> Seit den 1990er Jahren mit dem Abtritt Deng Xiaopings ist der Einfluss der alten Parteiführer erheblich zurückgegangen und die Institutionalisierung der innerparteilichen Organisation hat sich entsprechend weiterentwickelt.

Fast jeder Bereich der innerparteilichen Organisation wird durch ein offizielles Parteidokument geregelt und 2013 hat die zentrale Führung sogar eine Verordnung über die „Gesetzgebung der Parteiregularien“ veröffentlicht. Ein gutes Beispiel für die Institutionalisierung innerhalb der KPCh sind zum Beispiel die Wahlen zum nationalen Parteitag und die Wahlen zum ZK der KPCh. Wenn man einen aussagekräftigen institutionalisierten Wahlvorgang als einen versteht, der transparent und kompetitiv ist, dann hat sich die Institutionalisierung dieser beiden Parteigremien erheblich entwickelt. Wie bereits erwähnt, lag die Überschussquote bei den Wahlen der Delegierten für den 18. Parteitag bei 15 Prozent, während die Marge beim 16. Parteitag noch bei 10 Prozent lag<sup>33</sup> und das Prinzip der Überschussquote überhaupt erst auf dem 13. Parteitag eingeführt wurde.<sup>34</sup> Bei den Wahlen zum ZK lag die Marge bei den Vorwahlen zum 18. ZK bei 9,3 Prozent<sup>35</sup>, während sie bei den Wahlen zum 17. ZK noch 8,3 Prozent betrug.<sup>36</sup>

### 3.4 Betonung der einfachen Parteimitglieder und der Parteiorganisation an der Basis

Ein guter Indikator für den Stand der innerparteilichen Demokratie ist der faktische Status der normalen Parteimitglieder und der Parteiorganisationen an der Basis. Dank der Angleichung von innerparteilichen

<sup>31</sup> Zhang Rongchen, „Eine kurze Diskussion über die innerparteiliche Demokratie“, Journal der Zentralen Parteischule der KPCh, Nr. 1 2004, S. 38 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>32</sup> Beispielsweise sagte der damalige Generalsekretär der KPCh, Zhao Ziyang, in den 1980er Jahren, dass er nur ein Sekretär der Senioren der Partei war. Yang Jisheng, Hongkong: Excellent Culture Press 2004, S. 341 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>33</sup> „Die KPCh hat mit großer Marge die Delegierten des 17. Parteitags gewählt“ (aus dem Chinesischen von Mai Cheng), <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64100/6070325.html>, letzter Zugriff 03.06.2013.

<sup>34</sup> „Hat die wettbewerbliche Wahl auf dem 13. Parteitag begonnen?“ (aus dem Chinesischen von Mai Cheng), [http://news.xinhuanet.com/renshi/2012-11/16/c\\_123961345.htm](http://news.xinhuanet.com/renshi/2012-11/16/c_123961345.htm), letzter Zugriff 03.06.2013.

<sup>35</sup> „Die Marge der Wahl der Mitglieder der ZK des 18. Parteitags liegt bei 9.3%“ (aus dem Chinesischen von Mai Cheng), <http://politics.people.com.cn/n/2012/1115/c100119584526.html>, letzter Zugriff 03.06.2013.

<sup>36</sup> „Die großen Erwartungen von Partei und Volk auf den Schultern tragen: die Entstehungsgeschichte des neuen ZK und der Zentralen Disziplinarkommission“ (aus dem Chinesischen von Mai Cheng), <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/66081/6418715.html>, letzter Zugriff 03.06.2013.

cher Demokratie und Volksdemokratie ist der Schutz der Rechte der einfachen Parteimitglieder ähnlich institutionalisiert worden wie der verfassungsrechtliche Schutz der Rechte des chinesischen Bürgers. So erkennen das Parteistatut und andere Parteiregularien zum Beispiel folgende Punkte an: das Recht auf Meinungsäußerung, das Recht an Parteisitzungen teilzunehmen oder das Recht, sich bei Disziplinarverfahren zu verteidigen. Außerdem erkannte der 18. Parteitag auch den Status der Parteimitglieder als „Subjekt“ an.<sup>37</sup> Alle diese Institutionalisierungstendenzen (die allerdings noch nichts über die faktische Umsetzung dieser Aspekte aussagen) verdeutlichen, dass die KP-Führung erkannt hat, dass es wichtig ist, die Rechte der einfachen Parteimitglieder zu respektieren und zu schützen.<sup>38</sup>

Außerdem haben einige Basisorganisationen 1999 damit begonnen, ihre Parteiführung direkt zu wählen und im Zuge dieses Vorganges haben die nächst oberen Parteigremien relativ viel Kontrolle beim Wahlvorgang abgegeben. Zwischen 2004 und 2010 haben über 300 Basisparteiorganisationen diese Direktwahlen durchgeführt, was auch von der Partei selbst als Betonung der innerparteilichen Demokratie hervorgehoben wird.<sup>39</sup>

#### 4. Zur Zukunft der innerparteilichen Demokratie der KPCh

Trotz dieser Versuche in den vergangenen Jahren, die innerparteiliche Demokratie der KPCh zu verbessern, kämpft die Partei immer noch mit großen Herausforderungen, um innerparteiliche Demokratie wirklich zu erreichen. Die Verwirklichung dieses Ziels könnte mit zwei Durchbrüchen gelingen, einem auf theoretischer Ebene, der zweite in organisatorischer Hinsicht. In theoretischer Hinsicht verlangt der Begriff des Demokratischen Zentralismus nach weiterer Erklärung, ebenso wie die Beziehung von innerparteilicher Demokratie und Volksdemokratie. In organisatorischer Hinsicht scheint eine grundlegende Restrukturierung der innerparteilichen Institutionen nötig, spe-

<sup>37</sup> Hu Jintao, Bericht auf dem 18. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas, 08.11.2012 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>38</sup> Das ZK der KPCh: Mitteilung über das Lernen, Verbreiten und Durchsetzen der Vorschrift für den Schutz der Rechte der Parteimitglieder, 22.09.2004 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>39</sup> Projektteam für demokratische Politik, Zweite Jugend-Klasse, Zentrale Parteischule der KPCh, „Das System von öffentlicher Kandidatenstellung und direkter Wahl und deren Verbesserung“, Zeitschrift der Zentralen Parteischule der KPCh, Nr. 5, 2010, S. 69 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

ziell bei den innerparteilichen Wahlprozessen und bei der Implementierung des Respekts und des Schutzes der Interessen und Rechte der einfachen Parteimitglieder.

#### 4.1 Mögliche theoretische Entwicklungen

Erst nach Einführung der wirtschaftlichen Reformen Ende der 1970er Jahre setzten politische Reformen in China zögerlich ein, die allerdings mit den Ereignissen von 1989 einen entscheidenden Rückschlag erlitten. Die Wichtigkeit der innerparteilichen Demokratie wurde dann erst nach über zehn Jahren von der Parteiführung wieder thematisiert, denn auf dem 16. Parteitag 2002 wurde das erste Mal davon gesprochen, dass innerparteiliche Demokratie das „Herzblut der Partei“ ist. Im Gegensatz dazu ist die Orthodoxie des Demokratischen Zentralismus, die wie beschrieben sehr wichtig für die innerparteiliche Demokratie ist, oder genauer gesagt, die orthodoxe Interpretation des Demokratischen Zentralismus, so fest in der Partei verankert, dass es eine überaus schwere Aufgabe wäre, daran etwas Grundlegendes zu ändern. Und selbst die neue Idee Volksdemokratie mit Hilfe innerparteilicher Demokratie zu fördern, erweist sich als schwierig.

##### 4.1.1 Den Demokratischen Zentralismus neu definieren?

Eine grundlegende Frage hinsichtlich der Zukunft der innerparteilichen Demokratie betrifft daher den Status und die Bedeutung des Demokratischen Zentralismus. Wenn über Demokratischen Zentralismus gesprochen wird, besteht die Tendenz, das demokratische Element des Demokratischen Zentralismus genauso wahrzunehmen, wie die Idee der Demokratie im Zusammenhang mit innerparteilicher Demokratie. Als Konsequenz ergibt sich daraus das Verständnis, dass Demokratie nur ein Instrument für die innerparteiliche Organisation sein kann und kein Ziel an sich.<sup>40</sup> Mehr noch; wie bereits dargestellt, wurde in der Praxis das Element des Zentralismus immer stärker als das demokratische Instrument betont. Aufgrund dieser Tatsache besteht auch die Tendenz, dass beim Aufbau der innerparteilichen Organisation das demokratische Element des Demokratischen Zentralismus dem zentralistischen Element Platz macht.

Das Problem dabei ist, dass eine Gleichstellung beider Elemente im Prinzip einen dem Konzept inhärenten Widerspruch auflösen müsste, nämlich den zwischen

<sup>40</sup> Li Yingtian, „Der Schwerpunkt für den Aufbau des Parteiensystems liegt auf der Verbesserung des demokratischen Zentralismus“, Einführung der Theorie, Nr. 9, 2008, S. 5 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

Entscheidungsfindung und dem Umsetzungsprozess. Im Entscheidungsprozess kann ein dezentralisierter und höchst teilhabender, also demokratischer, Stil erwartet werden, um die Legitimität der und die Unterstützung für die anstehende Entscheidung zu fördern. Aber nach dieser Entscheidungsfindung, in der Umsetzungsphase, sollten Entscheidungen effizient und akkurat umgesetzt werden, was wieder eher zentralistische Tendenzen verlangen und fördern würde. Zu Zeiten der Revolution war ein schneller Entscheidungsprozess notwendig, um die Handlungsfähigkeit der Partei zu garantieren; derzeit aber befinden sich China und die KPCh in friedlichen Zeiten, in welchen die Hauptaufgabe der Partei darin besteht, das Land zu führen und weniger darin, das Land dramatisch zu verändern. In dieser Zeit wäre ein weitsichtiger Entscheidungsfindungsprozess, der demokratische Komponenten stärker beachtet, angebrachter.

Da die Einführung neuer Richtlinien für die innerparteiliche Organisation weniger wahrscheinlich ist, als ein neues Verständnis der bereits bestehenden Richtlinien, erscheint ein neues Verständnis des Demokratischen Zentralismus eher denkbar, um eine theoretische Grundlage für die gleichwertige Anerkennung des demokratischen Elements innerhalb des Demokratischen Zentralismus zu bieten. Demokratie selbst sollte als ein wichtiges Ziel für die innerparteilichen Aktivitäten betrachtet werden, wonach sich der Aufbau der innerparteilichen Organisation richten sollte; Demokratie sollte also mehr sein als ein schlichtes Instrument um Gefolgschaft und Hingabe der Parteimitglieder zu mobilisieren, welches hinter bevorzugteren Werten wie Effektivität und Parteidisziplin zurückstehen würde.

#### 4.1.2 Die angemessene Beziehung zwischen innerparteilicher Demokratie und Volksdemokratie

Seit dem 13. Parteitag war eine Motivation, die innerparteiliche Demokratie zu verbessern, die Anerkennung der Förderung der Volksdemokratie. Die Logik dahinter ist folgende: die KPCh ist die einzig führende Kraft im politischen Leben des Landes und sie stellt die Vorhut der chinesischen Menschen dar. Daher hat die KPCh die politische Mission und Aufgabe, die Menschen dahingehend zu erziehen, ihre demokratischen Rechte auszuüben. Als Ergebnis sollte die Förderung der allgemeinen Demokratie im Land auf einer vorangehenden Demokratisierung der KPCh basieren.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Zhen Xiaoying, Li Qinghua, „Die Volksdemokratie mit der innerparteilichen Demokratie vorantreiben“, Qiushi, Nr. 13, 2003, S. 33 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

Allerdings hat diese Logik ihre Schwächen. Wenn die innerparteiliche Demokratie als wichtiger als die Volksdemokratie, also die Demokratie außerhalb der Partei, betrachtet wird, würde dies in der Folge einen ungleichen Status zwischen Parteimitgliedern und Nicht-Parteimitgliedern nach sich ziehen, was wiederum dem grundsätzlichen Verständnis von Demokratie widersprechen würde. Die Angleichung der beiden Arten von Demokratie würde zwar theoretische Barrieren für die Entwicklung der innerparteilichen Demokratie beseitigen, aber das prinzipielle Dilemma der Ungleichheit aufgrund des Parteistatus würde weiter bestehen.<sup>42</sup>

Erschwerend kommt hier hinzu, dass in der Realität das Niveau der Institutionalisierung der allgemeinen Demokratie (also der Demokratie außerhalb der Partei), wie in der chinesischen Verfassung dargestellt, besser ist als im Zusammenhang mit innerparteilicher Demokratie. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass der Nationale Volkskongress als Staatsorgan jährlich tagt, während der landesweite Parteitag der KPCh nur alle fünf Jahre zusammenkommt. Obwohl also meist argumentiert wird, dass sich erst die Partei und dann das Land demokratisieren sollen oder können, so ist es in der Realität doch eher so, dass innerparteiliche Demokratie ein Lernprozess ist, bei dem die Partei vom Staat lernt. Die Förderung der Volksdemokratie mit ihrer eigenen Dynamik bringt in Wirklichkeit die innerparteiliche Demokratie voran, da das Zurückbleiben der innerparteilichen Demokratie die weitere Entwicklung der allgemeinen Demokratie des Landes verzögert. Daher sollte auch die Beziehung zwischen diesen beiden Arten von Demokratie neu definiert werden, um beide zu erreichen.

#### 4.2 Mögliche organisatorische Entwicklungen

Die Organisationsstruktur der KPCh hat sich seit 1949, als die KPCh an die Macht kam, prinzipiell nicht verändert.<sup>43</sup> Ein weiteres Problem ist die Anerkennung und der Schutz der Rechte und Interessen der einfachen Parteimitglieder. Um eine ernstzunehmende innerparteiliche Demokratie aufbauen zu können, würden diese beiden Aspekte neue Ansätze oder

<sup>42</sup> Jin Anping, „'Innerparteiliche Demokratie' und 'Demokratie der Partei': Überlegung über den Mechanismus, wie die innerparteiliche Demokratie als Vorbild für Volksdemokratie gilt und die Volksdemokratie vorantreibt“, Sozialwissenschaftliche Forschung, Nr. 1, 2009, S. 11 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

<sup>43</sup> Chen Lifeng: Eine historische Forschung über den Führungsmechanismus der KPCh (1921-2006), Shanghai: Shanghai Volksverlag 2008 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

Vorgehensweisen benötigen, die allerdings wiederum nicht leicht zu erreichen sind.

#### 4.2.1 Dilemma der Dezentralisierung

Die Diskussion um die innerparteiliche Organisation verweist in gewisser Weise schon auf das demokratische Defizit, denn es gibt faktisch kaum institutionelle Kanäle, durch die einfache Parteimitglieder am Entscheidungsprozess der Partei teilhaben können. Zwar garantiert das Parteistatut den einfachen Parteimitgliedern das Recht, am innerparteilichen Entscheidungsprozess teilzuhaben,<sup>44</sup> aber im Grunde hängt es zum Großteil vom guten Willen und der Selbstbeherrschung der Parteiführung ab, ob sie die Meinung der einfachen Parteimitglieder anhört. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass in der vertikalen Struktur die oberen Parteiebenen eine viel größere Rolle als die unteren Ebenen spielen. Und auch die horizontale Struktur der Partei ist sehr zentralisiert. Neben der Parteiführung gibt es keine andere innerparteiliche Institution, die die Führung kontrollieren könnte.

Natürlich muss anerkannt werden, dass es seit einigen Jahren zunehmend Anzeichen von innerparteilichem Wettbewerb gibt, wie der erwähnte Überschuss bei der Wahl der Delegierten für den Parteitag oder das Zentralkomitee zeigen. Aber diese Überschussmarge ist nach wie vor sehr klein und die Führung dominiert den Wahlprozess nach wie vor. Man kann weiterhin argumentieren, dass dieser größere Wettbewerb eine Konsequenz der natürlichen Dezentralisierung der innerparteilichen Macht ist, die ein unvermeidliches Resultat bei jeder ehemals revolutionären Partei in friedlichen Zeiten ist. Aber selbst bei diesen limitierten demokratischen Praktiken ist die echte Bedeutung unklar. Beispielsweise basiert das Nachrücken der nicht-wahlberechtigten Mitglieder des ZK prinzipiell darauf, wie viele Stimmen das entsprechende Mitglied beim Parteitag bekommt. Im demokratischen Kontext würde man erwarten, dass die entsprechende neue Position desto höher und wichtiger sein müsste, je mehr Stimmen jemand bekommt. Aber in der chinesischen Realität ist das nicht immer zwangsläufig der Fall.<sup>45</sup>

Nach der allgemeinen Erfahrung bringt die Einführung demokratischer Elemente in eine Organisation, zumindest in der Anfangsphase, verstärkte Probleme und ein Nachlassen der Effizienz mit sich. Und genau dieser Punkt verdeutlicht das Dilemma, in dem sich

die KPCh befindet. Wie dargestellt, besteht der entscheidende Grund, warum die KPCh innerparteiliche Demokratie einführt, darin, die Handlungsfähigkeit der Partei zu erhöhen. Wenn nun aber die Einführung zu solchen Problemen führt, ist davon auszugehen, dass die Parteispitze sehr zurückhaltend ist, diesen Prozess weiter voranzutreiben. Man könnte weiterhin annehmen, dass die Einführung von innerparteilicher Demokratie einhergeht mit der Erweiterung der Volksdemokratie, was bedeuten würde, dass sich die KPCh mehr Wettbewerb außerhalb der Partei ausgesetzt sehen würde, also beispielsweise durch die anderen acht demokratischen Parteien oder soziale Gruppen. Als Konsequenz würde die KPCh, um ihre Führungsposition beizubehalten, noch mehr Disziplin und Uniformität benötigen, um mit diesen Herausforderungen umzugehen, und weniger eine Dezentralisierung der innerparteilichen Organisation. Das alles beschreibt das grundsätzliche Dilemma des derzeitigen politischen Systems in China, welches überwunden werden muss, um Demokratie innerhalb und außerhalb der KPCh zu fördern.

#### 4.2.2 Ideologische Entwicklungen sind nötig um die Rechte und Interessen der einfachen Parteimitglieder zu schützen

Zwar werden die Rechte und Interessen der einfachen Parteimitglieder in den Berichten an die Parteitage oder in anderen Parteidokumenten betont, aber konkrete Schritte sind nach wie vor nötig, um diese auf dem Papier festgeschriebenen Aspekte auch tatsächlich zu realisieren. Wie es allerdings darum in der Realität steht, verdeutlicht das Beispiel der Rekrutierung von Parteimitgliedern. Dieser Prozess ist im Grunde ein Prozess der Domestizierung der neuen Parteimitglieder, da ein starker Sinn für Disziplin und Gehorsam bei den neuen Parteimitgliedern verlangt und kultiviert wird. Auch wenn man heutzutage davon ausgehen kann, dass jedes neue gehorsame Mitglied diesen Prozess leicht durchlaufen kann, so geht es während dieser Schulungen nicht in erster Linie darum, die neuen Mitglieder über ihre Rechte innerhalb des Parteilebens zu informieren.

Darüber hinaus muss auch festgestellt werden, dass die innerparteilichen Institutionen, welche die Rechte und Interessen der Parteimitglieder schützen sollen, nicht sehr gut etabliert sind. Theoretisch können Parteimitglieder beim Parteikomitee Beschwerde einlegen hinsichtlich disziplinarischer Entscheidungen gegen sie. Aber in den meisten Fällen entscheiden die gleichen Leute über zwei entgegengesetzte Aspekte, also zunächst über die Disziplinarentscheidungen und dann im Anschluss theoretisch über den

<sup>44</sup> Art. 4, Parteistatut der KPCh.

<sup>45</sup> Zur Liste der nichtstimmberechtigten Mitglieder: [www.gov.cn/jrzq/2012-11/14/content\\_2265716.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2012-11/14/content_2265716.htm), letzter Zugriff 10.06.2013.

Einspruch des betroffenen Parteimitgliedes. Auch hier kommt schlussendlich wieder der Demokratische Zentralismus zum Tragen, wonach das einfache Parteimitglied die Pflicht hat, sich dem Willen der Parteiführung zu beugen.<sup>46</sup> Ohne eine unabhängige Institution hängt der Schutz der Interessen der Parteimitglieder zum großen Teil von der Selbstbeschränkung der Parteiführung ab.

Im Gegenzug wurden in den vergangenen Jahren die Prozesse der Disziplindurchsetzung nicht nur beibehalten, sondern sogar gestärkt. Ein Beispiel ist das sogenannte Shuanggui – wörtlich übersetzt „die doppelte Festlegung“, wonach von den Disziplinorganen der Ort und der Zeitpunkt der Untersuchung beschlossen werden kann.<sup>47</sup> Bei diesem Prozess werden dem beschuldigten Parteimitglied von einem Partei-offiziellen die persönlichen Freiheitsrechte entzogen, was normalerweise im Sinne der Gesetzherrschaft und der Durchsetzung der Menschenrechte zu ernsthaften rechtlichen Problemen führen würde.<sup>48</sup>

Daher ist eine umfassende Reform der innerparteilichen Organisation absolut notwendig, um die Rechte der einfachen Parteimitglieder zu schützen und auch das Bewusstsein für die Rechte der einfachen Parteimitglieder zu stärken. Diese Reform ist auch notwendig, um die Dezentralisierung der innerparteilichen Machtstruktur zu fördern. Aber ohne ein neues Verständnis von innerparteilicher Demokratie oder gar der Einführung einer neuen Ideologie, die sich diesen politischen und sozialen Umständen stellt, würde so eine Reform nur auf dem Papier stehen.

---

<sup>46</sup> Art. 10, Parteistatut der KPCh.

<sup>47</sup> Art. 28, Arbeitsregeln für die Inspektionsarbeit der Disziplinspektionsorgane der KPCh.

<sup>48</sup> „Die ‚doppelte Festlegung‘ benötigt auch den Rechtsstaat“, China Nachrichten Wochenblatt, Nr. 17, 2006, S. 2 (aus dem Chinesischen von Mai Cheng).

## Gelungene Repräsentation: Die Rolle sozialer und politischer Übereinstimmung

Josephine Lichteblau, B.A.<sup>1/</sup>  
Dr. Aiko Wagner<sup>2</sup>

Der Anteil weiblicher Abgeordneter im Bundestag ist nach der Wahl 2013 erstmalig seit 15 Jahren wieder deutlich angestiegen: Während der Frauenanteil von 1998 bis vor der Wahl 2013 zwischen 31% und 33% stagnierte, sind nun knapp 37% der Parlamentarier Frauen (Giebler/Spittler 2013). Dies könnte sehr zur Freude einiger RepräsentationsforscherInnen sein, nämlich für jene, die für eine proportionale Repräsentation bestimmter Gesellschaftsgruppen plädieren. Dadurch soll die Repräsentation der Interessen dieser Gruppen sichergestellt bzw. verbessert werden. Die Annahme der Befürworter dieser deskriptiven Repräsentation lautet, dass die Ähnlichkeit hinsichtlich politisch relevanter Merkmale dazu beiträgt, die inhaltliche Repräsentationsqualität zu steigern. Frauen würden beispielsweise demnach besser in der Lage sein, die Interessen von Frauen zu repräsentieren als Männer. Doch ist diese Annahme gerechtfertigt? Denn dem Argument der sozialen Ähnlichkeit steht eine alternative Sichtweise entgegen – das Argument der politischen Übereinstimmung. Demnach erfolgt die Repräsentation der BürgerInnen vorrangig durch die politischen Parteien. Die gelungene Repräsentation der Interessen einer SPD-Wählerin durch eine SPD-Abgeordnete sei nicht Folge des gleichen Geschlechts, sondern vielmehr Folge der Parteiübereinstimmung.

Dieser Beitrag untersucht, welcher der beiden Mechanismen, soziale oder politische Übereinstimmung, mehr zum Gelingen politischer Repräsentation beiträgt. Zunächst soll dazu geklärt werden, was politische Repräsentation überhaupt ist bzw. wie sie sein soll. In diesem Zusammenhang werden auch die Rolle der Sozialcharakteristika von RepräsentantInnen und WählerInnen sowie die Rolle der politischen Parteien für die Repräsentation diskutiert. Anschließend wird anhand von Daten der Deutschen Wahlstudie GLES untersucht, wie groß der Einfluss deskriptiver Repräsentation einerseits und politischer Übereinstimmungen andererseits auf die inhaltliche Repräsentation der WählerInnen ist.

<sup>1</sup> Die Autorin ist studentische Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung Demokratie und Demokratisierung.

<sup>2</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung Demokratie und Demokratisierung.

## Arten der Repräsentation

Was (gute) Repräsentation ist und wie sie sich bewerten lässt, sind seit Beginn der Repräsentationsforschung zwei Fragen von zentraler Bedeutung, die auf die theoretische Konzeptualisierung politischer Repräsentation abzielen. Als normatives Repräsentationsideal hat sich in diesem Zusammenhang das substantielle Repräsentationskonzept durchgesetzt. Pitkin (1967) grenzt dieses von drei anderen Konzepten ab und unterscheidet somit vier Repräsentationsarten mit jeweils unterschiedlichem Nutzen für die Beantwortung der oben aufgeführten Fragen: Die *formalistische Repräsentation* („formalistic view“) betrifft die institutionellen Rahmenbedingungen für Repräsentation und setzt sich aus zwei Dimensionen zusammen, der Autorisierung der RepräsentantInnen und ihrer formalen Rechenschaftspflicht (accountability). Diese rein formelle Definition schreibt politischer Repräsentation jedoch keinerlei Substanz zu, da sie keine Bewertung der Repräsentation bzw. RepräsentantInnen ermöglicht. Als eine zweite Perspektive bezeichnet Pitkin Repräsentation als „standing for“. Hieraus ergeben sich zwei weitere Repräsentationsarten: die *symbolische Repräsentation*, die die subjektive Bedeutung der RepräsentantInnen für die BürgerInnen beschreibt, jedoch keine Evaluationskriterien von Repräsentation gibt. Zum dritten die *deskriptive Repräsentation*, nach der sich RepräsentantInnen und Repräsentierte hinsichtlich sozialer Merkmale möglichst ähneln und das Parlament somit ein proportionales Abbild der Bevölkerung darstellen sollte. Repräsentation kann hier zwar hinsichtlich der sozialen Kongruenz zwischen RepräsentantInnen und Repräsentierten bewertet werden. Allerdings sei eine perfekte Übereinstimmung der Zusammensetzung von RepräsentantInnen und Repräsentierten aufgrund der Heterogenität moderner Gesellschaften unmöglich. Zudem müsse politische Repräsentation ein aktives Element enthalten, da RepräsentantInnen nur für ihr Handeln und nicht etwa für ihre sozialen Charakteristika zur Rechenschaft gezogen werden sollen (ebd.: 68). Jene handlungsbezogene Komponente greift die *substantielle Repräsentation* („acting for“) auf, wonach Repräsentation „an acting for others, an activity in behalf of, in the interest of, as the agent of someone else“ (ebd.: 113) ist. Dieses Konzept konzentriert sich, im Gegensatz zu den anderen, auf den Repräsentationsprozess: RepräsentantInnen werden kontrolliert, indem sie sich für ihr Handeln verantworten. Accountability muss hier jedoch auf einer inhaltlichen Grundlage beruhen: RepräsentantInnen müssen die Interessen der Repräsentierten kennen und ihr Handeln danach ausrichten

(ebd.: 116ff). Die Vertretung öffentlicher Interessen sei dabei ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium, denn um den BürgerInnen Kontrolle über ihre RepräsentantInnen zu ermöglichen, seien freie und faire Wahlen unabdingbare Voraussetzung. Da sie allerdings nur formelle Kontrolle garantieren, muss eine zusätzliche Verbindung zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen bestehen: Das Handeln der RepräsentantInnen muss sich an den Interessen bzw. Erwartungen der Repräsentierten orientieren (ebd.: 231f). Grundlage substantieller Repräsentation ist somit die Interaktion zwischen RepräsentantInnen und Repräsentierten in Form von Responsivität, welche die Kontrolle der Repräsentation sichert.

Pitkins Repräsentationstheorie, insbesondere ihr normatives Postulat zugunsten der substantiellen Repräsentation, gilt als Ausgangspunkt der theoretisch-normativen Repräsentationsforschung. Aber auch für die empirische Repräsentationsforschung ist das theoretische Konzept von großem Nutzen, lässt es sich doch empirisch relativ unkompliziert operationalisieren (Kühne 2013: 460). Ausgehend von der Überlegung, dass Einstellungen Verhalten beeinflussen (Miller/Stokes 1963), sind Einstellungskongruenzen zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen weitverbreitete empirische Indikatoren zur Messung der Qualität demokratischer Repräsentation. Aber auch das geäußerte Repräsentationsgefühl seitens der BürgerInnen kommt oft zur Anwendung oder es werden Legislativtätigkeiten, Gesetzgebungsverfahren oder bestimmte Policy-Outputs und -Outcomes analysiert, um substantielle Repräsentation zu bewerten.

Allerdings gibt es trotz zahlreicher älterer Kritik noch immer ein gesteigertes Interesse der Repräsentationsforschung am Konzept der deskriptiven oder sozialen Repräsentation. Obgleich bereits Elau und Wahlke (1978) die Annahme der Befürworter deskriptiver Repräsentation, dass gleiche soziale Merkmale von RepräsentantInnen und Repräsentierten zu gleichen Interessen und Einstellungen und somit zu gelungener bzw. besserer inhaltlicher Repräsentation führen, noch als *naiv*<sup>3</sup> bezeichneten (vgl. Weßels 1985: 10), beobachtet Kühne in den letzten Jahrzehnten dennoch eine Revitalisierung des Konzepts (2013: 469). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sich frühe Autoren wie Griffiths (1960), Pitkin (1967) und Elau & Wahlke (1978) auf eine andere Dimension der sozialen Repräsentation bezie-

<sup>3</sup> „The most naive version of this view is, that if only representatives were facsimiles of their constituents' demographic characteristics (age, gender, race, residents and so on) they would be 'more representative' [...]“ (Elau/Wahlke 1978, zitiert nach Weßels 1985: 80, Anmerkung 16).

hen als spätere Studien wie z.B. von Phillips (1995) und Mansbridge (1999), die die Vorteile dieser Repräsentationsart in der Debatte um gute Repräsentation prominent gemacht haben. So unterscheidet Mansbridge mikrokosmische von selektiver deskriptiver Repräsentation; *mikrokosmische* Repräsentation bezieht sich auf die von jeher kritisierte Vorstellung, dass das Parlament idealerweise in jeglicher Hinsicht ein Eins-zu-eins-Abbild der Bevölkerung darstellen soll. Griffiths' treffende Aussage „[...] We would not want to complain that the large class of stupid and maleficent people have too few representatives in parliament“ (1960: 190) trifft den Kern der Kritik am mikrokosmischen Repräsentationskonzept, der sich Mansbridge auch anschließt. Die Vorteile deskriptiver Repräsentation liegen laut Mansbridge eher in ihrer *selektiven* Variante. Hier gibt das institutionelle Design des politischen Systems bestimmten benachteiligten Bevölkerungsgruppen mehr deskriptive Repräsentation, diskriminiert sie also positiv: „Selective representation should thus be conceived as compensating for the effects of some other process that interferes with an expected proportionality“ (Mansbridge 1999: 632f.). Dahinter steckt die Annahme, dass sozioökonomisch bzw. -kulturell definierte gesellschaftliche Großgruppen ähnliche historische Erfahrungen gemacht haben, deshalb ähnliche Interessen verfolgen und RepräsentantInnen aus diesen Gruppen dementsprechend handeln, ihre Gruppenmitglieder somit gut repräsentieren (ebd.: 629).

In diesem Zusammenhang stellt Mansbridge (1999) aufbauend auf Phillips (1995) vier Kontexte heraus, in denen benachteiligte Bevölkerungsgruppen durch deskriptive Repräsentation profitieren können. Daraus leitet sie vier Funktionen selektiver deskriptiver Repräsentation ab, von denen zwei zu einer Qualitätssteigerung der substantiellen Repräsentation führen können:<sup>4</sup> Erstens verbessere selektive Repräsentation die vertikale Kommunikation zwischen Eliten und BürgerInnen. Vor dem Hintergrund vergangener Diskriminierung bestimmter Gruppen gäbe es eine gewisse Ignoranz der dominanten gegenüber den Interessen der unterdrückten Gruppen, welche wiederum den dominanten Gruppen mit Misstrauen gegen-

<sup>4</sup> Die anderen beiden Funktionen selektiver Repräsentation beziehen sich nicht auf die Verbesserung substantieller Repräsentation und sind deshalb für die Fragestellung des Artikels nicht von zentraler Bedeutung. Sie zielen eher auf eine symbolische Dimension ab: Zum einen führe mehr deskriptive Repräsentation benachteiligter Gruppen zur Schaffung sozialer Bedeutung hinsichtlich ihrer „ability to rule“ (Mansbridge 1999: 628). Zum anderen trüge deskriptive Repräsentation zu einer de facto Legitimitätssteigerung des politischen Systems bei (ebd.: 650f.).

überstehen. Aufgrund der gemeinsamen historischen Erfahrungen wäre eine stärkere deskriptive Repräsentation der unterdrückten Gruppen sinnvoll, um die vertikale Kommunikation von RepräsentantInnen und Repräsentierten zu erleichtern. Dies beruht auf der Überlegung, dass bspw. Frauen eher mit weiblichen Abgeordneten Kontakt aufnehmen als mit männlichen. Somit würde den Interessen der Frauen mehr Gehör und Einfluss verschafft, wenn mehr Frauen im Parlament vertreten wären (Mansbridge 1999: 641ff.).

Mansbridges zweite Funktion bezieht sich auf Phillips Argument der „overlooked interests“ (Dovi 2002: 730), wonach Gruppenrepräsentation historisch benachteiligten Gruppen die Chance gibt, ihre bisher ignorierten sozialen Perspektiven<sup>5</sup>, Interessen und Probleme auf die politische Agenda zu bringen. Durch die wachsende Heterogenität der RepräsentantInnen würde sich dadurch auch der Deliberationsprozess im Parlament zu Gunsten der benachteiligten Gruppen verbessern. Nach Mansbridge trage selektive deskriptive Repräsentation somit zu einer Qualitätssteigerung der substantiellen Repräsentation benachteiligter Bevölkerungsgruppen bei (1999: 628).

### Empirischer Forschungsstand

Die Aktualität der Debatte um das Verhältnis von deskriptiver und substantieller Repräsentation ist durch die Vielzahl empirischer Studien gekennzeichnet, die sich in jüngster Zeit der Thematik gewidmet haben. Phillips (1995) und Mansbridge (1999) folgend, konzentrieren diese sich vor allem auf zwei historisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen: Frauen (z.B. O'Brien 2013, Brunsbach 2011, Franceschet 2008, Childs 2006, Celis 2004) und ethnische Minderheiten (z.B. Clark 2010, Preuhs 2006). Die Untersuchungsdesigns der jeweiligen Autoren zur Bestimmung des Einflusses von deskriptiver auf substantielle Repräsentation bzw. deren Operationalisierungen sind dabei unterschiedlich. So konzentriert sich Celis (2004) beispielsweise auf den Gesetzgebungsprozess und analysiert die belgischen Haushaltsdebatten zwischen 1900 und 1979 hinsichtlich der Frage, ob die Einführung des passiven Wahlrechts für Frauen und der höhere Anteil weiblicher Abgeordneter zu einer Zunahme an Interventionen zugunsten der Interessen von Frauen und zu einer besseren substantiellen Repräsentation dieser führten. Die Ergebnisse sind heterogen: Zwar konnte ein Anstieg an Interventionen zugunsten von Frauen über den Unter-

suchungszeitraum nachgewiesen werden. Dieser steht jedoch nicht in direktem Zusammenhang mit der Erhöhung der deskriptiven Repräsentation der Frauen, denn auch männliche Abgeordnete machten sich häufiger für diese stark. Auch die Qualität der substantiellen (Frauen-)Repräsentation wurde durch mehr weibliche Abgeordnete nicht signifikant verbessert, allerdings setzten sich weibliche Abgeordnete trotz ihrer numerischen Unterlegenheit gegenüber männlichen verhältnismäßig stärker und öfter für die Interessen der Frauen ein (Celis 2004: 16f.). Preuhs (2006) hingegen untersucht den Zusammenhang zwischen der numerischen Repräsentation von ethnischen Minderheiten in Legislativen und dem Einfluss auf die Gesetzgebung in wohlfahrtsstaatlichen Politikbereichen. Dabei erweist sich dieser prinzipiell positive Einfluss als von den Kontextbedingungen abhängig: Wenn Ethnizität in den jeweiligen Arenen eine große Rolle spielt, reduziert sich die Relevanz der deskriptiven Repräsentation von Minderheiten. Insgesamt kommen die empirischen Studien zum Einfluss deskriptiver auf substantielle Repräsentation zu unterschiedlichen Ergebnissen:<sup>6</sup> mal wird ein direkter, positiver Effekt nachgewiesen, mal ein indirekter, mal gar keiner.

Kühne bemerkt nichtsdestotrotz in seinen Ausführungen zum Forschungsstand der Repräsentationsforschung, dass die Debatten um das Verhältnis von deskriptiver und substantieller Repräsentation viele relevante Forschungsfragen hervorgebracht haben. Die Voraussetzungen der deskriptiven Repräsentationsforschung blieben jedoch problematisch. So würden alle Befürworter – ob der mikroskopischen oder der selektiven Variante – die nicht unproblematische Grundannahme, „dass Sozialcharakteristika sich unmittelbar in stringentes Denken und Handeln fortsetzen“, teilen, empirisch geprüft wurde dies jedoch selten (Kühne 2013: 471).

Nur zwei Studien widmen sich diesem Zusammenhang umfassender empirisch: Zum einen untersucht Weißels bereits 1985 in seiner Studie zu Problemen politischer Repräsentation, ob soziale Kongruenz zwischen den KandidatInnen zur Berliner Abgeordnetenhauswahl 1981 und den WählerInnen auch zu Einstellungskongruenzen zwischen ihnen führen. Zum anderen stellen Campbell, Childs und Lovenduski (2010: 193f.) fest, dass es unter den britischen WählerInnen Einstellungsunterschiede zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung und der Repräsentation von Frauen gibt, welche sich auch innerhalb der politischen Elite re-

<sup>5</sup> Zur sozialen Perspektive und Repräsentation siehe auch Young (2002: 121ff.).

<sup>6</sup> Siehe für eine ausführliche Diskussion Deiss-Helbig (2013).

produzieren. Sie schlussfolgern daraus, dass die numerische Unterrepräsentation von Frauen in Parlamenten deshalb negative Folgen für die substantielle Repräsentation dieser habe.

### Parteien und Repräsentation

Bisherige Studien zum Einfluss deskriptiver auf substantielle Repräsentation kommen also zu divergierenden Ergebnissen. Allerdings scheint es Hinweise darauf zu geben, dass die soziale Kongruenz hinsichtlich relevanter Merkmale von BürgerInnen und ihren RepräsentantInnen durchaus einen Einfluss auf die substantielle Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen haben kann. Denn (gleiche) soziodemographische Charakteristika von RepräsentantInnen können den WählerInnen Hinweise auf die inhaltlichen Positionen dieser geben (Deiss-Helbig 2013: 569). Der Großteil der Studien betrachtet allerdings jeweils isoliert nur ein einziges relevantes Merkmal, etwa das Geschlecht oder die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit.

Zudem vernachlässigen fast alle Autoren einen wichtigen Bestimmungsfaktor substantieller Repräsentationsqualität oder beziehen ihn nur als Kontrollvariable in ihre Analysen mit ein: die *politische* Kongruenz zwischen Repräsentierten und RepräsentantInnen.<sup>7</sup> In westeuropäischen Demokratien ist nämlich weniger das Verhältnis von einzelnen RepräsentantInnen und WählerInnen relevant. Vielmehr erhalten Abgeordnete ihr Mandat meist durch ihre Parteien, welche damit den Mechanismus darstellen, über den die BürgerInnen die RepräsentantInnen ins Parlament wählen (Kielhorn 2002: 26). Repräsentation in westeuropäischen Demokratien funktioniert deshalb nach dem Responsible Party Model (RPM – Thomassen 1991): Dieses geht davon aus, dass aufgrund des hohen Grades an Parteidisziplin in westeuropäischen parlamentarischen Demokratien Abgeordnete Delegierte ihrer Partei sind, welche somit die Hauptakteure darstellen, die die Interessen der Bürger in public policies umwandeln. Die Parteizugehörigkeiten der Abgeordneten stellen für die WählerInnen somit, ähnlich wie für die sozialen Merkmale angenommen, eine Heuristik dar, um auf die Einstellungen von KandidatInnen zu bestimmten politischen Sachfragen zu schließen und dementsprechend ihre Wahlentscheidung zu treffen (Deiss-Helbig

2013: 571). Inwieweit die Parteien diese Repräsentationsleistung erfüllen können, hängt jedoch von der Erfüllung einiger Voraussetzungen ab (Thomassen 1994: 251f.; 2009: 9f.): Die politischen Parteien müssen den WählerInnen Politikalternativen anbieten (1), zudem intern kohärent sein (Parteidisziplin), um ihre Programme durchsetzen zu können (2). Die WählerInnen müssen ihre Wahlentscheidung aufgrund ihrer Präferenzen treffen und letztendlich die Partei, die diesen am nächsten kommt, wählen (3). Zudem müssen die Parteiprogramme und die politischen Positionen der WählerInnen sich auf einer einzigen ideologischen Dimension erfassen lassen (4).

Die Wählerin oder der Wähler wählt also eine Partei, die ihren bzw. seinen Einstellungen ähnlich ist. Dadurch wird gesichert, dass die Einstellungen der WählerInnen auch denen der Abgeordneten der jeweilig gewählten Partei ähneln und somit substantielle Repräsentation gegeben ist. Anders formuliert ist davon auszugehen, dass die Entscheidung der WählerInnen für eine bestimmte Partei auch deren Verhältnis zu ihren Abgeordneten maßgeblich bestimmt. Politische Parteien spielen somit für die Gewährleistung der Interessenrepräsentation der BürgerInnen eine entscheidende Rolle. Trotz des kollektiven Charakters von Parteien sind jedoch die individuellen Abgeordneten wichtig, da die Repräsentation der WählerInnen auch vom Rollenverständnis der RepräsentantInnen abhängt.

Das Rollenkonzept geht zurück auf Burkes (1774) klassische Trustee-Delegierten-Dichotomie. Nach Burkes Repräsentationsverständnis sollten RepräsentantInnen die Wählermeinung gegen die eigene abwägen, im Zweifel jedoch stets die eigene Meinung vorziehen. Auf das Responsible Party-Modell übertragen müsste aufgrund der vorherrschenden Parteidisziplin im Zweifelsfall immer die Position der Partei übernommen werden (Weßels/Giebler 2011: 5). Theoretisch haben RepräsentantInnen in RPM-Systemen aber zwei Möglichkeiten: entweder richten sie sich nach der Meinung ihrer WählerInnen oder ihrer Partei.<sup>8</sup> Dies ist für die politische Repräsentation in der BRD aufgrund des personalisierten Verhältniswahlrechts besonders relevant. Es ist davon auszugehen, dass Abgeordnete, die über ein Direktmandat in den Bundestag ziehen, sich eher nach ihren WählerInnen richten als Abgeordnete, die über eine Parteiliste ihr Mandat erhalten und daher wiederum eher ihrer Parteilinie treu bleiben. Denn WahlkreiskandidatInnen

<sup>7</sup> Eine Ausnahme stellt hierbei wiederum Weßels (1985) dar, der der Parteizugehörigkeit bzw. -identifikation einen großen Stellenwert einräumt und politische Kongruenz als zentralen Bestimmungsfaktor der Repräsentationsqualität in seine Analysen einbezieht.

<sup>8</sup> Theoretisch können sie auch die Rolle eines Trustees annehmen und Entscheidungen nur auf Basis ihrer eigenen Meinung treffen. Dieses Rollenverständnis kann jedoch nicht Repräsentation erklären.

müssen, um ins Parlament gewählt zu werden, ihren Wahlkampf personalisieren, weshalb die soziale Kongruenz zwischen ihnen und ihren WählerInnen hier vermutlich eine wichtigere Rolle spielt als für die ListenkandidatInnen, deren Platzierung von parteiinternen Entscheidungen abhängig ist.<sup>9</sup>

Fassen wir zusammen: In der theoretischen Repräsentationsforschung gilt die substantielle Repräsentation unbestritten als wünschenswert. Einige Autoren schreiben jedoch auch dem deskriptiven Repräsentationskonzept einen beträchtlichen Eigenwert zu: Deskriptive Repräsentation kann zu einer Verbesserung der substantiellen Repräsentation insbesondere benachteiligter Bevölkerungsgruppen führen. Empirische Studien, die den Effekt (selektiver) deskriptiver Repräsentation auf substantielle Repräsentation messen, kommen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insgesamt wird der deskriptiven Repräsentation aber in diesem Kontext (zumindest theoretisch) eine Bedeutung zugesprochen; der geringe oder von den theoretischen Annahmen abweichende Einfluss der deskriptiven Repräsentation wird dabei oft auf kontextuelle Faktoren zurückgeführt. Generell wird davon ausgegangen, dass soziale Merkmale von potenziellen RepräsentantInnen als Hinweise auf deren politische Einstellungen dienen, folglich Einstellungskongruenzen zwischen ihnen und ihren WählerInnen erzeugen. Die meisten Studien vernachlässigen dabei allerdings die wichtige Rolle von politischen Parteien in den parlamentarischen Systemen Westeuropas. Ihre zentrale Rolle für den Repräsentationsprozess und ihre Funktion als repräsentatives Bindeglied zwischen BürgerInnen und politischer Elite lassen uns davon ausgehen, dass Parteien für politische Kongruenzen und deshalb für den Großteil an substantieller Repräsentation in der BRD, insofern sie denn vorliegt, verantwortlich sind. Soziale Kongruenzen zwischen Repräsentierten und RepräsentantInnen können in diesem Zusammenhang nur eine untergeordnete Rolle spielen. Dies ist in unterschiedlichem Maße für Listen- und Direktabgeordnete gültig.

### Hypothesen, Operationalisierung und Datenbasis

Im empirischen Teil des Beitrags werden wir die zwei vorgestellten Erklärungsansätze der substantiellen Repräsentation – Responsible Party Model und deskriptive Repräsentation – zusammenführen. Doch zuerst soll geklärt werden, wie diese substantielle Repräsentation gemessen wird. In der empirischen

Forschung hat sich die Kongruenz zwischen Bevölkerungseinstellung und Repräsentanteneinstellung als Maß etabliert – je ähnlicher die Ansichten von WählerIn und Abgeordneter/m, desto besser ist der Souverän im Parlament repräsentiert. Damit stellt sich die Frage, in welcher Hinsicht diese Ähnlichkeit untersucht werden soll. Als Hauptachse des politischen Wettbewerbs gilt auch in der Bundesrepublik die ideologische Links-Rechts-Achse. Linke WählerInnen stimmen eher für linke Parteien, rechte für rechte und Personen mit Ansichten, die der politischen Mitte entsprechen, stimmen eher für Parteien, die eben dort platziert sind. Meist als 11-Punkt-Skala verwendet, werden PolitikerInnen, Parteien und BürgerInnen auf dieser Achse verortet und die Distanzen zwischen den Akteuren ermittelt. Je geringer die ideologische Distanz zwischen RepräsentantInnen und Repräsentierten (also je höher die Kongruenz, die sich als 10 minus der Distanz zwischen beiden Akteuren berechnet), desto besser die substantielle Repräsentation.

Dennoch stehen verschiedene Möglichkeiten offen, die Akteure zu erfassen, zwischen denen das Ausmaß der Kongruenz ermittelt wird. Eine Möglichkeit ist, die Einstellungsähnlichkeit zwischen dem Elektorat und den RepräsentantInnen in der jeweiligen Gesamtheit über Mittelwertvergleiche zu bestimmen<sup>10</sup>. Je ähnlicher das arithmetische Mittel aller WählerInnen und aller RepräsentantInnen, desto besser würden erstere durch letztere repräsentiert. Weiterhin können Kongruenzen von Parteien und ihren jeweiligen WählerInnen bestimmt werden. Ein dritter Weg, der vor allem in den Einpersonenwahlkreisen der USA gegangen wird, ist die Kongruenzbestimmung zwischen den Einstellungen der einzelnen Gewählten und denen der Bevölkerung in ihren Wahlkreisen. Die umfassendste Bestimmung schließlich ist die zwischen den individuellen WählerInnen auf der einen und allen individuellen Abgeordneten auf der anderen Seite. Dies ist nicht nur die genaueste Messung der substantiellen Repräsentation, sondern auch der notwendige Schritt, wenn sowohl deskriptive Merkmale als auch die Rolle von Parteübereinstimmung untersucht werden sollen – denn die sozialen wie politischen Merkmalsträger sind nun mal Individuen. Im Folgenden werden wir daher die Kongruenz zwischen den einzelnen Abgeordneten und den einzelnen WählerInnen auf der Links-Rechts-Achse als Ausmaß substantieller Repräsentation bezeichnen.

Aus den in Kapitel 2 vorgestellten theoretischen Diskussionen und empirischen Befunden lassen sich für

<sup>9</sup> Vgl. dazu Weßels/Giebler (2011).

<sup>10</sup> Siehe dazu und zum Folgenden Golder/Stramski (2010).

die Zusammenführung von Responsible Party Model und deskriptiver Repräsentationsliteratur zur Erklärung der substantiellen Repräsentation einige empirisch zu testende Hypothesen aufstellen. Die erste Hypothese lautet, dass die substantielle Repräsentation zunimmt, wenn WählerInnen deskriptiv repräsentiert sind (H1). Wie erwähnt, sind nur solche sozialen Merkmale für die deskriptive Repräsentation heranzuziehen, die politisch relevant sind – die Dimensionen der Literatur beziehen sich vor allem auf das Geschlecht und die Ethnizität. Für die Bundesrepublik ist jedoch neben dem Geschlecht eher die Herkunft aus den alten oder neuen Bundesländern von Relevanz (vgl. auch Lijphart 1999: 84). Im Kontext politischer Eliten ist zusätzlich das Alter zu nennen, welches als Hinweis auf kohortenspezifische Wertorientierungen verstanden werden kann (Deiss-Helbig 2013: 580). Die Altersunterschiedsvariable wurde logarithmiert. Damit wird der Vermutung Rechnung getragen, dass ein Zehnjahresabstand nicht immer den gleichen Effekt hat. Ob jemand zur gleichen Kohorte gehört oder nicht, ist relevanter als der absolute Altersunterschied zwischen WählerIn und Abgeordneter/m. Es gilt somit nicht der lineare Zusammenhang, dass je größer der Altersunterschied, desto geringer die substantielle Repräsentation. Angewendet auf den bundesdeutschen Fall werden daher die drei folgenden Merkmale für die deskriptive Repräsentation herangezogen: das Geschlecht, die Herkunft (Ost- oder Westdeutschland) und das Alter. Die erste Hypothese hat damit drei Teile:

Die substantielle Repräsentation nimmt zu,

wenn WählerIn und Abgeordnete/r das gleiche Geschlecht haben (H1a),

wenn WählerIn und Abgeordnete/r beide aus Ost- oder beide aus Westdeutschland stammen (H1b) und/oder

je geringer der logarithmierte Altersabstand zwischen WählerIn und Abgeordneter/m ist (H1c).

Die Hypothese bezüglich des Responsible Party Model ist eindeutig:

WählerInnen sollten von Abgeordneten der Partei, für die sie gestimmt haben, besser repräsentiert werden als von anderen Abgeordneten (H2a).

Zudem erwarten wir, wie oben dargelegt, dass die Repräsentation durch Abgeordnete der gewählten Partei in einem höheren Maße erfolgt als durch deskriptive Übereinstimmung mit einzelnen Abgeordneten. Daher lautet der zweite Teil der zweiten Hypothese:

Politische Übereinstimmung zwischen WählerIn und Abgeordneter/m erklärt die substantielle Repräsentation besser als Übereinstimmungen hinsichtlich der sozialen Merkmale (H2b).

Die dritte Hypothese bezieht sich auf die oben angeführte Unterscheidung von Wahlkreis- und Listenabgeordneten. Für ParlamentarierInnen, die über ein Direktmandat in den Bundestag einzogen, können aufgrund der stärker personalisierten Wahlkämpfe persönliche Merkmale, gerade die Herkunft, das Geschlecht oder das Alter, eine stärkere Rolle spielen, um gewählt zu werden. Zudem weisen Direkt- und ListenkandidatInnen ein anderes Rollenverständnis auf. Dies kann dazu führen, dass Abgeordnete, die über die Landeslisten in den Bundestag eingezogen sind, eher auf Parteilinie liegen und daher die politische Übereinstimmung insbesondere hier zu höherer Kongruenz führt. Damit konditioniert die dritte Hypothese den Einfluss der ersten beiden:

Die Parteiwahlhypothese erklärt substantielle Repräsentation besser für Listenabgeordnete als für Direktabgeordnete (H3a). Die Hypothesen zur deskriptiven Repräsentation gelten in stärkerem Ausmaß für Abgeordnete, die über ein Wahlkreismandat in den Bundestag eingezogen sind (H3b).

Im Folgenden werden wir diese Hypothesen anhand von Daten der German Longitudinal Election Study (GLES) überprüfen. Für die Einstellungen, soziodemographischen Merkmale und Parteiwahl der BürgerInnen wurde der kombinierte Vor- und Nachwahlquerschnitt zur Bundestagswahl 2009 herangezogen (Rattinger et al. 2012a). Für die Parteizugehörigkeit, Art der Mandatierung (direkt vs. Liste) sowie wiederum die Einstellungen und Demographie der Abgeordneten wurde die Kandidatenstudie der GLES verwendet (Rattinger et al. 2012b). Beide Datensätze wurden integriert und für jede WählerIn Informationen zu jeder/m Abgeordneten hinzugespielt. Tabelle 1 zeigt den Aufbau des so entstandenen Datensatzes.

**Tabelle 1: Datensatzstruktur zum Prüfen der Hypothesen über Merkmals-homogenität und Partei-homogenität als Erklärungsfaktoren der substantiellen Repräsentation (beispielhafter Ausschnitt)**

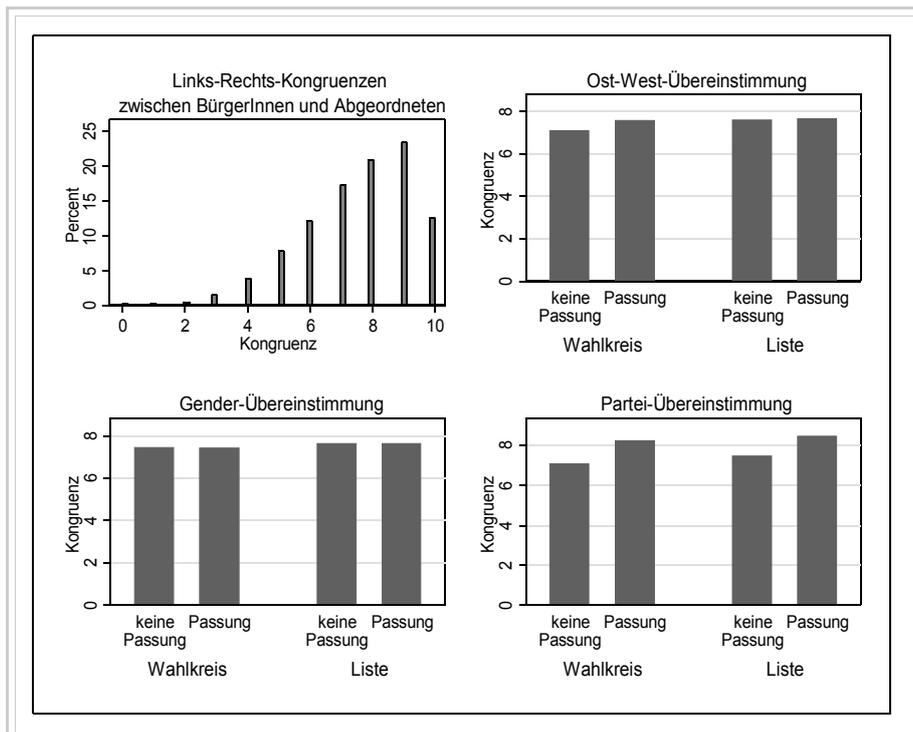
Abgeordnete/r	WählerIn	Links-Rechts-Position Abgeordnete/r	Links- Rechts-Position WählerIn	Kongruenz	Geschlecht Abgeordnete/r	Geschlecht WählerIn	Passung Geschlecht	Partei des/r Abgeordneten	Parteiwahl WählerIn	Passung Partei
1	1	3	5	8	1	0	0	3	1	0
1	2	3	3	10	1	0	0	3	2	0
1	3	3	8	5	1	1	1	3	3	1
1	4	3	1	8	1	0	0	3	4	0
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
2	1	6	5	9	0	0	1	2	1	0
2	2	6	3	7	0	0	1	2	2	1
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

**Ergebnisse und Diskussion**

Die Abbildung gibt zunächst Aufschluss über die Verteilungen der Links-Rechts-Kongruenzen zwischen BürgerInnen und Abgeordneten allgemein (oben links) sowie über die durchschnittlichen Kongruenzen zwischen BürgerInnen und Abgeordneten, die hinsichtlich ihrer Herkunft (oben rechts), ihres Geschlechts (unten links) und der Parteiwahl bzw. -zugehörigkeit (unten rechts) Übereinstimmungen aufweisen bzw. dies nicht tun. Zudem wird jeweils zwischen Listen- und WahlkreiskandidatInnen unterschieden.

Die Verteilung der Links-Rechts-Kongruenzen zwischen Bevölkerung und politischer Elite verweist auf eine relativ hohe substantielle Repräsentationsqualität in Deutschland: So haben über die Hälfte aller Fälle eine Kongruenz von mindestens 8 bzw. eine Differenz von 2 oder weniger Skaleneinheiten. Unter Berücksichtigung der Herkunftsübereinstimmung zwischen WählerInnen und PolitikerInnen zeigen sich keine gravierenden Differenzen in den Links-Rechts-Kongruenzen für ListenkandidatInnen. Hier scheint es keinen Unterschied zu machen, ob WählerIn und PolitikerIn aus dem gleichen oder aus unterschiedlichen Landesteilen kommen.

Bezüglich der WahlkreiskandidatInnen ist jedoch ein signifikanter, wenn auch kleiner, Unterschied erkennbar: Bei einer Passung der Herkunft zwischen WählerIn und Wahlkreisabgeordneter/m liegt die durchschnittliche Links-Rechts-Kongruenz bei 7,6, besteht keine Herkunftskongruenz nur bei 7,1. Wie bereits theoretisch vermutet, deutet dies darauf hin, dass die Ähnlichkeit von BürgerInnen und Abgeordneten hinsichtlich deskriptiver Merkmale wichtiger für die substantielle Repräsentation durch Wahlkreisabgeordnete ist als für die durch Listenabgeordnete (siehe Hypothese 3b).



In Hinblick auf die in der bisherigen Forschung als so wichtig empfundene Kategorie des Geschlechts lässt sich auf den ersten Blick kein Zusammenhang zwischen deskriptiver und substantieller Repräsentation ausmachen. Egal ob eine Passung hinsichtlich des Genders vorliegt oder nicht, die jeweiligen Mittelwerte der Links-Rechts-Kongruenzen sind für beide KandidatInnentypen in etwa gleich hoch. Bei der politischen Kongruenz hingegen sind klare Unterschiede ersichtlich. Bei Übereinstimmung von Parteiwahl der WählerInnen und Parteimitgliedschaft der ListenkandidatInnen sind die Kongruenzen mit einem

Wert von 8,5 über einen Skalenpunkt größer als im Falle politischer Inkongruenz. Noch etwas deutlicher ist die Differenz bei den WahlkreiskandidatInnen: In Fällen, in denen der oder die WahlkreiskandidatIn für die Partei antrat, für die der oder die Befragte bei der Wahl die Stimme abgegeben hat, beträgt die mittlere Kongruenz 8,2. Stimmt die Partei jedoch nicht überein, liegt sie nur bei rund 7. Zudem sind bei politischer Übereinstimmung die Kongruenzen der ListenkandidatInnen zu den WählerInnen im Mittel etwas größer als die der WahlkreiskandidatInnen (8,2 zu 8,5). Dies untermauert zunächst die theoretische Annahme, dass politische Kongruenzen im höheren Maß für die substantielle Repräsentation durch Listen- als Direktabgeordnete wichtig sind (H3a).

Um die weiteren Hypothesen und den Gehalt der bisherigen Befunde der deskriptiven Untersuchung zu überprüfen, wurde eine Mehrebenen-Regressionsanalyse durchgeführt. Diese trägt der Datenstruktur Rechnung: Jede Beobachtung ist eine Relation von WählerIn und Abgeordneter/m, damit liegt eine genestete Datenstruktur vor, wie sie in Tabelle 1 dargestellt ist (vgl. zur anschaulichen Erläuterung z.B. van der Eijk et al. 2006). Die Nicht-Unabhängigkeit der Beobachtungen wird durch diese ökonometrischen Verfahren berücksichtigt und die Standardfehler werden entsprechend angepasst (siehe einführend z.B. Hox 2010).

Tabelle 2 präsentiert die Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Links-Rechts-Kongruenzen der WählerIn-Abgeordneten-Paare. Den theoretischen An-

**Tabelle 2: Ergebnisse der Mehrebenen-Regressionsanalyse**

<i>Abhängige Variable:</i>	<b>Modell I</b>	<b>Modell II</b>
<i>Links-Rechts-Kongruenz</i>	(Wahlkreisabgeordnete)	(Listenabgeordnete)
Passung Ost/West	0,27 (0,07) *	-0,06 (0,05)
Passung Gender	-0,01 (0,01)	-0,03 (0,01) *
Passung Alter	-0,03 (0,05)	0,02 (0,04)
Passung Partei	1,14 (0,08) *	1,00 (0,07) *
Konstante	7,00 (0,20) *	7,40 (0,22) *
Fallzahlen	223.858 (86 Gruppen)	255.093 (98 Gruppen)
Modellgüte		
	R <sup>2</sup>	
	0,07	0,05

robuste Standardfehler in Klammern; \*  $p < .01$

nahmen folgend, wurden zwei getrennte Modelle für Wahlkreis- und ListenkandidatInnen berechnet.

Im Modell der Wahlkreisabgeordneten kann nur einem der drei untersuchten deskriptiven Merkmale ein signifikanter Einfluss nachgewiesen werden: der Herkunft. Wenn WählerIn und Wahlkreisabgeordnete/r beide aus Ost- oder beide aus Westdeutschland stammen, erhöht sich die Links-Rechts-Kongruenz im Schnitt um fast 0,3 Skalenpunkte. Für Listenabgeordnete ist dies allerdings nicht der Fall; hier ist der Koeffizient nicht signifikant von null verschieden. Auch die Befunde des Modells der ListenkandidatInnen hinsichtlich der anderen untersuchten Indikatoren deskriptiver Repräsentation bestätigen die aus der Theorie abgeleiteten Hypothesen nicht. Zum einen hat eine Passung hinsichtlich des Alters keinen signifikanten Einfluss auf die Links-Rechts-Kongruenzen. Zum anderen führt eine Passung hinsichtlich des Geschlechts sogar zu einer Verringerung dieser, allerdings ist der Effekt verschwindend gering (Koeffizient von -0,03).

Die Parteipassung hingegen hat sowohl im Wahlkreis- als auch im Listenmodell einen positiven Effekt auf die substantielle Repräsentation der WählerInnen, weshalb die Hypothese H2a Bestätigung findet: Stimmt die Partei zwischen Listenabgeordneter/m und WählerIn überein, erhöht sich die Links-Rechts-Kongruenz um eine Einheit im Gegensatz zu Abgeordneten-WählerInnen-Paaren, die keine politische Kongruenz aufweisen. Für WahlkreiskandidatInnen

ist der Einfluss der Parteikongruenz mit einem Koeffizienten von 1,14 sogar noch geringfügig größer. Zudem weist die Parteipassung in beiden Modellen mit Abstand den größten Koeffizienten aller untersuchten Variablen auf. So bestätigen die Ergebnisse auch die theoretische Grundannahme, dass die politische Übereinstimmung zwischen WählerIn und Abgeordneter/m die substantielle Repräsentation besser als Übereinstimmungen hinsichtlich der sozialen Merkmale erklärt (H2b)<sup>11</sup>.

Von den Hypothesen, die sich auf die Übereinstimmung hinsichtlich deskriptiver Merkmale beziehen, konnte nur die Herkunftshypothese (H1b) untermauert werden, allerdings nur für die WahlkreiskandidatInnen. Die Genderhypothese H1a wurde falsifiziert. Wenn überhaupt, zeigt sich ein entgegengesetzter Zusammenhang: Bei Genderkongruenz sinkt die Links-Rechts-Kongruenz. Wird die Notwendigkeit deskriptiver Repräsentation in der Literatur meist mit der numerischen Unterrepräsentation weiblicher Repräsentanten und den daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die inhaltliche Repräsentation von Frauen begründet, ist der fehlende bzw. geringe und zudem negative Einfluss der Kongruenz des Geschlechts zwischen den WählerInnen und ParlamentarierInnen besonders überraschend. Vor dem Hintergrund Mansbridges, die deskriptiver Repräsentation Relevanz für die substantielle Repräsentation bestimmter Gruppen zuspricht, könnte in diesem Zusammenhang argumentiert werden, dass keine Benachteiligung der Frauen hinsichtlich der politischen Repräsentation ihrer ideologischen Positionen im deutschen Parlament vorliegt, das Geschlecht somit in dieser Hinsicht nicht relevant ist. Die relevante Kategorie ist vielmehr die Herkunft, was die auch 25 Jahre nach dem Mauerfall noch bestehenden Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland unterstreicht.

Des Weiteren kann festgehalten werden, dass der Abgeordnetentyp einen Unterschied macht, wenn es um den Einfluss deskriptiver auf substantielle Repräsentation geht. Denn wenn deskriptive Repräsentation relevant wird, hier in Form der Übereinstimmung der Herkunft, dann nur im Kontext der WahlkreiskandidatInnen. Somit findet auch Hypothese H3b<sup>12</sup> Unterstützung durch die Ergebnisse unserer Analyse. Hypothese H3a<sup>13</sup> hingegen kann nicht bestätigt werden: Wie die Höhe der Koeffizienten zeigt, erklärt

politische Übereinstimmung die substantielle Repräsentation durch Direktabgeordnete besser als die durch Listenabgeordnete. Auch ein Blick auf die Güte der beiden Modelle unterstreicht dies, denn mit dem Wahlkreismodell kann ca. 7% der Varianz der Links-Rechts-Kongruenzen aufgeklärt werden, das Listenmodell erklärt hingegen nur ca. 5%, wobei die geringen Werte aufgrund der hohen Fallzahlen nicht überraschen. Insgesamt ist die Repräsentation durch Listenabgeordnete jedoch etwas besser als durch Abgeordnete, die über ein Direktmandat in den Deutschen Bundestag einzogen. Wenn weder politische noch soziale Charakteristika übereinstimmen, liegt die mittlere Kongruenz für erstere bei 7,4 Punkten, für Wahlkreisabgeordnete bei leicht geringeren 7,0 Punkten. Insgesamt untermauern diese Ergebnisse unsere zentrale Vermutung nochmals: Politische Kongruenzen spielen für die substantielle Repräsentation der WählerInnen eine größere Rolle als Übereinstimmungen hinsichtlich deskriptiver Merkmale zwischen ihnen und ihren RepräsentantInnen – bei den Wahlkreisabgeordneten sogar im stärkeren Ausmaß als bei den Listenabgeordneten.

Substantielle Repräsentation wird in der BRD, dem Responsible Party Model folgend, also hauptsächlich über die politischen Parteien realisiert. Der minimale und negative Einfluss der Genderpassung weist darauf hin, dass Frauen nicht notwendigerweise besser von Frauen bzw. Männer von Männern repräsentiert werden als von Abgeordneten des jeweils anderen Geschlechts. Unsere Ergebnisse lassen eher darauf schließen, dass der Ost-West-Konflikt in der BRD noch immer präsent ist: Denn es macht einen Unterschied für die Repräsentationsqualität, ob ParlamentarierIn und WählerIn beide aus derselben Region stammen oder nicht. Dieser Befund ist allerdings nicht allgemein gültig, sondern nur für die Repräsentation durch Wahlkreisabgeordnete. Für die anderen hier untersuchten deskriptiven Merkmale – Geschlecht und Alter – konnte kein Einfluss nachgewiesen werden. In Hinblick auf die theoretische Argumentation der Befürworter deskriptiver Repräsentation sind die Ergebnisse dieser Untersuchung ernüchternd. Es scheint, als bewerteten die Theoretiker die Rolle sozialer Kongruenzen über. Unsere Analyse bestätigt zudem die Ergebnisse anderer Studien, die für die deskriptive Repräsentation, wenn, dann nur bedingt empirische Bedeutung nachweisen. Wenn sie dennoch eine Rolle für die substantielle Repräsentation bestimmter Gruppen spielen sollte, dann müssten die Befürworter dieses Theoriezweigs

<sup>11</sup> H2b: Politische Übereinstimmung zwischen WählerIn und Abgeordneter/m erklärt die substantielle Repräsentation besser als Übereinstimmungen hinsichtlich der sozialen Merkmale.

<sup>12</sup> H3b: Die Hypothesen zur deskriptiven Repräsentation gelten in stärkerem Ausmaß für Abgeordnete, die über ein Wahlkreismandat in den Bundestag eingezogen sind.

<sup>13</sup> H3a: Die Parteiwahlhypothese erklärt substantielle Repräsentation besser für Listenabgeordnete als für Direktabgeordnete.

noch einmal die problematische Grundannahme, dass sich deskriptive Merkmale unmittelbar in Handeln umsetzen, überdenken und spezifizieren, indem sie die Mechanismen und die Bedingtheit ihrer Thesen genauer ausformulieren und empirisch testen. Wenn nun gilt, dass die WählerInnen einer Partei so deutlich besser von Abgeordneten ihrer Partei repräsentiert werden und deskriptive Merkmale kaum eine Rolle spielen, ist die Proportionalität der Übertragung von Stimmen in Sitze von besonderer Bedeutung für die Repräsentationsqualität der bundesdeutschen Demokratie. Vor diesem Hintergrund sind die über 15 Prozent der Stimmen für Parteien unter der Fünfprozenthürde, die bei 2013 keine Sitze im Bundestag erhielten, aus repräsentationstheoretischer Perspektive Anlass zur Sorge. Ein erhöhter Frauenanteil ist aus Sicht der Chancengerechtigkeit erfreulich, zu besserer substantieller Repräsentation führt er allerdings nicht automatisch.

### Literaturverzeichnis

Brunsbach, Sandra (2011): Machen Frauen den Unterschied? Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 1, 3-24.

Burke, Edmund (1774). Speech to the Electors of Bristol, <http://presspubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>, Zugriff: 06.01.14.

Campbell, Rosie, Sarah Childs und Joni Lovenduski (2010): Do Women Need Women Representatives? In: British Journal of Political Science 40 (1), 171-194.

Celis, Karen (2004): Substantive and Descriptive Representation. Investigating the Impact of the Voting Right and of Descriptive Representation on the Substantive Representation of Women in the Belgian Lower House (1900-1979). Konferenzpapier, Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago.

Childs, Sarah (2006): The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women. In: European Journal of Women's Studies 13 (1), 7-22.

Clark, Christopher J. (2010): Unpacking Descriptive Representation: Examining Race and Electoral Representation in the American States. Dissertation. Iowa: University of Iowa; <http://ir.uiowa.edu/etd/478>, Zugriff: 17.12.2013.

Deiss-Helbig, Elisa (2013): „Ich bin einer von Euch“ – Zur Bedeutung sozialer und politischer Kongruenzen von Abgeordneten und Bürgern für das Gelingen von Repräsentation. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3, 566-580.

Dovi, Suzanne (2002): Preferable Descriptive Representatives: Will Just Any Woman, Black, or Latino Do? In: American Political Science Review 96 (4), 729-743.

Elau, Heinz und John C. Wahlke (1978): The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research. Beverly Hills/London: Sage.

Franceschet, Susan und Jennifer M. Piscopo (2008): Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. In: Politics & Gender 4, 393-425.

Giebler, Heiko und Marcus Spittler (2013): Nachlese zur Bundestagswahl 2013: FDP raus – Frauen rein? Blogeintrag, Democracy & Democratization, Blog der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Zugriff: 10.01.2014.

Golder, Matt und Jacek Stramski (2010): Ideological Congruence and Electoral Institutions. In: American Journal of Political Science 54 (1), 90-106.

Griffiths, A. Philipps und Richard Wollheim (1960): How Can One Person Represent Another? In: Proceedings of the Aristotelian Society, Supplementary Volumes 34, 187-224.

Haider-Markel, Donald P. (2007): Representation and Backlash: The Positive and Negative Influence of Descriptive Representation. In: Legislative Studies Quarterly 32 (1), 107-133.

Hox, Joop J. (2010): Multilevel Analysis. Techniques and Applications. New York: Routledge.

Kiehlhorn, Achim (2002): Rollenorientierungen von Abgeordneten in Europa: eine empirische Analyse von Bestimmungsgründen und Konsequenzen der Repräsentationsrolle von Parlamentariern in elf EU-Ländern. Dissertation. Berlin: Freie Universität; [http://www.diss.fuberlin.de/diss/receive/FUDISS\\_thesis\\_000000000666](http://www.diss.fuberlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000000666), Zugriff: 17.12.2013.

Kühne, Alexander (2013): Repräsentation enträtselt oder immer noch „the Puzzle of Representation“? Entwicklungen und Lehren aus unterschiedlichen Forschungsstrategien. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3, 459-485.

- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Mansbridge, Jane (1999): Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". In: *The Journal of Politics* 61 (3), 628-657.
- Miller, Warren E. und Donald E. Stokes (1963): Constituency Influence in Congress. In: *The American Political Science Review* 57 (1): 45-56.
- O'Brien, Diana Z. (2013): *Women, Parties, and Politics: A Party-Based Theory of Substantive Representation*. Konferenzpapier: Western Political Science Association Annual Meeting, Los Angeles.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna F. (1967): *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Preuhs, Robert R. (2006): The Conditional Effects of Minority Descriptive Representation: Black Legislators and Policy Influence in the American States. In: *The Journal of Politics* 68 (3), 585-599.
- Rattinger, Hans, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck und Bernhard Weßels (2012a): *Vor- und Nachwahl-Querschnitt (Kumulation) (GLES 2009)*. Köln: GESIS Datenarchiv, ZA5302 Datenfile Version 6.0.0.
- Rattinger, Hans, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, Bernhard Weßels, Thomas Gschwend, Hermann Schmitt, Andreas Wüst und Thomas Zittel (2012b): *Kandidatenstudie, Befragung und Strukturdaten (GLES 2009)*. Köln: GESIS Datenarchiv, ZA5318 Datenfile Version 2.0.0.
- Thomassen, Jacques (1991): Empirical Research into Representation. A Critical Reappraisal. In: Hans-Dieter Klingemann, Richard Stöss und Bernhard Weßels (Hrsg.): *Politische Klasse und Politische Institutionen*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 259-274.
- Thomassen, Jacques (1994): Empirical Research into Political Representation. Failing Democracy or Failing Models. In: Myren Kent Jennings und Thomas E. Mann (Hrsg.): *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 237-265.
- Thomassen, Jacques (2009): The Legitimacy of the European Union after Enlargement. In: Jacques Thomassen (Hrsg.): *The Legitimacy of the European Union after Enlargement*. Oxford: Oxford University Press, 1-20.
- van der Eijk, Cees, Wouter van der Brug, Martin Kroh und Mark Franklin (2006): Rethinking the dependent variable in voting behavior: On the measurement and analysis of electoral utilities. In: *Electoral Studies* 25 (3), 424-447.
- Weßels, Bernhard (1985): *Wählerschaft und Führungsschicht: Probleme politischer Repräsentation. Ein Forschungsbericht. Informationen aus Lehre und Forschung*. Berlin: Presse- und Informationsstelle der Freien Universität Berlins.
- Weßels, Bernhard und Heiko Giebler (2011): *Choosing a Style of Representation: The Role of Institutional and Organizational Incentives*. Konferenzpapier, 6th ECPR General Conference, Reykjavik.
- Young, Iris M. (2002): *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

## Die Bedeutung von Außen- und Sicherheitspolitik im Wahlkampf. Eine vergleichende Betrachtung der Bundestagswahlen 2002 und 2013

Philippe Carasco, M.A./  
Dipl.-Pol. Nikolas Dörr, M.A.<sup>1</sup>

Traditionell herrscht die Auffassung vor, dass Außen- und Sicherheitspolitik bei Bundestagswahlen keine dominierende Rolle spielen.<sup>2</sup> Gemeinhin gilt: „Mit der Außenpolitik, das wissen Regierung wie Opposition, werden Wahlen nicht gewonnen, sondern allenfalls verloren.“<sup>3</sup> Entsprechend gibt es nur wenig wissenschaftliche Literatur zur Thematik.<sup>4</sup> Als problematisch im Wahlkampf erweist sich vor allem, dass Außen- und Sicherheitspolitik nur einen geringen Bezug zum Alltag der Wählerinnen und Wähler aufweisen.<sup>5</sup> Darüber hinaus handelt es sich um ein komplexes Politikfeld. Daher kann man konstatieren: „Ohne Fachkenntnisse scheint ein Zugang gerade zu sicherheitspolitischen Fragen kaum möglich zu sein.“<sup>6</sup> Carsten Penzlin weist darauf hin, dass selbst in der Öffentlichkeit vielbeachtete außen- und sicherheitspolitische Auseinandersetzungen häufig nur in geringem Maße die Mehrheit des Wahlvolkes erreichen. Denn in diesen Streitfragen sind es häufig kleinere Gruppen von „Meinungsführern“, die das öffent-

liche Bild bestimmen.<sup>7</sup> Auch kommt es selten zu größeren, konfliktreichen Auseinandersetzungen in diesem Politikfeld. Bezüglich der zentralen Fragen herrscht weitestgehend ein Konsens. In diesem Zusammenhang macht Stephan Bierling drei außen- und sicherheitspolitische Grundkonstanten aus, die seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bestehen und von einer großen Mehrheit der Bevölkerung geteilt werden: Europäische Integration, Mitgliedschaft in der NATO und die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika.<sup>8</sup> Darüber hinaus ist die Sonderrolle Israels in der bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik weitestgehend anerkannt.<sup>9</sup>

Ein Problem stellt das Politikfeld vor allem für Oppositionsparteien dar, weil diese kaum Möglichkeiten haben, ihre Kompetenz in diesem Politikfeld in der Praxis unter Beweis zu stellen. Als Oppositionspartei im Bund können diese als Regierungsträger in den Bundesländern, Landkreisen und Kommunen Alternativen in nahezu allen Politikbereichen anbieten, so unter anderem in der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Innen-, Bildungs-, Verkehrs-, Agrar- und Umweltpolitik, aber aufgrund des Fehlens eines Außen- und Verteidigungsministeriums auf kommunaler und Länderebene nicht in diesen Bereichen.<sup>10</sup>

Trotz der genannten Einschränkungen gab es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Wahlentscheidungen, die maßgeblich durch dieses Politikfeld beeinflusst waren. Hierzu zählt beispielsweise die Bundestagswahl vom 19. November 1972, die

<sup>1</sup> Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Deutschen Historischen Museum in Berlin.

<sup>2</sup> Vgl. Marco Overhaus/Siegfried Schieder: Die außenpolitischen Positionen der Parteien im Bundestagswahlkampf 2002, in: PIN – Politik im Netz, 3. Jahrgang, Ausgabe 17, November 2002, S. 1; Renate Köcher: In der deutschen Provinz. Das Interesse der Bevölkerung an Außenpolitik geht rasch zurück, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.1997, S. 5.

<sup>3</sup> Josef Janning: Lange Wege, kurzer Sinn? Eine außenpolitische Bilanz von Rot-Grün, in: Internationale Politik 57, 9/2002, S. 9-18 [hier: 9f].

<sup>4</sup> Insbesondere Monografien zum Einfluss von Außen- und Sicherheitspolitik auf Wahlkämpfe und Wahlen sind Mangelware. Zu den wenigen Ausnahmen zählen: Carsten Penzlin: Wahlkampf und Außenpolitik – eine vergleichende Studie zu den Bundestagswahlen von 1957 und 1972, Rostock 2009 (im Folgenden: Wahlkampf); Edwin Czerwick/Ulrich Sarcinelli: Außenpolitik und Wahlkampf. Eine Analyse zur Rolle der Außenpolitik im Bundestagswahlkampf 1979/80, Koblenz 1982; Edwin Czerwick: Oppositionstheorien und Außenpolitik. Eine Analyse sozialdemokratischer Deutschlandpolitik 1955 bis 1966, Königstein im Taunus 1981.

<sup>5</sup> Vgl. Wolfgang Dobler: Außenpolitik und öffentliche Meinung. Determinanten und politische Wirkungen außenpolitischer Einstellungen in den USA und der Bundesrepublik, Frankfurt am Main 1989, S. 238.

<sup>6</sup> Penzlin: Wahlkampf, S. 13.

<sup>7</sup> Vgl. Ebenda, S. 11f.; Hans Rattinger/Petra Heinlein: Sicherheitspolitik in der öffentlichen Meinung. Umfrageergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland bis zum „heißen Herbst 1983“, West-Berlin 1986, S. 20.

<sup>8</sup> Vgl. Stephan Bierling: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen, 2. Aufl., München, Wien 2005, S. 61 (im Folgenden: Außenpolitik). Erst durch den Einzug der PDS (seit Juni 2007 „Die Linke“) in den Deutschen Bundestag gibt es eine Partei im Parlament, die sich mehrheitlich gegen diese Grundkonstanten ausspricht. In den Anfangsjahren ließ sich dies auch für die Partei der Grünen behaupten, die bis in die frühen 1990er Jahre zumindest die enge Partnerschaft zu den USA und die NATO-Mitgliedschaft in Frage stellte. Spätestens seit der Regierungsbeteiligung 1998 hat sich auch Bündnis 90/Die Grünen dem genannten Grundkonsens angeschlossen.

<sup>9</sup> Zur Israelpolitik der Bundesrepublik siehe: Markus A. Weingardt: Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung seit 1949, Frankfurt am Main, New York 2002.

<sup>10</sup> Vgl. Penzlin: Wahlkampf, S. 17. Eine, allerdings im Wahlvolk nur im geringeren Maße rezipierte, Möglichkeit bietet sich für Oppositionsparteien im Bund, wenn sie mit Spitzenpolitikern hohe Ämter in europäischen und internationalen Organisationen ausfüllen können.

massiv von den Auseinandersetzungen um die sozial-liberale Ostpolitik geprägt wurde.<sup>11</sup> Auch die Wirkung der Debatte um den drohenden Irakkrieg im Jahr 2002 hat unterstrichen, dass dieses Politikfeld im Wahlkampf nicht unterschätzt werden darf.<sup>12</sup> Wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, lassen sich Wahlen offensichtlich doch mit außen- und sicherheitspolitischen Themen gewinnen.

Auch der Bundestagswahlkampf 2013 barg entsprechende Anknüpfungspunkte. Allen voran der Syrien-Konflikt und die damit einhergehende Debatte um deutsche Waffenexporte sowie die Affäre um die Euro Hawk-Drohnen bestimmten die außen- und sicherheitspolitische Agenda der Parteien. Im Laufe der Legislaturperiode sorgten zudem Entscheidungen wie die deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Frage der Errichtung einer militärisch überwachten Flugverbotszone in Libyen, die generelle Haltung zum „Arabischen Frühling“, der Konflikt im westafrikanischen Mali oder die Äußerungen des SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück zur Schweiz und zu Italien für Kontroversen. Doch während das Thema Irakkrieg den Wahlausgang 2002 entscheidend beeinflusste, ist dies für den Einfluss der außen- und sicherheitspolitischen Themen bei der Bundestagswahl 2013 äußerst fraglich.

Ausgehend von einem kurzen historischen Überblick über die Rolle dieses Politikfelds in den Wahlkämpfen seit 1949 wird anhand der Bundestagswahlen 2002 und 2013 exemplarisch untersucht, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Außen- und Sicherheitspolitik den Wahlkampf entscheidend beeinflussen können.

Zur Außen- und Sicherheitspolitik wird für diese Untersuchung ausdrücklich nicht die Europapolitik gezählt. In der Europapolitik fungiert die Bundesregierung sowohl als binnenpolitischer als auch als transnationaler Akteur und bewegt sich in einem komplexen Mehrebenensystem, aber nicht mehr in der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>13</sup> Oder um es mit den Worten von Angela Merkel zu formulieren: „Wir alle sind Teil einer europäischen Innenpolitik.“<sup>14</sup> Folglich wird auch die Debatte über die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise im Vorfeld der

Wahl 2013 an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wird die Entwicklungshilfepolitik ausgeklammert, da diese generell keine wahlentscheidende Bedeutung besitzt.

### **Ein kurzer historischer Abriss über die Rolle von Außen- und Sicherheitspolitik in den Wahlkämpfen und Wahlen zum Deutschen Bundestag seit 1949**

Außen- und Sicherheitspolitik haben in den meisten Wahlkämpfen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine untergeordnete Rolle gespielt. Fragen der Wirtschafts-, Sozial- und Innenpolitik bestimmten die meisten Wahlentscheidungen.<sup>15</sup> Ausnahmen bilden die bereits erwähnten Bundestagswahlen von 1972 und 2002, die in starkem Maße von außen- und sicherheitspolitischen Themen beeinflusst waren.

Zwar nicht so deutlich wie in diesen Jahren, aber dennoch erkennbar, spielte das Politikfeld auch in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik eine Rolle bei der Wahlentscheidung. So waren die Wahlen der Adenauer-Ära von der Debatte über die Westbindung der Bundesrepublik und die Wiederbewaffnung beeinflusst.<sup>16</sup> Die Wahl 1965 wurde in starkem Maße von wirtschaftspolitischen Fragen geprägt, brachte aber mit dem Austritt der FDP aus der Regierung und der anschließenden Großen Koalition von CDU/CSU und SPD Ende des Jahres 1966 eine neue außen- und sicherheitspolitische Strategie ins Spiel. Der SPD-Vorsitzende und nunmehr Außenminister Willy Brandt konnte erste Schritte seiner geplanten neuen Ostpolitik einleiten.<sup>17</sup> Die Bundestagswahlen von 1969 und in noch stärkerem Maße 1972 waren daher auch eine Abstimmung über ein neues Verhältnis gegenüber den sozialistischen Staaten Osteuropas und insbesondere der DDR.<sup>18</sup> Infolge der beiden Ölkrisen spielte dies bei den Wahlen 1976 und 1980 nur noch eine untergeordnete Rolle. Außen- und sicherheitspolitisch wirkte bei letzterer, wenn

<sup>14</sup> Angela Merkel auf dem Parteitag der CDU in Leipzig vom 13.-15.11.2011, zitiert in: Bericht der Vorsitzenden der CDU Deutschlands, Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, MdB, S. 21 (online: [www.leipzig2011.cdu.de/images/stories/docs/111114-rede-merkel.pdf](http://www.leipzig2011.cdu.de/images/stories/docs/111114-rede-merkel.pdf), Abruf am 02.01.2014).

<sup>15</sup> Vgl. Bierling: Außenpolitik, S. 61f.

<sup>16</sup> Vgl. Peter Hoeres: Außenpolitik und Öffentlichkeit. Massenmedien, Meinungsforschung und Außenpolitik in den deutsch-amerikanischen Beziehungen von Erhard bis Brandt, München 2013, S. 81-85.

<sup>17</sup> Vgl. Hartmut Soell: Helmut Schmidt. Vernunft und Leidenschaft, 1918-1969, München 2003, S. 592-600.

<sup>18</sup> Vgl. Andreas Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990, München 2004, S. 35-43.

<sup>11</sup> Vgl. Ebenda, S. 471-474.

<sup>12</sup> Vgl. Rainer Winkler: Die Irak-Krise im Bundestagswahlkampf 2002, in: Dias Analyse Nr.1, September 2003 (online: [www.dias-online.org/fileadmin/templates/downloads/DIAS\\_Analysen/Analyse01.pdf](http://www.dias-online.org/fileadmin/templates/downloads/DIAS_Analysen/Analyse01.pdf), Abruf am 11.01.2014) (im Folgenden: Irak-Krise).

<sup>13</sup> Vgl. Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des Politischen Systems, 1. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 209.

auch nur in geringem Maße, die Friedensbewegung, die sich im Zuge des NATO-Doppelbeschlusses vom 12. Dezember 1979 und dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan im gleichen Monat wieder formierte. Diese war zusammen mit der Ende der 1970er Jahre entstandenen Umweltbewegung maßgeblich für die knapp 733.000 Erst- bzw. 570.000 Zweitstimmen der erstmals bundesweit angetretenen Partei der Grünen verantwortlich. Mit 1,5 Prozent der Zweitstimmen erreichte die junge Partei einen ersten Achtungserfolg. Deutlich stärker machte sich der Effekt der Friedensbewegung bei den Bundestagswahlen vom 6. März 1983 bemerkbar, als die Grünen mit 5,6 Prozent der Zweitstimmen erstmals in den Bundestag einzogen. 1987 konnte die Partei erneut reüssieren, was seinerzeit, nach dem Atomunfall im sowjetischen Tschernobyl und der Debatte um das Waldsterben, jedoch eher dem umweltpolitischen Engagement zu verdanken war. Die Wahlen der 1990er Jahre wurden maßgeblich von der deutschen Wiedervereinigung und deren ökonomischen und sozialen Folgen geprägt. Nach Ende des Kalten Krieges hatten außen- und sicherheitspolitische Themen vorübergehend einen so geringen Stellenwert, dass sie von Wahlforschern häufig gar nicht mehr abgefragt wurden.<sup>19</sup> Dies änderte sich mit der ersten Amtszeit der rot-grünen Bundesregierung. Ereignisse wie der Kosovokrieg 1998/99 inklusive der deutschen Beteiligung am NATO-Militäreinsatz, die Anschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und der anschließende Afghanistankrieg führten zu einem ausgeprägten außen- und sicherheitspolitischen Interesse in der Bevölkerung.<sup>20</sup> Öffentlichkeitswirksame Protestaktionen wie der Farbbeutelwurf auf Außenminister Joschka Fischer mit der Folge eines Trommelfellrisses auf dem Sonderparteitag von Bündnis 90/Die Grünen im Mai 1999 in Bielefeld blieben im kollektiven Gedächtnis haften.<sup>21</sup>

Den Höhepunkt dieser neuen Bedeutung der Außen- und Sicherheitspolitik stellte jedoch die Debatte um eine deutsche Unterstützung eines möglichen Krieges im Irak im Bundestagswahlkampf 2002 dar, die maßgeblich zu einem erneuten rot-grünen Wahlsieg beitrug.<sup>22</sup> Die Wahlkämpfe der Jahre 2005 und 2009

waren hingegen von einer geringen Intensität der außen- und sicherheitspolitischen Debatten gekennzeichnet, was sich auch in den Wahlprogrammen widerspiegelte.<sup>23</sup> In beiden Jahren spielten Themen wie der Auslandseinsatz der Bundeswehr in Afghanistan, die potenzielle Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union und die Debatte um einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen lediglich eine untergeordnete Rolle. Die Bundestagswahl 2013 bot hingegen mit den bereits genannten Themen mögliche Anknüpfungspunkte für einen außen- und sicherheitspolitisch geprägten Wahlkampf.

### Die Bundestagswahl 2002

Außen- und Sicherheitspolitik spielte im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 in den Wahlumfragen vor allem im Zuge des Kosovo-Krieges 1999 und nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sowie des damit zusammenhängenden Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan eine größere Rolle.<sup>24</sup> Wenige Monate vor der Wahl erreichte das Politikfeld eine ungewöhnlich hohe Aufmerksamkeit, als US-Präsident George W. Bush und der britische Premierminister Tony Blair verstärkt um Unterstützung für einen Militäreinsatz im Irak warben. Dieser sollte präventiv erfolgen und notfalls auch ohne Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durchgeführt werden. Innerhalb kürzester Zeit reagierten die Parteiführungen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS mit einer ablehnenden Haltung, während sich CDU/CSU<sup>25</sup> nicht grundsätzlich gegen eine deutsche Unterstützung und sogar Beteiligung an einem solchen Militäreinsatz aussprachen und die FDP das Thema in ihrem „Spaßwahlkampf“<sup>26</sup> weitgehend ignorierte.

Wahlkampfes, in: Dies. (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des Wahlkampfes, Wiesbaden 2004, S. 9-19.

<sup>23</sup> Vgl. Uwe Jun: Parteiensystem und Koalitionskonstellationen vor und nach der Bundestagswahl 2005, in: Frank Brettschneider/Oskar Niedermayer/Bernhard Weßels (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, S. 491-515 (hier: 505).

<sup>24</sup> Vgl. Ulrich Rosar/Hermann Dülmer: Nach der Wahl ist vor der Wahl. Die politische Dynamik zwischen 1998 und 2002, in: Manfred Güllner et al.: Die Bundestagswahl 2002. Eine Untersuchung im Zeichen hoher politischer Dynamik, Wiesbaden 2003 (im Folgenden: Bundestagswahl 2002), S. 41-56 [hier: 44f.].

<sup>25</sup> Zur Position von CDU/CSU in der Irakfrage siehe: Winkler: Irak-Krise, S. 13-21.

<sup>26</sup> Markus Klein: Der professionalisierte Wahlkampf. Die strategische Positionierung der Parteien, in: Güllner: Bundestagswahl 2002, S. 57-66 [hier: 62].

<sup>19</sup> Vgl. Penzlin: Wahlkampf, S. 12.

<sup>20</sup> Vgl. Frank R. Pfetsch: Die rot-grüne Außenpolitik, in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlhöfer (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2003, S. 381-398.

<sup>21</sup> Vgl. Erich Rathfelder: Kosovo. Geschichte eines Konflikts, Berlin 2010, S. 260.

<sup>22</sup> Vgl. Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller: Die Bundestagswahl 2002. Analysen der Wahlergebnisse und des

Bereits Ende Juli 2002 war Umfragen zufolge die Positionierung der Parteien in der Frage einer deutschen Unterstützung des Irakkriegs unter den Wählerinnen und Wählern weitestgehend bekannt.<sup>27</sup> Dieser Fakt kam vor allem den Sozialdemokraten zugute, da im Vorfeld der Bundestagswahl die Wählerinnen und Wähler den höchsten Kompetenzvorsprung der SPD gegenüber CDU/CSU in ihrer außenpolitischen Haltung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sahen. Der Forschungsgruppe Wahlen zufolge hatte die SPD im Wahlmonat September 13 Prozentpunkte Vorsprung in diesem Politikfeld gegenüber den Unionsparteien.<sup>28</sup> Einen ähnlich hohen Kompetenzvorsprung konnten die Sozialdemokraten nur in der Familienpolitik für sich verbuchen.

Neben dem drohenden Irakkrieg hatte die Flutkatastrophe vom August 2002, vor allem in Ostdeutschland, eine äußerst starke Auswirkung auf die Parteipräferenz zugunsten der SPD.<sup>29</sup> Noch stärker wirkte sich der Fluteffekt auf die Bevorzugung Gerhard Schröders gegenüber seinem christsozialen Kontrahenten Edmund Stoiber aus.<sup>30</sup> Auch in den TV-Duellen schnitt Bundeskanzler Schröder mit seinen außen- und sicherheitspolitischen Ansichten deutlich besser ab als der CDU/CSU-Kanzlerkandidat.<sup>31</sup>

Eine Wahltagsbefragung von Infratest dimap offenbarte die hohe Signifikanz des Politikfelds Außen- und Sicherheitspolitik in der Wahlentscheidung 2002. Selbst in der ansonsten diesem Thema weniger Relevanz beimessenden Schicht der Wähler aus der Arbeiterschaft gaben 21 Prozent der SPD- und zehn Prozent der CDU/CSU-Wählerinnen und Wähler an, dass für sie die Außen- und Sicherheitspolitik das für ihre Wahlentscheidung entscheidende Thema gewesen war – ein im Vergleich zu anderen Bundestagswahlen extrem hoher Wert.<sup>32</sup>

Am Wahltag, dem 22. September 2002, konnte die rot-grüne Regierungskoalition ihre Mehrheit behaupten.

Mit 18,49 Millionen Wählerstimmen wurden die Sozialdemokraten mit einem äußerst knappen Vorsprung vor den Unionsparteien nach 1998 erneut stärkste Partei.<sup>33</sup> Prozentual gesehen waren SPD und CDU/CSU mit jeweils 38,5 Prozent der Stimmen jedoch gleichauf. Bündnis 90/Die Grünen konnten eine hohe Mobilisierung der Basis durch die Auseinandersetzung über eine deutsche Kriegsbeteiligung im Irak erreichen und mit 8,7 Prozent der Zweitstimmen ihr bis dato bestes Ergebnis bei einer Bundestagswahl erzielen.<sup>34</sup> Die Partei konnte dabei erfolgreich an ihre Wurzeln in der Friedensbewegung anknüpfen. Darüber hinaus setzten die Grünen mit ihrem populären Aushängeschild Joschka Fischer verstärkt auf das Thema Außenpolitik. Ihre Wahlplakate mit dem Slogan „Außen Minister, innen grün“ kamen insbesondere bei der umkämpften Wählergruppe der Unentschlossenen sehr gut an.<sup>35</sup> Insgesamt votierten fast 70 Prozent der selbsterklärten Kriegsgegner für SPD und Bündnis 90/Die Grünen, weitere 9,3 für die PDS.<sup>36</sup> Neben den bis kurz vor der Wahl unentschlossenen Wählerinnen und Wählern konnten SPD und Bündnis 90/Die Grünen durch die Irakkrise vor allem ihre Stammwählerschaft mobilisieren.<sup>37</sup> Die FDP setzte in ihrem Wahlkampf auf die sogenannte „Strategie 18“. Außen- und sicherheitspolitische Fragen wurden von der Partei kaum thematisiert. Das ursprüngliche Wahlziel von 18 Prozent konnten die Liberalen trotz eigenem Kanzlerkandidaten und „Guidomobil“ nicht erreichen, aber ein leichter Zugewinn brachte der Partei 7,4 Prozent der Zweitstimmen.<sup>38</sup> Wahlverlierer war vor allem die PDS. Hierzu hatte Schröders Nein zu einer deutschen Beteiligung am Irakkrieg maßgeblich beigetragen. Die PDS konnte sich dadurch, trotz ihrer pazifistischen Grundorientierung, nicht als primäre Friedenspartei im Wahlkampf positionieren. Mit nur noch 4,0 Prozent

<sup>27</sup> Vgl. Markus Quandt: Neue Themen, neue Lage. Irak-Krise und Elbe-Hochwasser als wahlentscheidende Ereignisse?, in: Güllner: Bundestagswahl 2002, S. 161-180 [hier: 169].

<sup>28</sup> Vgl. Dieter Roth/Matthias Jung: Ablösung der Regierung vertagt. Eine Analyse der Bundestagswahl 2002, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 49/50/2002, S. 3-17 [hier: 12].

<sup>29</sup> Vgl. Ulrich Rosar/Hermann Dülmer: Nach der Wahl ist vor der Wahl. Die politische Dynamik zwischen 1998 und 2002, in: Güllner: Bundestagswahl 2002, S. 41-56 [hier: 48f., 52].

<sup>30</sup> Vgl. Ebenda, S. 50.

<sup>31</sup> Vgl. Markus Klein: Die TV-Duelle. Events ohne Effekt?, in: Ebenda, S. 143-159 [hier: 152].

<sup>32</sup> Vgl. Wolfgang Hartenstein/Rita Müller-Hilmer: Die Bundestagswahl 2002. Neue Themen – neue Allianzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 49/50/2002, S. 18-26 [hier: 22].

<sup>33</sup> Die SPD erhielt 6027 Zweitstimmen mehr als CDU und CSU (vgl. Bundeswahlleiter: [www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere\\_bundestagswahlen/btw2002.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw2002.html), Abruf am 13.01.2014).

<sup>34</sup> Die 8,7 Prozent Zweitstimmenanteil in der Bundestagswahl 2002 wurden bislang nur von den 10,7 Prozent in der Bundestagswahl 2009 übertroffen.

<sup>35</sup> Vgl. Dieter Ohr: Sprechende Bilder. Die Werbemittel der Parteien und ihre Wahrnehmung, in: Güllner: Bundestagswahl 2002, S. 123-141 [hier: 133].

<sup>36</sup> Vgl. Markus Klein: Die Wahlprogramme. Wahrnehmung und Bewertung durch die Bürger, in: Ebenda, S. 67-83 [hier: 79].

<sup>37</sup> Vgl. Markus Quandt: Neue Themen, neue Lage. Irak-Krise und Elbe-Hochwasser als wahlentscheidende Ereignisse?, in: Ebenda, S. 161-180 [hier: 173].

<sup>38</sup> Vgl. Markus Klein: Der professionalisierte Wahlkampf. Die strategische Positionierung der Parteien, in: Ebenda, S. 57-66 [hier: 62ff.].

der Zweitstimmen verpasste die Partei gar die Fünfprozenthürde und konnte nur mit den in Berlin direkt gewählten Abgeordneten Gesine Löttsch und Petra Pau in den Deutschen Bundestag einziehen.

Kurz nach der Bundestagswahl bestätigte Bundeskanzler Schröder am 21. Januar 2003 auf einer Wahlkampfveranstaltung der niedersächsischen SPD in Goslar für die anstehenden Landtagswahlen, dass es unter seiner Führung keine deutsche Beteiligung an einer Invasion des Iraks geben werde.<sup>39</sup> Er legte sich damit deutlich auf eine Ablehnung eines entsprechenden Resolutionsantrags der Vereinigten Staaten und Großbritanniens im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen fest. Schröder wusste dabei die deutliche Mehrheit der Bevölkerung auf seiner Seite. Nach einer Forsa-Umfrage unterstützten 69 Prozent die Haltung Schröders, weitere 20 Prozent befürworteten zumindest eine Enthaltung der Bundesrepublik.<sup>40</sup>

Die rot-grüne Regierungskoalition nutzte somit erfolgreich die sich bietende Gelegenheit, ein kontroverses außen- und sicherheitspolitisches Thema zu einer zentralen Auseinandersetzung im Bundestagswahlkampf zu machen. Auffällig war jedoch, dass „die zu Ende gehende Legislaturperiode nur wenige Debatten entlang der klassischen ideologischen Linien aufzuweisen hatte...“ und SPD und Grüne daher „für die mit Irak-Krise und Hochwasser gebotenen Gelegenheiten mehr als dankbar sein mussten.“<sup>41</sup> Die Bundestagswahlen des Jahres 2002 stellen somit mit ihrer Überbetonung eines außen- und sicherheitspolitischen Wahlkampfthemas eine Ausnahme unter den Wahlen seit 1949 dar.

### Die Bundestagswahl 2013

Nachdem sich in den Wahlkämpfen 2005 und 2009 kein entscheidendes außen- und sicherheitspolitisches Thema herauskristallisiert hatte, gab es im Jahr 2013 die Debatte über einen möglichen Militäreinsatz im Nahen Osten, die auf den ersten Blick der Irak-Debatte von 2002 glich. In Syrien eskalierten im Jahr 2011 im Zuge des „Arabischen Frühlings“ Proteste

gegen den Machthaber Baschar Al-Assad zu einem Bürgerkrieg mit tausenden Opfern, bei dem die internationale Gemeinschaft, angeführt von den Vereinigten Staaten, ein Eingreifen erwog.

Dieser Konflikt dreht sich nicht nur um den Kampf einer unterdrückten Bevölkerung für Demokratisierung und Freiheit. Auch ethnische und religiöse Motive spielen eine wichtige Rolle, so dass es heute eine nahezu unübersichtliche Zahl an Konfliktparteien gibt. Auf der einen Seite stehen die Anhänger Assads und die reguläre syrische Armee, die unter anderem von der libanesischen Hisbollah unterstützt werden. Die Opposition auf der anderen Seite ist in mehrfacher Hinsicht gespalten: Während die einen Syrien als Staat erhalten wollen, streben andere einen größeren islamistisch geprägten Gottesstaat an. Darüber hinaus gibt es Gruppierungen, die sich für die Autonomie bestimmter Gebiete in Syrien einsetzen, so beispielsweise die kurdischen Gebiete Syriens.<sup>42</sup>

Diese unübersichtliche Lage führte dazu, dass sich die internationale Gemeinschaft gegenüber einem militärischen Eingriff deutlich zögerlicher verhielt als etwa in Libyen.<sup>43</sup> Hinzu kam, dass die syrische Armee größer und besser ausgestattet ist als die libysche unter Gaddafi und die Gefahr eines Flächenbrandes bestand bzw. weiterhin besteht.<sup>44</sup> Die zahlreichen Massaker in Syrien führten aber dazu, dass der amerikanische Präsident Barack Obama eine „rote Linie“ definierte, die nicht überschritten werden sollte: Der Einsatz von Chemiewaffen.<sup>45</sup> Als im Sommer 2013 bekannt wurde, dass chemische Waffen eingesetzt wurden, stellte sich auch die Frage nach der Positionierung der Bundesregierung, die zuvor im Zusammenhang mit ihrer zögerlichen Haltung betreffend des Libyenkonflikts international massiv in der Kritik gestanden hatte.<sup>46</sup> Kurz vor der Bundestagswahl bestand dadurch also die Möglichkeit, ähn-

<sup>39</sup> Vgl. Edgar Wolfrum: Gerhard Schröders Nein zum Irakkrieg, in: Bernd Faulenbach/Andreas Helle (Hrsg.): Menschen, Ideen, Wegmarken. Aus 150 Jahren deutscher Sozialdemokratie, Berlin 2013, S. 404-411.

<sup>40</sup> Vgl. Spiegel Online: Schröder und der Irak-Krieg: „Rechnet nicht damit“ (online: [www.spiegel.de/politik/ausland/schroeder-und-der-irak-krieg-rechnet-nicht-damit-a-231746.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/schroeder-und-der-irak-krieg-rechnet-nicht-damit-a-231746.html), Abruf am 12.01.2014).

<sup>41</sup> Markus Quandt: Neue Themen, neue Lage. Irak-Krise und Elbe-Hochwasser als wahlentscheidende Ereignisse?, in: Ebenda, S. 161-180 [hier: 173].

<sup>42</sup> Vgl. Stephan Rosiny: Syrien – Vom Bürgerkrieg zum regionalen Flächenbrand?, GIGA Focus Nahost, Nr. 8/2013 (online: [www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost), Abruf am 02.01.2014) (im Folgenden: Syrien); Tim Arango/Anne Barnard/Hwaida Saas: Syrian Rebels Tied to Al Qaeda Play Key Role in War, in: The New York Times, 09.12.2012 (online: [www.nytimes.com/2012/12/09/world/middleeast/syrian-rebels-tied-to-al-qaedaplay-key-role-in-war.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2012/12/09/world/middleeast/syrian-rebels-tied-to-al-qaedaplay-key-role-in-war.html?pagewanted=all), Abruf am 29.12.2013).

<sup>43</sup> Vgl. Karl-Rudolf Korte/Niko Switek: Regierungsbilanz. Politikwechsel und Krisenentscheidungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 48-49/2013, S. 3-9 [hier: 7].

<sup>44</sup> Vgl. Rosiny: Syrien, S.5.

<sup>45</sup> Vgl. Almut Möller: Und sie bewegen sich doch. Deutschland ist zu mehr Veränderungen in der Außenpolitik bereit als oft gedacht, in: IP Online Exclusive (<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/themen/und-sie-bewegen-sich-doch>, Abruf am 27.12.2013).

lich wie im Jahre 2002 infolge der Irakkrise, für einen Wahlkampf rund um ein außen- und sicherheitspolitisches Thema.

Allerdings war die Ausgangslage 2013 eine andere. Für die Wählerinnen und Wähler gab es zwischen den Regierungsparteien und der größten Oppositionspartei keine erkennbaren Unterschiede. Beide Seiten betonten in ihren Wahlprogrammen, dass Militäreinsätze nur als letztes Mittel und im Einklang mit dem Völkerrecht möglich seien und auch in Stellungnahmen zum Konflikt selbst waren keine wesentlichen Unterschiede wahrnehmbar. Während die SPD in ihrem Wahlprogramm explizit Stellung zur Situation in Syrien nahm, tauchte der Begriff im Wahlprogramm der Unionsparteien gar nicht erst auf.<sup>47</sup> Diese Haltung setzte sich auch im Spätsommer 2013 fort, als die Bundesregierung zögerte, sich eindeutig zu positionieren.<sup>48</sup>

Auch die internationale Lage war eine andere als 2002. Es gab keine klare Unterteilung in Befürworter und Gegner eines Militärschlages. Die Verbündeten in der NATO ließen deutlich erkennen, dass sie den Erfolgsaussichten eines Militäreinsatzes in Syrien skeptisch gegenüber standen. Die internationale Akzeptanz für die zögerliche Haltung der Bundeskanzlerin in der Syrienfrage war daher größer als im Falle der deutschen Enthaltung bei der Libyen-Resolution im UN-Sicherheitsrat im März 2011.

Die Abstimmung im britischen Unterhaus am 30. August 2013 über eine Beteiligung an einem Militärschlag gegen das Assad-Regime bestärkte die Bundesregierung zusätzlich in ihrer Haltung. Die sicher geglaubte Mehrheit wurde dem Premierminister versagt. Die Abstimmung wurde für David Cameron dadurch zu einem Fiasko. Ein Großteil der eigenen Fraktion votierte gegen den Vorschlag der Regierung, woraufhin Cameron ankündigte, dass Großbri-

tannien sich nicht an einem möglichen Militärschlag beteiligen werde.<sup>49</sup> Zwar hielten die Vereinigten Staaten und Frankreich nach dieser Abstimmung weiter an einem möglichen Militärschlag fest, für die Bundesregierung war jedoch deutlich geworden, dass in diesem Fall für Deutschland keine Gefahr bestand, international isoliert zu werden.

Des Weiteren war auch die Haltung der deutschen Bevölkerung nicht so eindeutig wie im Falle der Irakkrise 2002. In einer Umfrage für den Deutschlandtrend der ARD fand Infratest dimap zwar wenige Wochen vor der Bundestagswahl heraus, dass die Mehrheit der Deutschen einen Militäreinsatz – allerdings unter UN-Mandat – in Syrien begrüßen würde, sich aber gleichzeitig eine deutliche Mehrheit gegen eine deutsche Beteiligung aussprach.<sup>50</sup> Die Skepsis gegenüber der Beteiligung an einem Militärschlag gegen die syrische Regierung zeigte sich auch im Zuge der Debatte über die Stationierung von Luftabwehrraketen im NATO-Staat Türkei Ende des Jahres 2012. Eine deutliche Mehrheit lehnte dies seinerzeit in einer Umfrage ab und machte so deutlich, dass man mit der Unterstützung eines Militäreinsatzes zumindest keine Wahl gewinnen konnte. Dieses Dilemma machte eine eindeutige Positionierung für die Bundesregierung uninteressant. Es waren zwar 47 Prozent der Befragten eineinhalb Wochen vor der Wahl der Meinung, dass sich Bundeskanzlerin Merkel in der Syrienkrise zu zögerlich verhalten habe, letztlich überwogen aber die Vorteile dieser abwartenden Haltung.<sup>51</sup>

Die Süddeutsche Zeitung maß daher diesem Thema einen zu hohen Stellenwert für die anstehende Bundestagswahl bei, als sie drei Wochen vor der Wahl titelte „Syrien beeinflusst Wahlverhalten“.<sup>52</sup> Sie berief sich dabei auf eine Emnid-Umfrage, die besagte, dass 66 Prozent der Wählerinnen und Wähler nicht für eine Partei stimmen würden, die einen Militäreinsatz der USA und anderer NATO-Staaten begrüße. Diese Umfrage zeigte somit nur den Einfluss, den

<sup>46</sup> Vgl. Harald Müller: Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, HSKF Standpunkte Nr. 2/2011, S. 6-12 (online unter: <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/standpunkt0211.pdf>).

<sup>47</sup> Vgl. Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017 von CDU/CSU (online: [www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf](http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf), abgerufen am 30.12.2013); Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017 der SPD, S. 111 (online: [www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415\\_regierungsprogramm\\_2013\\_2017.pdf](http://www.spd.de/linkableblob/96686/data/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf), abgerufen am 02.01.2014).

<sup>48</sup> Vgl. Spiegel Online: Syrien Erklärung: Opposition wirft Merkel Zickzack-Politik vor (online: [www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-konflikt-opposition-wirft-merkel-zickzackkurs-vor-a-920978.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-konflikt-opposition-wirft-merkel-zickzackkurs-vor-a-920978.html), abgerufen am 09.01.2014).

<sup>49</sup> Vgl. Rowena Mason: Syria crisis. David Cameron still wants 'robust response' to chemical weapons, in: The Guardian (online: [www.theguardian.com/politics/2013/aug/30/syria-david-cameron-chemical-weapons](http://www.theguardian.com/politics/2013/aug/30/syria-david-cameron-chemical-weapons), abgerufen am 29.12.2013).

<sup>50</sup> Vgl. Jörg Schönenborn: Syrien-Einsatz ja, aber ohne Deutschland (online: [www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1834.html](http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend1834.html), abgerufen am 27.11.2013).

<sup>51</sup> ARD Deutschlandtrend September Extra 2013 (online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/september-extra](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/september-extra), abgerufen am 12.01.2014).

<sup>52</sup> Syrien beeinflusst Wahlverhalten, in: Süddeutsche Zeitung (online: [www.sueddeutsche.de/politik/umfrage-vor-bundestagswahl-syrien-beeinflusst-wahlverhalten-1.1759503](http://www.sueddeutsche.de/politik/umfrage-vor-bundestagswahl-syrien-beeinflusst-wahlverhalten-1.1759503), abgerufen am 01.12.2013).

das Thema hätte haben können, wenn sich eine Partei klar für einen Militäreinsatz ausgesprochen hätte. Da sich die Positionen der Parteien schließlich kaum unterschieden, gab es letztlich auch keinen entscheidenden Einfluss auf das Wahlergebnis.

Die Linke, die als einzige Partei generell gegen Militäreinsätze Position bezog, konnte allerdings womöglich davon profitieren, dass das Thema auf der Agenda stand. Immerhin äußerten 53 Prozent der Befragten im Hinblick auf Die Linke, es sei gut, dass es eine Partei gibt, die grundsätzlich gegen Militäreinsätze ist.<sup>53</sup> Da sich diese Ansicht allerdings nur zu einem geringen Teil im Wahlergebnis wiederfindet – für Die Linke stimmten 8,6 Prozent der Wählerinnen und Wähler – kann gleichzeitig davon ausgegangen werden, dass dieses Thema nicht allzu hoch auf der Prioritätenliste der Bürgerinnen und Bürger stand. Dies wird auch deutlich, wenn man die Wahlmotivation der Wählerinnen und Wähler der Linken betrachtet: Fast jeder Zweite begründete seine Wahl mit der Enttäuschung über andere Parteien und ist damit eher Protestwähler denn überzeugter Anhänger.<sup>54</sup>

Ein anderes potenzielles Wahlkampfthema aus dem Bereich Außen- und Sicherheitspolitik im Jahr 2013 war der Skandal um die Anschaffung von Drohnen für die Bundeswehr. Bei der Beschaffung der sogenannten „Euro Hawk“-Drohnen war viel zu spät auf die Zulassungsprobleme der amerikanischen Fabrikate für den deutschen und europäischen Luftraum reagiert worden. Dies wurde auch in einem Untersuchungsausschuss aufgearbeitet. Die Arbeit dieses Ausschusses und die kritische Berichterstattung in den Medien führten dazu, dass Verteidigungsminister Thomas de Maizière das Vertrauen der Bevölkerung verlor. So sprachen sich im August 2013 42 Prozent der Befragten für einen Rücktritt des Ministers aus – neun Prozent mehr als im Vormonat.<sup>55</sup> Das Thema eignete sich allerdings kaum für den Wahlkampf, da noch die rot-grüne Bundesregierung die Beschaffung in die Wege geleitet hatte und sich somit nur die Linke ohne die Gefahr eines Gegenvorwurfs generell gegen die Beschaffung wenden konnte.<sup>56</sup> CDU/CSU

und SPD schoben sich also gegenseitig die Schuld zu, während die kleinen Parteien von dem Skandal kaum profitieren konnten.

Eng mit dieser Debatte verknüpft war die Beschaffung bewaffneter Drohnen, die ebenfalls diskutiert wurde.<sup>57</sup> Eine Beschaffung solcher Kampfdrohnen wurde von 65 Prozent der Deutschen abgelehnt.<sup>58</sup> Der sozialdemokratische Kanzlerkandidat Steinbrück äußerte sich zwar in seiner außenpolitischen Grundsatzzrede im Mai 2013 im Einklang mit der Umfrage Mehrheit ablehnend, aufgrund der komplexen Materie entfaltete das Thema im Wahlkampf jedoch keine Wirkung.<sup>59</sup> Um einer öffentlichen Emotionalisierung des Themas vorzubeugen, wurde die Entscheidung über die Beschaffung von bewaffneten Drohnen, möglicherweise bewusst, auf die Zeit nach der Wahl vertagt.<sup>60</sup>

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass Außen- und Sicherheitspolitik im Wahlkampf 2013 nur eine untergeordnete Rolle spielten. Eine Parallele zu 2002 lässt sich bezüglich der Wahl 2013 dennoch ziehen: Infratest dimap stellte fest, dass 50 Prozent der Befragten der Union eine verlässliche Außenpolitik zutrauten, während dies bei der SPD nur 25 Prozent taten.<sup>61</sup> Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Frage nach dem besseren Umgang mit internationalen Konflikten: Im Wahlmonat September trauten 54 Prozent der Befragten der Union einen besseren Umgang zu, aber nur 20 Prozent der SPD.<sup>62</sup> Wie vor den Wahlen 2002 wurde also erneut der Kanzlerpartei eine größere außenpolitische Kompetenz zugesprochen als der Opposition. Dies mag in hohem Maße mit den unglücklichen Kommentaren Peer Steinbrücks ge-

<sup>53</sup> Tagesschau: Umfragen - Aussagen zu den Parteien (online: <http://wahl.tagesschau.de/wahlen/2013-09-22-BT-DE/umfrage-aussagen.shtml>, abgerufen am 28.11.2013).

<sup>54</sup> Vgl. David Rose: Wer wählte was warum? (online: [www.tagesschau.de/wahl/wahlanalyse124.html](http://www.tagesschau.de/wahl/wahlanalyse124.html), abgerufen am 07.01.2014).

<sup>55</sup> ARD Deutschlandtrend August 2013 (online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/august](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/august), abgerufen am 03.01.2014).

<sup>56</sup> Vgl. Robert Leicht: Warum wir keinen Wahlkampf erleben, in Die Zeit (online: [www.zeit.de/politik/deutschland/2013-07/wahlkampf-nsa-drohnen](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-07/wahlkampf-nsa-drohnen), abgerufen am 29.12.2013).

<sup>57</sup> Vgl. Timo Behr/Tuomas Iso-Markku: The German Election. No vote for Europe?, The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 134, August 2013, S. 7.

<sup>58</sup> ARD Deutschlandtrend Februar 2013 (online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/februar](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/februar), abgerufen am 03.01.2014).

<sup>59</sup> Vgl. Majid Sattar: Steinbrück: Moskau einbinden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.06.2013 (online: [www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/aussenpolitische-grundsatzrede-steinbrueck-moskau-einbinden-12208938.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/bundestagswahl/aussenpolitische-grundsatzrede-steinbrueck-moskau-einbinden-12208938.html), abgerufen am 03.01.2014).

<sup>60</sup> Vgl. Bundeswehr: Zweifel an Drohnen-Projekten wachsen, in: Spiegel Online (online: [www.spiegel.de/politik/deutschland/drohnen-fuer-die-bundeswehr-zweifel-wachsen-a-890293.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/drohnen-fuer-die-bundeswehr-zweifel-wachsen-a-890293.html), abgerufen am 06.01.2014).

<sup>61</sup> Thomas Volkmann: Informationen zur Bundestagswahl am 22. September 2013. Ergebnis und Analyse, herausgegeben von der Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit, Berlin 2013, S. 16.

<sup>62</sup> ARD Deutschlandtrend September Extra 2013 (online: [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/september](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2013/september), abgerufen am 09.01.2014).

genüber der Schweiz und Italien zusammenhängen, die für diplomatische Verwerfungen sorgten.<sup>63</sup>

Die genannten Themen reichten jedoch offensichtlich nicht aus, um Außen- und Sicherheitspolitik zu einem zentralen Wahlkampfthema zu machen. Dies zeigte sich auch daran, dass außen- und sicherheitspolitische Themen nur in geringem Maße von den großen Umfrageinstituten abgefragt wurden. Potenziell kontroverse Themen wie ein Militäreinsatz in Syrien haben im Wahlkampf auch deshalb keine Rolle gespielt, weil sich die Positionen von CDU/CSU und SPD nicht grundsätzlich unterschieden.

### Fazit

Außen- und Sicherheitspolitik eignen sich, abgesehen von den genannten Sonderfällen, nur in geringem Maße, um sich in einem Wahlkampf zu positionieren. Da die zentralen Grundlinien in diesem Politikfeld bei allen Bundestagsparteien – mit Ausnahme der Linken – ähnlich sind, ist das Potenzial von Außen- und Sicherheitspolitik im Wahlkampf von vornherein beschränkt. Es bedarf internationaler Krisen, die einen direkten Bezug zum Alltagsleben der Wählerinnen und Wähler entwickeln, und einer hohen medialen Präsenz, um mit diesem Politikfeld erfolgreich Wahlkampf zu betreiben. Eine abstrakte Bedrohung, wie im Falle des syrischen Bürgerkriegs oder der Krise in Mali, hat nur geringen Einfluss auf die Wahlentscheidung. Selbst die, zumindest in den familiär betroffenen Teilen der Bevölkerung als wichtig angesehene, Frage nach dem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan spielte im Wahlkampf 2013 kaum eine Rolle. Allerdings zeigte sich auch in dieser Frage ein weitgehender Konsens von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen. Zusätzlich ist im Falle eines erfolgreichen außen- und sicherheitspolitischen Wahlkampfes eine hochgradige Emotionalisierung des Themas notwendig. Diese zeigte sich insbesondere bei der Debatte über die sozialliberale Ostpolitik 1972 und eine mögliche deutsche Unterstützung des Irakkrieges 2002.<sup>64</sup> Massendemonstrationen mit hunderten von Teilneh-

mern blieben in den Fällen Syrien, Mali und Libyen aus. Ähnliches gilt für die Drohnen-Debatte, die darüber hinaus durch den komplizierten technischen, rechtlichen und sicherheitspolitischen Kontext für den Durchschnittswähler kaum zu erfassen ist und sich daher nicht für einen erfolgreichen Wahlkampf eignet. Der Wahlkampf 2013 war daher nur in äußerst geringem Maße von außen- und sicherheitspolitischen Themen geprägt. Es bedarf der Koinzidenz der genannten Faktoren, um, wie im Jahre 2002 erfolgreich geschehen, einen Wahlkampf entscheidend mit außen- und sicherheitspolitischen Themen zu prägen.

<sup>63</sup> Noch als Bundesfinanzminister hatte Peer Steinbrück der Schweiz, während des Steuerstreits mit der Bundesrepublik, indirekt mit der „Kavallerie“ gedroht, was die Einbestellung des deutschen Botschafters ins Schweizer Außenministerium zur Folge hatte. Im Februar 2013 bezeichnete er Silvio Berlusconi und Giuseppe „Beppe“ Grillo, die Spitzenkandidaten der zweit- und drittstärksten Partei in den italienischen Parlamentswahlen, als Clowns, woraufhin der italienische Staatspräsident Giorgio Napolitano aus Protest ein geplantes Treffen mit dem SPD-Kanzlerkandidaten absagte.

<sup>64</sup> Vgl. Penzlin: Wahlkampf, S. 10.

## Zur Bedeutung gesellschaftlicher Konflikte für die Parteiensysteme Westeuropas. Neue Relevanz oder konstruierte Illusion?

Dr. Holger Onken<sup>1</sup>

Auf die Notwendigkeit der Existenz von Parteien für die Funktionsfähigkeit von Demokratien wurde immer wieder hingewiesen. Ihre Rolle als Vermittlungsinstanz zwischen Gesellschaft und Staatsapparat ist dabei für das Überleben der Demokratie von zentraler Bedeutung (Wiesendahl 1980: 145ff.). Folgt man der Überlegung dieser Funktionslogik, sind Parteien in modernen Gesellschaften Vertreterinnen divergierender Interessen und Repräsentantinnen unterschiedlicher sozialer Gruppen. Parteiensysteme sind demnach in gewissem Maße Reflexionen der Gegensätze gesellschaftlicher Gruppen und Konfliktstrukturen. Diese Zusammenhänge wurden empirisch in zahlreichen Untersuchungen nachgewiesen. Meist werden hierzu die traditionellen Kategorien der Wahlsoziologie herangezogen (Bartolini, Mair 1990; Bürklin, Klein 1998). Ausgangspunkt solcher Untersuchungen ist häufig die historisch-soziologische Analyse von Lipset und Rokkan (1967), die auf vier Konflikte verwiesen (Cleavages), welche in den westeuropäischen Ländern in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlicher Intensität für die Entstehung politischer Parteien wirksam wurden.<sup>2</sup> Den konkret benannten Cleavages können jeweils unterschiedliche Parteifamilien zugeordnet werden, die sich aus den Konfliktkonstellationen in verschiedenen Ländern während oder nach den Demokratisierungsprozessen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts auf vergleichbare Weise entwickelt haben.

Aus dem Konflikt zwischen nationalem Zentrum und regionaler Peripherie sind regional orientierte und separatistische Parteien hervorgegangen. Dieser Konflikt hat seine Wurzeln in Prozessen, die sich im Rahmen der Nationenbildung abspielten. Dabei verlief die Frontstellung zwischen einer zentralen, vereinheitlichenden und standardisierenden nationalen Kultur und den kulturellen, sprachlichen und religiösen Minderheiten, die sich der dominanten nationalen Kultur in den entstehenden Nationalstaaten entgegenstellten. Der Konflikt zwischen Stadt und Land

hat zur Entstehung von Bauernparteien, insbesondere in den skandinavischen Ländern, geführt. Durch die Deutung dieser Auseinandersetzung als Gegnerschaft zwischen primärer Ökonomie, die mit einer ländlich-agrarischen Lebensweise einherging, und einer städtisch geprägten Lebensart, die auf der fortschrittlichen Produktionsweise des sekundären Sektors und dem Handel beruhte, kann auch die Entstehung liberaler Parteien durch diesen Konflikt erklärt werden. Liberale Parteien entwickelten sich auch als Interessenvertreter des aufstrebenden, vorwiegend städtischen, Bürgertums gegenüber den Interessen des (Land-)Adels. Der Konflikt zwischen Kirche und Staat hat schließlich zu der Entstehung religiöser, überwiegend katholischer Parteien geführt.<sup>3</sup> Aus diesen Parteien entwickelte sich in Ländern mit einer katholischen Minderheit die christdemokratische Parteienfamilie. Politisch wirksam wurde dieser Konflikt, als der säkulare bzw. protestantische Staat die Deutungshoheit der katholischen Kirche in wichtigen Lebensfragen zunehmend infrage stellte. Die Reaktion von Teilen der katholischen Elite war die Gründung einer eigenen politischen Vertretung. Aus dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der sich im Zuge der industriellen Revolution entwickelte, ging die sozialistische Parteienfamilie hervor. In dieser Auseinandersetzung standen sich abhängig Beschäftigte und Unternehmer gegenüber (Onken 2013, S. 36f.). Seit den 1970er Jahren wird darauf verwiesen, dass sich ein fünftes Cleavage herausgebildet habe, dem die Parteienfamilie der Grünen zugeordnet wird. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde demnach unter den Bedingungen eines stetig steigenden Wohlstandes und einer zunehmenden sozialen Sicherheit eine Generation sozialisiert, die eine völlig veränderte Werthaltung entwickelte als ihre Eltern. An die Stelle von Fragen der materiellen Absicherung wären für einen Teil der Bevölkerung Umweltfragen und Fragen der Emanzipation in den Mittelpunkt gerückt (Inglehardt 1977; Kitschelt 1989: 3f.). Inwieweit der Konflikt zwischen materiellen und postmateriellen Werten als Cleavage charakterisiert werden kann, ist jedoch umstritten (Kriesi 2010).

Lipset und Rokkan (1967: 50) haben darauf hingewiesen, dass die Parteiensysteme Westeuropas in den 1960er Jahren die politisierten Konfliktstrukturen der 1920er Jahre abbildeten, wobei es Ausnahmen davon gab.<sup>4</sup> Damit wird auf einen bemerkens-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Lehrender für besondere Aufgaben am Institut für Sozialwissenschaften der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

<sup>2</sup> Die exemplarischen Ausführungen in diesem Beitrag nehmen im Wesentlichen auf die Entwicklungen in vier Ländern Bezug: Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich.

<sup>3</sup> Als Ausnahme kann die protestantische Anti-Revolutionaire Partij (ARP) in den Niederlanden angesehen werden.

<sup>4</sup> Eine dieser Ausnahmen war die Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund der deutschen Teilung und der territorialen Verluste waren Zentrum-Peripherie Konflikte entfallen. Zudem war es

werten Aspekt des Modells hingewiesen: die gerade benannten Konflikte (mit Ausnahme des letztgenannten) entfalteten ihre politische Relevanz und stabilisierende Wirkung für die westeuropäischen Parteiensysteme gerade dann, als sich ihre sozialen und politischen Ursachen bereits erheblich abgeschwächt hatten.

Heute wird die Abschwächung der Wirkung der historischen Cleavages kaum noch infrage gestellt. Seit mehreren Jahrzehnten schwächt sich die Wählerbindung an die Parteien, die aus diesen Konflikten hervorgegangen sind, ab (*Dealignment*) (Dalton 2000). Die Folgen zeigen sich in der gestiegenen Fragmentierung und der hohen Volatilität in vielen Parteiensystemen Westeuropas. Dennoch ist bei der Betrachtung dieser Entwicklungen nach wie vor häufig die hohe Stabilität der ersten Jahrzehnte nach dem II. Weltkrieg der Referenzpunkt. Um den Wandel von Parteien und Parteiensystemen zu verstehen, ist eine Perspektive lohnenswert, welche die langfristigen Entwicklungslinien der Vermittlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen Strukturen und den Ausprägungen von Parteiensystemen analysiert.

### Langfristige Entwicklungslinien westeuropäischer Parteiensysteme

Eine solche Betrachtungsweise ermöglicht die Einteilung der Parteiensysteme Westeuropas in vier Entwicklungsphasen, die sich im Hinblick auf die politischen Voraussetzungen und Wettbewerbsbedingungen für die Parteien fundamental voneinander unterscheiden (Onken 2013: 80f). Diese Unterschiede zeigen sich in den sozialen und ökonomischen Voraussetzungen und den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Länder. Die Entwicklung verlief in den meisten Ländern Westeuropas ähnlich, wenngleich es natürlich erkennbare Unterschiede gibt.

Es steht außer Frage, dass verfassungsrechtliche Regelwerke den politischen Wettbewerb zwischen Parteien und das Erscheinungsbild von Parteiensystemen maßgeblich beeinflussen. Dazu gehören der Aufbau des Regierungssystems, der Grad der Dezentralisierung des Politischen Systems und insbesondere die Ausgestaltung des Wahlrechts (Lijphart 1999: 62; von Beyme 1982: 316). Im Zentrum der folgenden Darstellung steht jedoch die Vermittlung zwischen den sozialen und kulturellen Strukturen der Gesellschaft und den Ausprägungen des Parteiensystems. Von diesen Faktoren gehen die meisten Impul-

den Unionsparteien gelungen, konfessionelle Gegensätze parteipolitisch zu überbrücken.

se für Veränderungen aus. Die institutionellen Faktoren haben dagegen eher eine Lenkungswirkung für den Wandel des Parteiensystems.

Die erste Entwicklungsphase der westeuropäischen Parteiensysteme, die *Formierungsphase* (seit etwa der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Ersten Weltkrieges), war durch zwei zentrale Prozesse gekennzeichnet. Zum einen kam es in vielen Ländern zu einer allmählichen, wenngleich bei weitem nicht vollständigen, Demokratisierung des politischen Systems, indem die Parlamentsrechte schrittweise erweitert und das Wahlrecht nach und nach auf immer breitere, zunächst fast ausschließlich männliche, Bevölkerungsschichten ausgedehnt wurde (Lapalombara, Weiner 1972: 8). Parallel dazu bildeten sich entlang bestimmter gesellschaftlicher Interessenlagen Parteistrukturen heraus. In dieser Phase entwickelten sich politische Einstellungen, Mentalitäten und Loyalitäten auf der Grundlage gemeinsamer Lebensweisen, die sich teils über lange Zeiträume verstetigten. Neben den Interessenlagen spielten die Entscheidungen der jeweiligen Eliten verschiedener sozialer und gesellschaftlicher Gruppen für die Frage, welche dieser Gruppen sich in der Wählerkoalition einer Parteiformation zusammenfanden, eine entscheidende Rolle.<sup>5</sup>

In der *Traditionsphase* (entspricht weitgehend dem Zeitraum zwischen den beiden Weltkriegen) war das allgemeine Wahlrecht für Frauen und Männer in den meisten westeuropäischen Ländern realisiert. Zudem war die Exekutivmacht weitgehend auf die Parlamente übertragen worden. Die Bildung von Koalitionen zwischen politischen Parteien und sozialen Gruppen war im Wesentlichen abgeschlossen. In dieser Phase wurde die politische Auseinandersetzung um fundamentale Systemfragen jedoch teilweise mit militanten Mitteln geführt, was erheblich zu der weitverbreiteten Instabilität vieler politischer Systeme Westeuropas in dieser Phase beitrug.

Der politische Wettbewerb in der *Stabilitätsphase*, dem Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1980er Jahre, war durch deutlich weniger scharfe politische Gegensätze gekennzeichnet. Dass sich die Parteiensysteme und die Demokratie gerade in dieser Phase in hohem Maße stabilisieren konnten, wird verschiedenen, eng miteinander verbundenen, Faktoren zugeschrieben. Die positive wirtschaftliche Entwicklung der ersten Nachkriegsjahrzehnte hatte einen ho-

<sup>5</sup> Zu den Unterschieden und Gemeinsamkeiten dieser Entwicklungen in verschiedenen Ländern: Für Deutschland, vgl.: Kaack 1971; für Großbritannien, vgl.: Pugh 1983; für die Niederlande, vgl.: Lijphart 1975; für den deutschsprachigen Teil Österreich-Ungarns, vgl.: Kreissler 1970.

hen Beschäftigungsgrad und einen zunehmenden Ausgleich zwischen sozialen Gruppen in Form eines Ausbaus des Wohlfahrtsstaates ermöglicht, wobei der Kompromiss zwischen den bedeutenden politischen Akteuren auch der Konstellation im Kalten Krieg zugeschrieben wird. Nach dieser Lesart bestand in den westlichen Demokratien aufgrund der in den Staaten des Ostblocks vorhandenen Systemalternative die Notwendigkeit, politische Konflikte im Innern zu befrieden. Die Bereitschaft zu Kompromissen, in Form einer gleichmäßigeren Verteilung des Sozialproduktes, war für privilegierte Schichten gegenüber den Unterprivilegierten somit im eigenen Interesse (Crouch 2008: 15f.). An die Stelle fundamentaler Systemfragen traten zunehmend Detailfragen um die Verteilung des Sozialproduktes und die Ausgestaltung des Rechtsstaates (Raschke 1978). Aufgrund des Ausbaus des Bildungssystems und des Gesundheitssystems wurde außer beim Konsum auch in diesen Bereichen eine stärkere Egalisierung zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen bewirkt. Die unterschiedlichen Statussysteme und ungleichen Besitzverhältnisse wurden dagegen weniger stark abgebaut (Burnham 1978: 269). Trotz dieses Ausgleichs wirkten die Loyalitäten zwischen sozialen Gruppen und Parteien, die sich aufgrund der tradierten politischen Konflikte aus den beiden vorangegangenen Entwicklungsphasen entwickelt hatten, in der Stabilitätsphase weiter. Die sozialen und ökonomischen Veränderungen bewirkten keinen unmittelbaren Wandel der Parteiensysteme.

Spätestens seit den frühen 1980er Jahren sind die Parteiensysteme vieler westeuropäischer Länder jedoch in eine neue Entwicklungsphase eingetreten. Die *Dekompositionsphase* ist gekennzeichnet durch eine schwankende und schrittweise nachlassende Wählerunterstützung für die großen Parteien, die in der Stabilitätsphase das politische System dominierten. Damit werden die Mehrheitsverhältnisse schwerer vorhersehbar, die Regierungsbildung könnte zunehmend mit Problemen verbunden sein. Trotz der Herausforderungen waren die „historischen Parteien“ bei der Regierungsbildung bisher auch in der Dekompositionsphase dominant (Mair 2007: 76f.). Da grundsätzliche politische Gegensätze sich weiter abgeschwächt haben, spielen kurzfristige Faktoren im Parteienwettbewerb eine immer wichtigere Rolle. In einer zugespitzten Deutung dieser Zusammenhänge ist die Rede von einer zunehmenden Inszenierung von politischen Gegensätzen, die in der Programmatik der Parteien noch enthalten, aber in ihrem politischen Handeln in der Regierung nicht mehr erkennbar sind. Es ging demnach nur noch darum, Wähler

zu mobilisieren, die durch ihre Wahlentscheidung letztlich austauschbare Eliten legitimieren würden (Crouch 2008: 13). Unabhängig davon, in welchem Maße man dieser Deutung folgt, kann festgehalten werden, dass die traditionellen Parteien machtpolitisch weiterhin dominant sind, ihre sozialen und politischen Wurzeln verkümmern dagegen zunehmend. Die letztgenannte Entwicklung hat soziale Ursachen und politische Gründe, die durch den gesellschaftlichen Wandel angestoßen wurden.

Die politischen Gründe sind unter anderem darin zu sehen, dass die nationalstaatlichen Regierungen ihre Steuerungsfähigkeit in wichtigen politischen Fragen aufgrund der Globalisierung teilweise verloren haben. Diese Entwicklungen erschweren es den Parteien, ihre politischen Ziele glaubwürdig zu vertreten, da sie ohnehin kaum umsetzbar erscheinen. Wichtiger sind jedoch die politischen Wirkungen des sozialen Wandels, die zur Folge hatten, dass die gesellschaftlichen Gruppen, welche die Kernwählerschaften der Parteien bildeten, indem sie jeweils „ihre“ Partei unterstützt haben, deutlich geschrumpft sind (vgl. Weßels 2000). Diese Entwicklung geht auf die soziale Differenzierung zurück, die veränderte Lebenslagen zur Folge hatte. Soziale Phänomene mit einer solchen politischen Wirkung sind die Säkularisierung der Gesellschaft und der Strukturwandel am Arbeitsmarkt. Begleitet wurde diese Entwicklung von einer „kognitiven Mobilisierung“ durch die Bildungsexpansion und veränderten Kommunikationsbedingungen aufgrund der gewandelten Struktur und Bedeutung der Massenmedien.

In der Dekompositionsphase sind neben den grünökologischen Parteien in vielen westeuropäischen Ländern zahlreiche weitere Parteien gegründet worden. Inwieweit die Entstehung populistischer Parteien und von Nischenparteien, die bei Wahlen zum Teil erheblichen Schwankungen unterliegen, mithilfe des Cleavage-Modells erklärt werden können, wird im letzten Abschnitt dieses Beitrages analysiert.

### **Politische Konflikte als Erklärungsansatz für die zunehmende Instabilität von Parteiensystemen**

Das vielzitierte Cleavage-Modell ist insbesondere gut geeignet, um die lang anhaltende Stabilität vieler westeuropäischer Parteiensysteme zu erklären (Roth 1998: 35). Es beinhaltet aber auch wichtige modernisierungstheoretische Aspekte, die auf die Genese von Parteien abzielen. Diese verweisen auf die Möglichkeit, auch den Wandel von Parteiensystemen mithilfe des Cleavage-Ansatzes zu erklären. Einer der

Urheber hat darauf hingewiesen, dass dem Modell eine bewusste Vereinfachung komplexer historischer Prozesse zugrunde liegt (Rokkan 1977: 563). Durch eine gedankliche Weiterführung dieser Vereinfachung besteht die Möglichkeit, das Modell von den historischen Hintergründen der Nationenwerdung und der industriellen Revolution abzulösen und als abstraktes Konfliktmodell auf veränderte Konstellationen anzuwenden (Mielke 2001: 85). Diese Betrachtungsweise lädt dazu ein, Cleavages auf empirisch leicht messbare demographische Kategorien zu reduzieren, etwa den Gender-Gap oder das unterschiedliche Abstimmungsverhalten verschiedener Altersgruppen bei Wahlen. Ein Cleavage geht jedoch weit über die Interessenlagen und das Wahlverhalten demographischer Gruppen hinaus, sodass zunächst ein Rückgriff auf die Anforderungen, die Lipset und Rokkan in ihrem Modell aufstellen, angebracht ist. Zu einem Cleavage gehört demnach eine in der Sozialstruktur eines Landes verankerte, politisch wirksame Konfliktlinie, die durch eine Partei repräsentiert wird. Hinzu kommt eine gemeinsame Werthaltung des Bevölkerungssegmentes (Eith, Mielke 2001: 11f). Eine solche Werthaltung kann sich aufgrund einer geteilten Lebensweise ergeben, die auf den sozialstrukturellen Voraussetzungen und/oder kulturellen bzw. religiösen Grundlagen beruht. Das klassische Beispiel für einen kulturell-religiösen Konflikt ist der über lange Zeit erfolgreiche Versuch der Eliten einer katholischen Minderheit in protestantisch dominierten Ländern, die katholische Soziallehre politisch zu instrumentalisieren.<sup>6</sup> Die Wähler der Parteien der katholischen Minderheit in solchen Ländern kamen aus allen sozialen Schichten. Der politische Zusammenhalt des katholischen Bevölkerungssegments ergab sich aus dem hegemonialen Anspruch der katholischen Kirche. Der Zusammenhalt wurde durch eine eigene Partei und verschiedene verbündete Organisationen, die als Mobilisierungsinstanzen dienten, sichergestellt (Lepsius 1973: 68). Der Konflikt, aus dem katholische Parteien hervorgingen, war somit originär kulturell-ideologischer Natur. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, aus dem sich sozialistische und sozialdemokratische Parteien entwickelten, war dagegen originär sozialstrukturell. Eine Voraussetzung für die Entstehung der Arbeiterparteien war jedoch eine kulturell-ideologische Überformung des sozialen Konfliktes (Mielke 2001: 80), die in einer politischen Idee mündete. Die Grundlagen

<sup>6</sup> Beispielsweise in Deutschland durch die Zentrumsparterie vor 1933 und in den Niederlanden durch *Rooms-Katholieke Staatspartij* (RKSP) bis 1940 bzw. ihre Nachfolgerin, die *Katholieke Volkspartij* (KVP) nach 1945 bis 1977, vgl. Onken 2013: 125f, 239f.

dafür waren die gemeinsame Lebens- und Interessenlage der Arbeiterschaft. Auf ähnliche Weise entwickelten sich in vielen Ländern sozio-politische Formationen, die organisatorisch und ideologisch einen gewissen Zusammenhalt aufwiesen, in jedem Fall aber von mindestens einer Partei repräsentiert wurden: *sozialmoralische Milieus* in Deutschland, *Säulen* in den Niederlanden, *Lager* in Österreich und *soziale Klassen* in Großbritannien (Onken 2013: 353). Dass sich die politische Wirkung dieser Formationen erheblich abgeschwächt hat, ist kaum zu bestreiten. Die Frage ist, ob die Entstehung neuer Parteien mit den gleichen Mechanismen erklärt werden kann wie im Falle der historischen Vorbilder.

Impulse, die für die Entstehung von Parteien verantwortlich sind, können von veränderten gesellschaftlichen Konfliktlagen ausgehen, die sich aus politischem, sozialem, ökonomischem oder kulturellem Wandel ergeben. In seinem modernisierungstheoretischen Ansatz beschreibt Karl W. Deutsch (1961: 494) die Auswirkungen eines solchen Wandels als soziale Mobilisierung: „Social mobilization can be defined, [...], as the process in which major clusters of old social, economic and psychological commitments are eroded or broken and people become available for new patterns of socialization and behaviour.“ Aus einer solchen Entwicklung heraus können sich konfliktthafte Konstellationen ergeben, aus denen sich neue Gruppenidentitäten entwickeln. Ob auf der Basis eines neuen gesellschaftlichen Konfliktes eine Partei entstehen kann, hängt davon ab, ob sich auf seiner Grundlage solche Gruppenidentitäten und gemeinsame Ziele herausbilden, die sich politisch bündeln lassen. Zudem müssen einige Wortführer einer solchen Gruppe bereit sein, sich mit persönlichem Einsatz zeitlich und finanziell für die Anliegen zu engagieren. Der Ursprung eines Konfliktes, der potenziell zur Entstehung einer neuen Partei führt, kann in sozialen Gegensätzen, verschiedenen kulturellen Hintergründen oder abweichenden Wertvorstellungen liegen (vgl. Rohe 1998).

Es geht also um die Frage, ob eine bestimmte Gruppe durch eine (neue) Partei politisiert wird. Welche sozialen, kulturellen und institutionellen Faktoren und Konstellationen innerhalb eines Landes führen dazu, dass neue Parteien reüssieren können? Diese Frage muss um einen wichtigen Aspekt ergänzt werden: bemühen sich die etablierten Parteien darum, neu auftretende Konflikte durch programmatische Anpassungen zu absorbieren; und wenn ja, wie erfolgreich sind sie damit?

### **Dekomposition und Fragmentierung. Welchen Beitrag kann das Cleavage-Modell für die Erklärung des Wandels von Parteiensystemen leisten?**

Die angesprochenen Veränderungen in westeuropäischen Parteiensystemen in den letzten Jahrzehnten werden in empirisch leicht zu erfassenden Parteiensystemeigenschaften deutlich. Dazu gehören der Anstieg der Wählervolatilität,<sup>7</sup> zunehmende Schwankungen dieser und eine gestiegene Fragmentierung, die meist mit einer höheren Anzahl von relevanten Parteien einhergeht (Onken 2013: 354). Diese Entwicklungen werden von sozialen und politischen Veränderungen angestoßen, die in allen westeuropäischen Ländern in ähnlicher Weise stattfinden, wobei hinsichtlich der Wirkungen auf das jeweilige Parteiensystem erkennbare Unterschiede bestehen bleiben. Vor allem die in allen Ländern gestiegene Volatilität kann als Indiz gewertet werden, dass die Parteiensysteme einem *Dealignment* unterliegen, welches insbesondere die dominanten Parteien betrifft, deren Wählerbasis auf einer stabilen Konfliktkonstellation beruhte. Der Stimmenanteil dieser Parteien bei Parlamentswahlen ist deutlich zurückgegangen.<sup>8</sup>

In den Niederlanden wurden die traditionellen Parteien zuerst herausgefordert. Seit Ende der 1960er Jahre wurde das traditionelle konkordante Politikmodell durch die als links-libertär charakterisierten Parteien D66 (*Democraten 66*) und PPR (*Politikje Partij Radicalen*) infrage gestellt. Umweltfragen spielten

bei den frühen Erfolgen dieser Parteien, im Gegensatz zu dem etwas späteren Aufstieg der grün-ökologischen Parteien in Deutschland und Österreich, kaum eine Rolle (Kitschelt 1989: 10f.). Dennoch haben diese politischen Entwicklungen einen ähnlichen Hintergrund. Der frühe Erfolg von Parteien, die sich als Vertreterinnen einer „neuen Politik“ verstanden, wird insbesondere als Versuch angesehen, die von vielen als undemokratisch angesehenen konkordanten Politikmuster in den Niederlanden zu durchbrechen (Lijphart 1975: 206). Der Konflikt, der dieser Entwicklung zugrunde lag, kann also eher als Protesthaltung gegen die bestehenden politischen Verhältnisse angesehen werden, weniger als ein eigenständiges Cleavage. In Großbritannien kam es bei den Unterhauswahlen 1974 zu einer ähnlichen Entwicklung, mit dem Unterschied, dass der politische Unmut nicht zur Gründung einer neuen Partei führte. Hier wurden die bestehenden Strukturen der Liberalen Partei zum Protest gegen die dominanten Parteien genutzt (Lynch, Garner 2005). Die Liberalen gewannen etwa zwölf Prozent hinzu und konnten ihr Ergebnis damit mehr als verdoppeln. Trotz ihrer immerhin knapp 20 Prozent Wählerstimmen gewannen sie aufgrund des relativen Mehrheitswahlrechts nur wenige Unterhaussitze.

Bei der Entstehung der Grünen in Deutschland und Österreich spielte die veränderte Werthaltung eine größere Rolle als bei den Veränderungen in Großbritannien und den Niederlanden, was eher für ein eigenständiges Cleavage spricht (Alber 1985: 214). In allen Fällen war jedoch der gesellschaftliche Wandel entscheidend für die Veränderung des Parteiensystems: „The growing economical independence of increasingly large parts of the population came along with a cognitive mobilization through educational expansion. This had enduring consequences for the relationship between citizens and political parties” (Hupe 1993: 383). Die ökonomische Unabhängigkeit kann auch als Ursache für die zunehmende Unabhängigkeit von den traditionellen Parteien interpretiert werden. Die kognitive Mobilisierung war eine weitere Voraussetzung für neue politische Inhalte links-libertärer und ökologischer Parteien.

Das Aufkommen rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa ist dagegen weniger ein Protest gegen eine bestehende Ordnung, es geht vielmehr um die Ablehnung politischer und gesellschaftlicher Veränderungen. Die Protesthaltung richtet sich insbesondere gegen die Migration und gegen die europäische Integration. Die Entstehung solcher Parteien kann auf die Gründung durch eine einzelne Person oder

<sup>7</sup> Die Volatilität eines Parteiensystems wird gemessen, indem die relativen Veränderungen des in Prozent der gültigen Stimmen ausgedrückten Wahlergebnisses aller Parteien bei zwei aufeinander folgenden Wahlen aufsummiert werden. Aufsummiert werden also sowohl deren Verluste als auch die Gewinne. Um Doppelzählungen spezifischer Wahlverhaltensänderungen zu vermeiden, wird der Wert halbiert. Eine gute Übersicht über die Eigenschaften von Parteiensystemen und ihre Operationalisierung findet sich bei Niedermayer (1996).

<sup>8</sup> Exemplarisch werden Veränderungen aus drei Ländern angeführt: Der gemeinsame Stimmenanteil der beiden jeweils dominanten Parteien ist in der Dekompositionsphase gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum deutlich zurückgegangen: In Deutschland fiel das durchschnittliche gemeinsame Ergebnis von CDU/CSU und SPD von 85,3% (1953-1980) auf 77,1% (1983-2009). Dabei wurde nur das Gebiet der alten Bundesrepublik berücksichtigt. Die Volatilität stieg im gleichen Zeitraum von 3,5% auf 7,2%. In Großbritannien lag der gemeinsame Stimmenanteil der Labor Party und der Conservative Party zwischen 1945 und 1970 bei durchschnittlich 91,3%, 1974-2010 bei 72,9%. Die Volatilität stieg von 4,8% auf 7,4%. In Österreich lag der gemeinsame Stimmenanteil von SPÖ und ÖVP zwischen 1949 und 1983 bei 89,8%. Zwischen 1986-2008 betrug er nur noch 69%. Die durchschnittliche Volatilität stieg von 3,6% auf 11,2%. Zur Begründung der jeweiligen Zeiträume, vgl.: Onken 2013: 21, 78f, 357; zur Datengrundlage, ebd.: 391f.

kleine Gruppe von Personen zurückgehen, wie im Falle der *Partij voor de Vrijheid* (PVV); durch die Abspaltung von einer bestehenden Partei, wie im Falle der United Independence Party (UKIP), die von ehemaligen Abgeordneten der britischen Konservativen gegründet wurde; oder durch die politische Neuausrichtung einer bestehenden Partei, wie im Falle der Freiheitlichen (FPÖ) in Österreich. Diese Parteien können nur erfolgreich sein, wenn sie auf Resonanz in der Bevölkerung treffen. Es wird darauf verwiesen, dass rechtspopulistische Parteien überproportional von Verlierern gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, insbesondere des Strukturwandels am Arbeitsmarkt, unterstützt werden (Spier 2010). Diese Parteien finden jedoch auch bei gesellschaftlichen Gruppen Rückhalt, die kaum von solchen Entwicklungen betroffen sind, aber entsprechende Befürchtungen haben. Insgesamt ist die Wählerbasis der rechtspopulistischen Alternativen aber deutlich weniger stabil als es bei den traditionellen Parteien in der Stabilitätsphase der Fall war, sodass allenfalls ein schwach ausgebildetes Cleavage als Grundlage dieser Parteien angenommen werden kann. Das Fundament dieses Konfliktes ist durch gesellschaftliche Modernisierungsprozesse entstanden. Aufgrund der zunehmenden Verbreitung libertärer Werte und einer sichtbaren Zuwanderung entwickelte sich ein kulturell-ideologischer Konflikt zwischen einer ethnozentristisch-autoritären und einer multikulturell-libertären Orientierung (Plasser /Ulram 2000).

Ein weiteres Phänomen, das sich in der Dekompositionsphase der Parteiensysteme zeigt, sind die Erfolge von Regionalparteien, die in unterschiedlichem Ausmaß separatistisch ausgerichtet sind. Die Konflikte, die dieser Entwicklung zugrunde liegen, haben den Charakter von Zentrum-Peripherie Konflikten. In Großbritannien sind die Scottish National Party und die walisische *Plaid Cymru* seit 1974 durchgehend im Britischen Unterhaus vertreten. Die Unterstützung für diese Parteien ist weitgehend unabhängig von der Schichtzugehörigkeit (Miller 1978). Der Erfolg der *Lega Nord* in Italien hat strukturell einen ähnlichen Hintergrund, wengleich die politische Ausrichtung eine völlig andere ist. Die kulturellen Besonderheiten, die die Grundlage für solche Parteien bilden, können als Zentrum-Peripherie-Konflikt verstanden werden. Auch die Erfolge der PDS in Ostdeutschland seit den 1990er Jahren können als Ausdruck eines Zentrum-Peripherie-Konfliktes gedeutet werden (Niedermayer 2000), bei dem sich eine unterworfenen Kultur, die sich in der DDR über Jahrzehnte entwickelt hatte, der dominanten „westdeutschen Kultur“ entgegenstellte. Die Unterstüt-

zung der PDS-Nachfolgepartei Die LINKE hat in zunehmendem Maße eine soziale Komponente. Das ist insbesondere in Westdeutschland der Fall. Hier gewinnt Die LINKE bei Bundestagswahlen erst seit 2005 in nennenswertem Umfang Stimmen. Der Erfolg der *Socialistische Partij* (SP) in den Niederlanden, die Sozialisten gewannen bei den meisten Wahlen seit 1994 schrittweise hinzu, basiert ebenfalls auf sozialem Protest (Wirries 2010). In beiden Fällen gehen die Zugewinne zu einem großen Teil zulasten der Sozialdemokraten. Die linken Protestparteien repräsentieren die ökonomisch unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen deutlich überproportional.

Der Aufstieg neuer Parteien ist meist Ausdruck davon, dass mit der bestehenden gesellschaftlichen und politischen Ordnung nach Auffassung eines Teils der Bevölkerung etwas nicht stimmt (Naßmacher 1989: 170f.) und neu aufgetretene Probleme von den vorhandenen politischen Alternativen nicht aufgefangen werden können. Dies kann eintreten, wenn ein solcher Versuch die Interessen eines Teils ihrer Wählerschaft verletzen würde, oder wenn neue Problemlagen von den traditionellen Parteien schlicht nicht erkannt werden. Die Entstehung neuer Parteien ist also mit dem Auftreten neuer Konfliktlagen verbunden. Das Cleavage-Modell kann einen Beitrag zur Erklärung solcher Entwicklungen leisten, auch wenn die politischen Konflikte in der Dekompositionsphase kleinteiliger, punktueller und weniger stabil sind als die traditionellen Cleavages.

## Literatur

- Alber, Jens (1985): Modernisierung, neue Spannungslinien und die politischen Chancen der Grünen, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 Jg./H. 3, S. 211-226.
- Bartolini, Stefano/Mair, Peter (1990): Identity, Cometication, and electoral availability, New York.
- Beyme, Klaus von (1982): Parteien in westlichen Demokratien, München.
- Bürklin, Wilhelm/Klein, Markus (1998): Wahlen und Wählerverhalten, Opladen.
- Burnham, Walter Dean (1978): Great Britain: The Death of the Collectivist Consensus? in: Maisel, Louis Sandy/Cooper, Joseph (Hrsg.), Political Parties: Development and Decay, Beverly Hills, S. 267-308.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Frankfurt a.M.
- Dalton, Russell, J. (2000): The Decline of Party Identifications, in: Dalton, Russell, J./Wattenberg, Martin P. (Hrsg.): Parties without Partisans, Oxford/New York, S. 19-36.

- Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (2001): Einleitung, in: Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hrsg.): *Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme*, Wiesbaden, S. 11-15.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton.
- Kaack, Heino (1971): *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen.
- Kitschelt, Herbert (1989): *The Logics of Party Formation*, Ithaca/London.
- Klein, Markus (2005): *Gesellschaftliche Wertorientierungen, Wertewandel und Wählerverhalten*, in: Falter, Jürgen W./Schoen Harald (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, S. 423-445.
- Kreissler, Felix (1970): *Von der Revolution zur Annexion. Österreich 1918 bis 1938*, Wien.
- Kriesi, Hanspeter (2010): *Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values*, in: *West European Politics*, Vol. 33/ No. 3, S. 673-685.
- LaPalombara, Joseph/Weiner, Myron (1972): *The origin and development of political parties*, in: LaPalombara, Joseph/Weiner, Myron (Hrsg.): *Political parties and political development*, Princeton, S. 3-42.
- Lepsius, Reiner (1973): *Parteiensystem und Sozialstruktur: Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft*, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.): *Die deutschen Parteien vor 1918*, Köln, S. 56-80.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Lijphart, Arend (1975): *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, London.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein (1967): *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in: Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein (Hrsg.): *Partysystems and voter alignments*, New York, S. 1-64.
- Lynch, Philip/Garner, Robert (2005): *The Changing Party System*, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 58/No. 3, S. 533-554.
- Mair, Peter (2007): *Party System Change*, Oxford/New York.
- Mielke, Gerd (2001): *Gesellschaftliche Konflikte und ihre Repräsentation im deutschen Parteiensystem. Anmerkungen zum Cleavage-Modell von Lipset und Rokkan*, in: Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (Hrsg.): *Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme*, Wiesbaden, S. 77-95.
- Miller, William L. (1978): *Social Class and Party Choice in England: A New Analysis*, in: *British Journal of Politics*, Vol. 8, S. 257-284.
- Naßmacher, Hiltrud (1989): *Auf- und Abstieg von Parteien*, in: *Zeitschrift für Politik*, 36 Jg./H. 2, S. 169-190.
- Niedermayer, Oskar (2000): *Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems: eine empirische Analyse*, in: Klein, Markus/Jagodzinski, Wolfgang/Mochmann, Ekkehard/Ohr, Dieter (Hrsg.): *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland*, Wiesbaden, S. 106-125.
- Niedermayer, Oscar (1996): *Zur systematischen Analyse der Entwicklung von Parteiensystemen*, in: Gabriel, Oscar W./Falter, Jürgen W. (Hrsg.): *Wahlen und politische Einstellungen in westlichen Demokratien*, Frankfurt a. M., S. 19-52.
- Onken, Holger (2013): *Parteiensysteme im Wandel*, Wiesbaden.
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. (2000): *Parteien ohne Stammwähler? Zerfall der Parteibindungen und Neuausrichtung des österreichischen Wahlverhaltens*, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz/Meixner, Wolfgang (Hrsg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*, Wien, S. 169-202.
- Pugh, Martin (1983): *The Making of Modern British Politics 1867-1939*, Oxford.
- Raschke, Joachim (1978): *Einleitung*, in: Raschke, Joachim (Hrsg.): *Die politischen Parteien in Westeuropa*, Hamburg, S. 12-45.
- Rohe, Karl (1992): *Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland*, Frankfurt a. M.
- Rokkan, Stein (1977): *Towards a generalized concept of verzuiling*, in: *Political Studies*, Vol. 24/ No. 4, S. 563-570.
- Roth, Dieter (1998): *Empirische Wahlforschung*, Opladen.
- Spier, Tim (2010): *Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*, Wiesbaden.
- Wiesendahl, Elmar (1980): *Parteien und Demokratie*, Opladen.
- Wirries, Clemens (2010): *Eine Partei für die „einfachen Leute“ – die Socialistische Partij in den Niederlanden*, in: Daiber, Birgit/ Hildebrandt, Cornelia/ Striethorst, Anna (Hrsg.): *Von Revolution bis Koalition. Linke Parteien in Europa*, Berlin, S. 197-216.

## Geteilte Einheit – Faktionalismus in Christdemokratischen Parteien Westeuropas

Matthias Dilling<sup>1</sup>

### 1. Parteien als uneinheitliche Akteure

In Mehrparteiregierungen gibt es oft mehr Konflikte *innerhalb* als *zwischen* den Regierungsparteien. Eine Partei mag intern kontroverser über politische Inhalte streiten und stärkeren Wettbewerb um Posten erleben als dies zwischen Koalitionspartnern der Fall ist. Dieses Phänomen wird verständlicher, wenn man anerkennt, dass politische Parteien keine einheitlichen Akteure sind. Sie sind ein Konglomerat von unterschiedlichen Gruppen, die miteinander um Einfluss kämpfen. Die Analyse innerparteilicher Faktoren ist daher mindestens so wichtig wie die Analyse zwischenparteilicher Faktoren.<sup>2</sup> Innerparteiliche Politik wird dabei oft als Wettbewerb zwischen innerparteilichen Faktionen (engl. *factions*) diskutiert.<sup>3</sup> Interessanterweise schaffen es einige Parteien, jegliche Art von Faktionalismus zu vermeiden, wohingegen der Wettbewerb zwischen Faktionen andere Parteien dominiert.

Faktionen können dabei Fluch und Segen sein. Kooperative Faktionen können einer Partei helfen, unterschiedliche Wähler- und Mitgliederinteressen zu integrieren. Dies kann die Einheit der Partei und dadurch ihre Erfolgsaussichten bei Wahlen steigern.<sup>4</sup> Jedoch kann kompetitiver Faktionalismus zu Parteispaltungen und zum Auseinanderbrechen von Regie-

rungen führen,<sup>5</sup> was die Stabilität des Parteiensystems schwächen und die Stabilität des gesamten politischen Systems in Frage stellen kann.<sup>6</sup> Die Intensität des innerparteilichen Wettbewerbs ist daher ein bedeutender Faktor, um nicht nur Parteienperformance, sondern auch Regierungs- und Systemstabilität zu erklären.<sup>7</sup> Die Bedeutung von Faktionalismus macht es notwendig, seine Gründe zu erforschen, da ohne das Wissen über sein Zustandekommen ein Phänomen weder verstanden noch seine Konsequenzen vorhergesagt werden können. Bisherige Forschung liefert hier wenig systematische Erkenntnisse, da sie größtenteils nur einzelne Erklärungsfaktoren gesammelt hat, ohne den Kausalmechanismus zu konkretisieren. So stellt sich die Frage, *warum Faktionalismus zwischen Parteien variiert*.

Dieser Frage soll im Zusammenhang mit drei christdemokratischen Parteien Westeuropas nachgegangen werden: der italienischen Democrazia Cristiana (DC), der französischen Mouvement Républicain Populaire (MRP) und der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU). Diese decken eine breite Varianz der hier vorgeschlagenen Beziehung zwischen Parteiorganisation und Faktionalismus ab.<sup>8</sup> Während die eher zentralisierte DC ein System äußerst kompetitiver Faktionen erlebte, gelang es der dezentralisierten MRP, jeglichen Faktionalismus zu vermeiden. Die CDU fällt zwischen diese beiden Extreme. Darüber hinaus erlauben christdemokratische Parteien, einige Faktoren konstant zu halten. So kamen ähnlich vielfältige soziale Gruppen in diesen Parteien zusammen. Diese Zusammensetzung erlaubte es, klassenübergreifend um Wähler zu werben.<sup>9</sup> Zusammengehalten wurden die Parteien durch

<sup>1</sup> Der Autor studiert im zweiten Jahr den Master in Comparative Government, Nuffield College, University of Oxford.

<sup>2</sup> Belloni, F.P. & Beller, D.C., 1978. *Faction Politics*. Santa Barbara: ABC Clio; Strom, K., 1990. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, 34 (2), S. 565-598; Laver, M. & Schofield, N., 1998. *Multiparty Government*. Ann Arbor: University of Michigan Press; Luther, K.R. & Müller-Rommel, F., 2002. *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford UP; Ceron, A., 2012. Bounded Oligarchy. *Electoral Studies*, 31(4), S. 689-701.

<sup>3</sup> Giannetti, D. & Laver, M., 2009. Party Cohesion, Party Discipline and Party Factions in Italy. In D. Giannetti & K. Benoit, Hrsg. *Intra-Party Politics and Coalition Government*. Abingdon: Routledge, S. 146-168, S. 146.

<sup>4</sup> Belloni/Beller 1978: 444; McAllister, I., 1991. Party Adaptation and Factionalism within the Australian Party System. *American Journal of Political Science*, 35(1), S. 206-227, S. 207; Boucek, F., 2012. *Factional Politics*. London: MacMillan; Boucek, F., 2009. Rethinking Factionalism. *Party Politics*, 15(4), S. 455-485; Carty, R.K., 2010. Dominance without Factions. In M. Bogaards & F. Boucek, Hrsg. *Dominant Political Parties and Democracy*. Abingdon: Routledge, S. 140-152.

<sup>5</sup> Druckman, J.N., 1996. Party Factionalism and Cabinet Durability. *Party Politics*, 2(3), S. 397-407, S. 398-403; Mershon, C., 2001. Party Factions and Coalition Government. *Electoral Studies*, 20(4), S. 555-580; Chambers, P., 2008. Factions, Parties and the Durability of Parliaments, Coalitions and Cabinets. *Party Politics*, 14(3), S. 299-323; Saalfeld, T., 2009. Intra-Party Conflict and Cabinet Survival in 17 Western European Democracies. In D. Giannetti & K. Benoit, Hrsg. *Intra-Party Politics and Coalition Government*. Abingdon: Routledge, S. 169-186.

<sup>6</sup> Belloni/Beller 1978: 443.

<sup>7</sup> Chambers 2008: 300.

<sup>8</sup> George, A.L., 1979. Case Studies and Theory Development. In: P.G. Lauren, Hrsg. *Diplomacy*. London: The Free Press, S. 43-68, S. 60; Gerring, J., 2007. *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge UP, S. 98; Collier, D., Mahoney, J. & Seawright, J. 2004. Claiming Too Much. In H. E. Brady & D. Collier, Hrsg. *Rethinking Social Inquiry*. Lanham: Rowman and Littlefield, S. 85-102, S. 101.

<sup>9</sup> Callot, É.-F., 1978. *Le Mouvement Républicain Populaire*. Paris: Éditions Marcel Rivière, S. 95-98; ders., 1986. *L'Action et*

ein christliches und anti-kommunistisches Selbstverständnis.<sup>10</sup> Ihre zentrale Position im Parteienspektrum machte sie zudem zu wichtigen Regierungsparteien.<sup>11</sup>

Es wird vorgeschlagen, dass institutionelle Entscheidungen, die zu Beginn der Parteienexistenz getroffen werden, die Intensität faktionalen Wettbewerbs langfristig bestimmen. Eine Partei legt in ihrer ersten Satzung fest, wie zentralisiert die Parteiorganisation ist. Dies beeinflusst Faktionalismus, da es Akteurspräferenzen im innerparteilichen Wettbewerb prägt. Der Zentralisierungsgrad der Parteiorganisation bestimmt, wie viele innerparteiliche Gruppen garantiert in der Parteioberführung vertreten sind. Dies beeinflusst, in welchem Maße Parteieliten einer Wettbewerbssituation in der Partei ausgesetzt sind. Sollten sie einem hohen Maß an innerparteilichem Wettbewerb, und damit Unsicherheit, ausgesetzt sein, werden sie in die Institutionalisierung von innerparteilichen Unterstützerguppen investieren. Im Gegenzug werden diese Gruppen eher schwach institutionalisiert bleiben, sollten Parteieliten vor Wettbewerb weitestgehend geschützt sein. Die Gesamtheit dieser Gruppen bildet ein innerparteiliches Wettbewerbssystem. Sobald ein solches System existiert, verstärkt es sich selbst, da Akteure ihre Fähigkeiten, Präferenzen und ihr Verhalten an das bestehende System anpassen. Mit anderen Worten, eine Partei beginnt im Moment der Festlegung ihrer Parteiorganisation, einen Pfad entlangzugehen, der zur Entstehung eines innerparteilichen Wettbewerbssystems führt. Dieses System verstärkt sich selbst, was Pfadumkehr zunehmend erschwert.

Doch zunächst soll genauer auf die Konzeptualisierung von Faktionen und Faktionalismus sowie ihre empirische Entsprechung eingegangen werden.<sup>12</sup>

*l'oeuvre politique du Mouvement Républicain Populaire.* Paris : Champion, S. 223-237; Leonardi, R. & Wertman, D.A., 1989. *Italian Christian Democracy.* London: MacMillan, S. 21-46, 162-173; Kemseke, P.v., 1997. *The Social Basis of Christian Democracy in France.* In E. Lamberts, Hrsg. *Christian Democracy in the European Union.* Leuven: Leuven UP, S. 174-188; Kleinmann, H.O., 1997. *Die gesellschaftliche Basis der CDU/CSU.* In E. Lamberts, Hrsg. *Christian Democracy in the European Union.* Leuven: Leuven UP, S. 123-136; Letamendia, P., 1995. *Le Mouvement Républicain Populaire.* Paris : Beauchesne, S. 49-63; Bösch, F., 2001. *Die Adenauer-CDU.* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

<sup>10</sup> Leonardi/Wertman 1989: 6-7; Letamendia 1995: 52; 85; Bösch, F., 2002. *Macht und Machtverlust.* Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, S. 194.

<sup>11</sup> Callot 1978: 313; Leonardi/Wertman 1989: 173; Letamendia 1995: 117.

<sup>12</sup> Sartori, G., 1984. *Social Science Concepts.* London: Sage, S. 22-23.

## 2. Innerparteiliche Faktionen als unklares Konzept in der Literatur

Unter einer *Faktion* wird eine innerparteiliche Gruppe verstanden, der Parteimitglieder willentlich beitreten<sup>13</sup> und die hoch organisiert, zeitlich stabil und auf allen Ebenen der Parteiorganisation reproduziert ist sowie eine Reihe an politischen Zielen verfolgt. Faktionismus bezieht sich auf den innerparteilichen Wettbewerb zwischen Faktionen. Diese Konzeptualisierung grenzt sich zum einen vom Verständnis von Faktionismus als Abwesenheit innerparteilicher Einheit im Allgemeinen<sup>14</sup> sowie als Abwesenheit legislativer Geschlossenheit im Besonderen ab.<sup>15</sup>

Eine Faktion wird dafür, wie in Tabelle 1 gezeigt, entlang von fünf Dimensionen definiert, um sie von weiteren innerparteilichen Gruppen, wie *tendencies*, *single-issue groups* und sozial-demographischen Vereinigungen, abzugrenzen.

**Tabelle 1: Innerparteiliche Gruppen**

Dimension	Organisation	Stabilität	Politische Ziele	Reproduktion	Freie Mitgliedschaft
<b>Innerparteiliche Gruppe</b>					
Faktion	+	+	+	+	+
Sozial-demogr. Vereinigung	+	+	+/-	+/-	-
Tendencies	-	-	+	-	-
Single-issue groups	-	-	-	-	-

Die ersten beiden Dimensionen erlauben es, Faktionen von *tendencies* und *single-issue groups* zu unterscheiden.<sup>16</sup> Organisation bezieht sich auf den Grad der Institutionalisierung. Faktionen sind im Gegensatz zu *tendencies* und *single-issue groups* hoch institutionalisiert, da sie einen formalisierten Aufbau,

<sup>13</sup> Faktionen können auch Nicht-Parteimitglieder aufnehmen, um die gesellschaftliche Bindung der Partei zu stärken und potentielle Parteimitglieder zu rekrutieren. Jedoch gelangen nur Parteimitglieder in wichtige Positionen der Faktion, weshalb sich die Definition auf Parteimitglieder beschränkt.

<sup>14</sup> Janda, K. et al., 1980. *Political Parties.* New York: Free Press, S. 118.

<sup>15</sup> Sieberer, U. 2006. *Party Unity in Parliamentary Democracies.* *Journal of Legislative Studies*, 12(2), S. 150-178; Kam, C., 2009. *Party Discipline and Parliamentary Politics.* Cambridge: Cambridge UP.

<sup>16</sup> Rose, R., 1964. *Parties, Factions and Tendencies.* *Britain Political Studies*, 12(1), S. 33-46; Hine, D., 1982. *Factionalism in West European Parties.* *West European Politics*, 5(1), S. 36-53.

formale Treffen sowie eine recht stabile personelle Zusammensetzung aufweisen.<sup>17</sup>

Zeitliche Stabilität bezieht sich auf die lange Lebensdauer einer Faktion, im Vergleich zu eher kurzlebigen *tendencies* und *single-issue groups*. Während ein hohes Maß an Institutionalisierung oft mit der zeitlichen Stabilität einer Organisation einhergeht, zeigt Key, dass hoch institutionalisierte Gruppen auch kurzzeitig, zum Beispiel für die Dauer eines Wahlkampfes, aktiviert werden können.<sup>18</sup> Dies unterstreicht die konzeptionelle Notwendigkeit von zeitlicher Stabilität.<sup>19</sup>

Allerdings ist eine Faktion „not simply a group of agents within some organization who are similar in some important respect“.<sup>20</sup> Faktionen existieren, um politische Ziele innerhalb der Partei durchzusetzen,<sup>21</sup> während sozial-demographischen Vereinigungen, wie Jugend- oder Frauengruppen der Parteien, vor allem der Integration einer Bevölkerungsgruppe dienen. Diese Gruppen spiegeln ideologisch häufig die Hauptkonflikte innerhalb der Partei wider. Einige sozial-demographische Vereinigungen haben jedoch, wie die Junge Union, ein Programm. Dies erfordert weitergehende Differenzierung. Das Verfolgen einer Reihe von politischen Zielen unterscheidet Faktionen auch von *tendencies*, die ein lockeres Netz von Einstellungen verbindet, und *single-issue groups*, welche nur einem spezifischen Thema verbunden sind.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Zariski, R., 1960. Party Factions and Comparative Politics. *Midwest Journal of Political Science*, 4(1), S. 27-51; Rose 1964; Belloni/Beller 1978; Hine 1982; McAllister 1991; Cox, G.W. & Rosenbluth, F.M., 1993. The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan. *The American Political Science Review*, 87(3), S. 577-589; Cox, G.W., Rosenbluth, F.M. & Thies, M.F., 1999. Electoral Reform and the Fate of Factions. *British Journal of Political Science*, 29(1), S. 33-56; Bouissou, J.-M., 2001. Party Factions and the Politics of Coalition. *Electoral Studies*, 20(4), S. 581-602; Giannetti/Benoit 2009; Carty 2010.

<sup>18</sup> Key, V.O., 1956. *American State Politics*. New York: Knopf; Key, V.O., 1949. *Southern Politics*. New York: Knopf.

<sup>19</sup> Zariski 1960: 34.

<sup>20</sup> Giannetti/Laver 2009: 151.

<sup>21</sup> Torgovnik, E. & Mendilow, J., 1986. Federal Factions and Federated Parties in Israel. *Publius*, 16(1), S. 113-132, S. 127; Bettcher, K.E., 2005. Factions of Interest in Japan and Italy. *Party Politics*, 11(3), S. 339-358; Basedau, M. & Köllner, P., 2006. Faktionismus in politischen Parteien. In M. Basedau, G. Erdmann, & P. Köllner, Hrsg. *Innerparteiliche Machtgruppen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 7-37.

<sup>22</sup> Rose 1964; Sartori, G., 1976. *Parties and Party systems*. Cambridge: Cambridge UP, S. 76-79; Belloni/Beller 1978: 543-544; Hine 1982; Panebianco, A., 1988. *Political Parties*. Cambridge: Cambridge UP, S. 9; Bettcher 2005: 339-342; Giannetti/Benoit 2009: 230.

Faktionen reproduzieren sich zudem auf allen Ebenen der Parteiorganisation, was sie von fast allen anderen innerparteilichen Gruppen unterscheidet.<sup>23</sup> Struktur und Mitglieder einer Faktion durchziehen alle Ebenen der Parteiorganisation.<sup>24</sup> Jedoch trifft dies auch auf einige sozial-demographische Vereinigungen zu.

Die Mitgliedschaft in solchen Vereinigungen ist dagegen durch Faktoren eingeschränkt, auf welche die Mitglieder keinen Einfluss haben. So wurde jede Frau mit dem Eintritt in die DC automatisch Mitglied im *Movimento femminile* (Frauenbewegung). Genauso konnte man nicht länger Teil des *Movimento giovanile* (Jugendbewegung) sein, sobald das 27. Lebensjahr vollendet wurde. Daher ist der willentliche Bei- und Austritt von Mitgliedern die fünfte und letzte Dimension zur Konzeptualisierung einer Faktion.

Ein Maß an Organisation, zeitlicher Stabilität, Reproduktion auf allen Parteiebenen sowie eine Reihe politischer Ziele und die freie Entscheidung über die Gruppenzugehörigkeit sind folglich notwendige Bedingungen, die zusammen hinreichend sind, um eine innerparteiliche Gruppe als Faktion zu bezeichnen. Tabelle 2 zeigt, wie eine Faktion identifiziert werden kann.

**Tabelle 2: Indikatoren für Faktionen**

Dimensionen	Indikatoren
<b>Organisation</b>	Gruppenname Gruppenvorsitzender Formale Treffen
<b>Stabilität</b>	Existenz über mindestens eine Legislaturperiode
<b>Politische Ziele</b>	Bekanntmachung von politischen Zielen über Parteitagreden und -anträge, Pressemitteilungen oder Programme, die sich auf mehr als ein Thema beziehen
<b>Reproduktion</b>	Gruppenmitglieder sind identifizierbar in nationalen und regionalen Parlamenten, in lokalen Versammlungen sowie in Parteigremien
<b>Freie Mitgliedschaft</b>	Gruppenmitglieder können frei über den Gruppenbei- und -austritt entscheiden.

Eine Faktion hat einen Namen, einen Vorsitzenden und formale Gruppentreffen. Der Indikator für zeitli-

<sup>23</sup> Eldersveld, S., 1982. *Political Parties in American Society*. London: MacMillan.

<sup>24</sup> McAllister 1991: 209.

che Stabilität folgt Zariskis bekanntem Indikator, dass eine Faktion mindestens für die Dauer einer Legislaturperiode existieren muss.<sup>25</sup> Die politischen Ziele zeigen sich durch offizielle Verlautbarungen der Faktion. Die Mitgliedschaft in einer Faktion darf zudem nicht durch Faktoren wie Alter oder Geschlecht beschränkt werden. Darüber hinaus muss eine Faktion Mitglieder in Parteigremien, Parlamenten und Versammlungen haben, in denen die Partei vertreten ist.

Es ist jedoch nicht ausreichend, Faktionen zu identifizieren, da diese lediglich die organisatorische Einheit eines dynamischen Prozesses sind, der als Faktionismus bezeichnet wird.<sup>26</sup>

### 3. Faktionismus

Faktionen sind innerparteiliche Interessengruppen, die miteinander im Wettbewerb um die Kontrolle über Entscheidungsprozesse stehen.<sup>27</sup> Eine theoretische Erklärung ihrer Entstehung fehlt jedoch. Mit Ausnahme der Arbeiten von Sartori und Boucek haben sich die meisten bisherigen Arbeiten vornehmlich auf Einzelfallstudien beschränkt.<sup>28</sup> Besonders die DC, die japanische Liberaldemokratische Partei (LDP) und die indische Kongresspartei waren aufgrund ihres kompetitiven Faktionismus beliebte Fälle,<sup>29</sup> wodurch jedoch die abhängige Variable kaum variierte und so ein großer Teil des Phänomens nicht erforscht wurde.

Zudem fehlt ein länderübergreifender Vergleich, um verallgemeinerbare Erkenntnisse über die Entstehung von Faktionismus zu formulieren.<sup>30</sup> Jedoch

<sup>25</sup> Zariski 1960: 34.

<sup>26</sup> Boucek 2009: 468.

<sup>27</sup> Torovnik/Mendilow 1986: 127; Laver, M., 1999. Divided Parties, Divided Government. *Legislative Studies Quarterly*, 24 (1), S. 5-29, S. 9; Bettcher 2005: 340.

<sup>28</sup> Sartori 1976; Boucek, F., 2010. The Factional Politics of Dominant Parties. In M. Bogaards & F. Boucek, Hrsg. *Dominant Political Parties and Democracy*. Abingdon: Routledge, S. 117-139; Boucek 2012.

<sup>29</sup> Für die DC siehe u.a. Zariski 1965; Zuckerman, A.S., 1979. *The Politics of Faction*. New Haven: Yale UP; Leonardi/Wertman 1989; Mershon 2001. Für die LDP siehe Cox/Rosenbluth 1993; McCubbins, M.D. & Thies, M.F., 1997. As a Matter of Factions. *Legislative Studies Quarterly*, 22(3), S. 293-328; Cox/Rosenbluth/Thies 1999; Bouissou, J.-M., 2001. Party Factions and the Politics of Coalition. *Electoral Studies*, 20(4), S. 581-602. Über die Kongresspartei siehe Kothari, R., 1970. *Politics in India*. Boston: Little Brown; Kothari, R., 1964. The Congress Party in India. *Asian Survey*, 4(4), S. 1161-1174.

<sup>30</sup> Zariski, R., 1978. Party Factions and Comparative Politics. In D. C. Beller & F. P. Belloni, Hrsg. *Faction Politics*. Santa Barbara: ABC Clío, S. 19-38; Boucek 2009: 456.

lassen sich, Parsons' Unterteilung folgend, vier Erklärungsansätze in der Literatur feststellen.<sup>31</sup>

Der akteurszentriert-funktionalistische Ansatz argumentiert, dass Parteiliten Faktionen bilden, um ihre politischen Ziele umzusetzen.<sup>32</sup> Dieser Ansatz erklärt jedoch nicht die Abwesenheit von Faktionen, da Parteiliten mit persönlichen Zielen, und damit eine potentielle Motivation zur Bildung einer Faktion, in jeder Partei existieren. Darüber hinaus ist dieser Erklärungsansatz ahistorisch, da er die Entstehung einer Faktion durch ihre Konsequenzen erklärt.<sup>33</sup>

Andere Ansätze erklären Faktionismus durch die politische Kultur,<sup>34</sup> wobei sie darin scheitern, politische Kultur klar zu konzeptualisieren und operationalisieren sowie Wandel zu erklären.<sup>35</sup>

Auch der strukturalistische Ansatz scheitert an der Erklärung von Wandel. Darüber hinaus tun sich Strukturalisten, welche die Fragmentierung des Parteiensystems<sup>36</sup> oder sozialstrukturelle Aspekte<sup>37</sup> in den Vordergrund stellen, schwer, Unterschiede im Faktionismus zwischen Parteien zu erklären, die unter gleichen strukturellen Bedingungen operieren.

Der institutionalistische Ansatz hat bisher vor allem die Wirkung des politischen Systems,<sup>38</sup> des Wahlsys-

<sup>31</sup> Parsons, C., 2007. *How to map Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford UP.

<sup>32</sup> Rose 1964; Zuckerman 1979; Black, E., 1983. A Theory of Southern Factionalism. *The Journal of Politics*, 45(3), S. 594-614; Cox/Rosenbluth 1993; McCubbins/Thies 1997; Bouissou 2001; Chambers 2008; Giannetti/Benoit 2009.

<sup>33</sup> Pierson, P., 2004. *Politics in Time*. Princeton: Princeton UP.

<sup>34</sup> Thayer, N. B., 1969. *How the Conservatives Rule Japan*. Princeton: Princeton UP; Ishida, T., 1971. *Japanese Society*. New York: Random House; Richardson, B.M. & Flanagan, S.C., 1984. *Politics in Japan*. Boston: Little Brown; Baerwald, H.H., 1986. *Party Politics in Japan*. Boston: Allen & Unwin.

<sup>35</sup> Reisinger, W.M., 1995. The Renaissance of a Rubric. *International Journal of Public Opinion Research*, 7(4), S. 328-352; Seligson, M.A., 2002. The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy. *Comparative Politics*, 34(3), S. 273-293; Cox/Rosenbluth/Thies 1999: 34.

<sup>36</sup> Zariski 1960; 1965; Sartori 1976; Black 1983; McAllister 1991; Siehe vor allem die Arbeit zu Faktionismus in Parteiensystemen mit Einparteiendominanz von Key 1949; 1956; Kothari 1964; 1970; Arian, A. & Barnes, S.H., 1974. The Dominant Party System. *The Journal of Politics*, 36(3), S. 592-614; Boucek 2009; 2012.

<sup>37</sup> Barnes, S.H., 1967. *Party Democracy*. New Haven: Yale UP; Stern, A.J., Tarrow, S. & Williams, M.F., 1971. Factions and Opinion Groups in European Mass Parties. *Comparative Politics*, 3(4), S. 529-559; Pridham, G., 1995. *Transitions to Democracy*. Aldershot: Dartmouth.

<sup>38</sup> Carty 2010.

tems<sup>39</sup> und innerparteilicher Institutionen<sup>40</sup> diskutiert. Dem Ansatz droht allerdings ein Endogenitätsproblem, da er Faktionalismus durch Institutionen zu erklären sucht, die selbst das Resultat von Faktionalismus sein können. Eine sorgfältige historische Analyse ist notwendig, um dieses Problem zu vermeiden.

Ansatzübergreifend wird anerkannt, dass Faktionalismus variieren kann. Boucek beschreibt Faktionalismus deshalb als dynamischen Prozess.<sup>41</sup> In Anlehnung an ihr Stufenmodell präsentiert Tabelle 3 Faktionalismus als ordinale Variable, die von Null (keine Faktionen/kein Wettbewerb) bis Hoch geht und zur Spaltung der Partei führen kann.

**Tabelle 3: Intensität faktionalen Wettbewerbs**

Level	Eigenschaften
Null	Es gibt keine Faktionen.
Niedrig	Einige wenige Faktionen integrieren unterschiedliche Gruppen in die Partei.
Mittel	Faktionen tragen zu einer innerparteilichen Polarisierung bei. Sie versuchen, ihren Einfluss über spezifische Policy-Felder hinaus auszudehnen.
Hoch	Hoch fragmentierte Faktionen sind bereit, von der Parteilinie abzuweichen, um ihre eigenen Interessen zu verwirklichen. Sie versuchen, ihren Einfluss auf die gesamte Partei auszudehnen.

Die Konzeptualisierung von Faktionalismus verläuft entlang zweier Dimensionen: Fragmentierung und Polarisierung.<sup>42</sup> Je faktionalisierter eine Partei ist, desto mehr Faktionen existieren in ihr und desto stärker dominieren diese innerparteiliche Auseinandersetzungen.

Faktionen sowie das Niveau des Faktionalismus können nun in den drei hier diskutierten Parteien identifiziert werden.

<sup>39</sup> Zariski 1978; Cox/Rosenbluth/Thies 1999; Depauw/Martin 2009.

<sup>40</sup> Aronoff, M.J., 1978. Fission and Fusion. In F.P. Belloni & D.C. Beller, Hrsg. *Faction Politics*. Santa Barbara: ABC Clio, S. 109-139; Hine 1978; Panebianco 1988.

<sup>41</sup> Boucek 2009: 2012.

<sup>42</sup> Belloni/Beller 1978; Zuckerman 1979; Boucek 2012.

**Tabelle 4: Faktionen und Faktionalismus in MRP, CDU und DC**

Faktionalismus	Partei	Faktionen
Null	MRP	–
Niedrig	CDU	CDA MIT <sup>43</sup>
Hoch	DC	Zwischen 3 (1947) und 12 (1982) <sup>44</sup>

Im Folgenden soll ein Vorschlag zur Erklärung dieser Unterschiede vorgestellt werden.

#### 4. Parteizentralisierung und Faktionalismus

Der Grad an Parteizentralisierung, den eine Partei durch Verabschiedung ihrer ersten Satzung festlegt, beeinflusst Faktionalismus sogar noch Jahre später, da es die Präferenzen der Parteieliten beeinflusst.

Dieses Argument folgt der Literatur zu Pfadabhängigkeit und zum Historischen Institutionalismus.<sup>45</sup> Sobald Institutionen in einer *Critical juncture* etabliert wurden, ebnen sie den Weg weiterer institutioneller Entwicklungen.

*Critical junctures* können verstanden werden als „relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents' choice will affect the outcome of interest.“<sup>46</sup> Die Einführung von bestimmten Institutionen aus einer Mehrzahl von möglichen Alternativen ist *critical*, da es, sobald Institutionen einmal etabliert wurden, immer schwieriger wird, zu dem Punkt zurückzukehren, an dem zwischen mehreren Alternativen gewählt werden konnte.<sup>47</sup> Um nicht Gefahr zu laufen, „into the trap of infinite regress“ zu fallen,<sup>48</sup> muss ein Zeit-

<sup>43</sup> Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft sowie Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU; siehe auch Dümig/Trefs/Zohlhöfer 2006.

<sup>44</sup> Siehe Boucek 2012.

<sup>45</sup> Über die Entwicklung des Historischen Institutionalismus, siehe Thelen, K., 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), S. 369-404, sowie Peters, B.G., Pierre, J. & King, D.S., 2005. The Politics of Path Dependency. *The Journal of Politics*, 67(4), S. 1275-1300.

<sup>46</sup> Capocchia, G. & Kelemen, R.D., 2007. The Study of Critical Junctures. *World Politics*, 59(3), S. 341-369, S. 348.

<sup>47</sup> Mahoney, J., 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), S. 507-548, S. 513.

<sup>48</sup> Mahoney 2000: 527.

punkt gefunden werden, zu dem die eingeführten Institutionen nicht durch vorherige Faktoren erklärt werden können.<sup>49</sup>

Dafür wird zu einem Zeitpunkt vor der Parteigründung zurückgegangen, an dem rationale Akteure vom sozialen und politischen Kontext ermutigt wurden, in einer Partei zusammenzukommen.<sup>50</sup> Sie treffen institutionelle Vereinbarungen zur Organisation der Partei, da „without institutional constraints, self-interested behavior will foreclose complex exchange, because of the uncertainty that the other party will find it in his or her interest to live up to the agreement.“<sup>51</sup> Institutionen werden dabei als “the rules of the game [...] or, more formally [als] the humanly devised constraints that shape human interaction” verstanden.<sup>52</sup> Diese können formell, im Sinne von geschriebenen Regeln, oder informell, wie zum Beispiel Normen, sein.<sup>53</sup> Die Institutionen, nach denen eine Partei organisiert ist, sind oft das Resultat eines Verhandlungsprozesses. Akteure unterscheiden sich in ihrer Verhandlungsmacht, da sie sich in Ressourcen, Gruppengröße und sozialer Verankerung unterscheiden. Man könnte deshalb erwarten, dass die Parteisatzung die Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Akteursgruppen widerspiegelt. So könnte man argumentieren, dass es an der Abfolge der Parteigründung lag, weshalb die zunächst auf nationaler Ebene entstandene DC eine deutlich zentralisiertere Parteiorganisation als die CDU einführte.<sup>54</sup> Die CDU war zunächst, auch aufgrund der alliierten Lizenzierungspolitik, vor allem auf Landesebene aktiv. Als 1950 die Gründung der Bundespartei erfolgte, konnten die Landesvorsitzenden, die ihre dominante Stellung in der Partei nicht verlieren wollten, einen eher dezentralisierten Parteaufbau durchsetzen.<sup>55</sup> Jedoch entstand die MRP auch zunächst auf nationaler Ebene, adaptierte aber sogar eine noch dezentralisiertere Parteiorganisation als die CDU.

Die Entscheidung für einen zentralisierten oder dezentralisierten Parteaufbau scheint daher nicht von

zeitlich vorgelagerten Gründen abgeleitet werden zu können. Die Verabschiedung der ersten Parteisatzung wird deshalb als *Critical juncture* angesehen.<sup>56</sup>

Die erste Parteisatzung bestimmt den Zentralisierungsgrad der Parteiorganisation.<sup>57</sup> Zentralisierung beschreibt dabei das Ausmaß, zu dem Entscheidungen von einer einzigen Gruppe oder einem einzelnen Gremium getroffen werden.<sup>58</sup> Dies bezieht sich auf die Macht- und Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Parteiorganen und -arenen,<sup>59</sup> wie die parlamentarische und außerparlamentarische Parteiorganisation, die Parteiorganisation der Mitglieder sowie die Partei in der Regierung.<sup>60</sup> Das Maß an organisationaler Zentralisierung bestimmt, wie viele dieser Parteiarenen mittels Quotenregelungen oder Ex-officio-Mitgliedschaften garantiert in der Parteioberführung vertreten sind.<sup>61</sup> Dies hat Einfluss auf die Anzahl von Parteioberführungspositionen, die vom nationalen Parteitag gewählt werden. Das Verhältnis von gewählten Mitgliedern und Ex-officio-Mitgliedern in der Zusammensetzung der Parteioberführung sowie die Anzahl der Parteiarenen, deren Vertretung in der Parteioberführung gesichert ist, sind daher gute Indikatoren für das Maß an Parteizentralisierung.

In der CDU, MRP und DC führt ein Parteivorstand die Partei. In der MRP und der DC, sowie zeitweise in der CDU, ist diesem noch ein kleineres Präsidium übergeordnet.<sup>62</sup> Jedoch unterscheiden sich die Partei-

<sup>49</sup> North 1990: 47.

<sup>50</sup> Emminghaus, C., 2003. *Politische Parteien im Demokratisierungsprozess*. Opladen: Leske + Budrich, S. 92; Katz, R. & Mair, P., 1992. Introduction. In: Katz, R. & Mair, P., Hrsg. *Party Organizations*. London: Sage, S. 1-20; Norris, P., 2006. Recruitment. In: P. Katz & W. Crotty, Hrsg. *Handbook of Party Politics*. London: Sage, S. 89-108, S. 92.

<sup>51</sup> Berge, B.v. et al., 2013. *Measuring Intra-Party Democracy*. Heidelberg: Springer, S. 9; Scarrow, S., 2005. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*. URL: [www.ndi.org/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105.pdf](http://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf) (02.12.2013), S. 6.

<sup>52</sup> Poguntke, T., 1994. Parties in a Legalistic Culture. In: R.S. Katz & P. Mair, Hrsg. *How Parties Organize*. London: Sage, S. 185-215, S. 186; Poguntke, T., 2002. Party Organizational Linkage. K.R. Luther & F. Müller-Rommel, Hrsg. *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford UP, S. 43-62, S. 50.

<sup>53</sup> Diese werden als „party in public office“, „party central office“ und „party on the ground“ bezeichnet. Siehe Mair, P., 1994. Party Organizations. In R.S. Katz & P. Mair, Hrsg. *How Parties Organize*. London: Sage, S. 1-22, S. 4.

<sup>54</sup> Poguntke, T., 2000. *Parteiorganisation im Wandel*. Wiesbaden: Westdt. Verlag, S. 107; Harmel, P., 2002. Party Organizational Change. In: K.R. Luther & F. Müller-Rommel, Hrsg. *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford UP, S. 119-142.

<sup>55</sup> Die Klassifizierung der Parteiorgane folgt Poguntke 2000: 108-130. Die Angaben über die Parteiorganisation basieren

<sup>49</sup> Capoccia/Kelemen 2007: 354, 368.

<sup>50</sup> Thelen 1999; Pierson 2004; Katznelson, I. & Weingast, B.R., 2005. *Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Sage, S. 1-24; Hale, H. E., 2006. *Why Not Parties in Russia?* Cambridge: Cambridge UP, S. 19.

<sup>51</sup> North, D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge UP, S. 33.

<sup>52</sup> North 1990: 3.

<sup>53</sup> North 1990: 40.

<sup>54</sup> Leonardi/Wertman 1989.

<sup>55</sup> Bösch 2001; Akte 07 001 3201 Arbeitsgemeinschaft der CDU CSU Protokolle Statut 1946 bis 1950 in Archiv für Christlich-Demokratische Politik.

en in der Art, wie der Parteivorstand zusammengesetzt ist. Mit anderen Worten, sie unterscheiden sich im Zentralisierungsgrad der Parteiorganisation. Die DC beschloss in ihrer Satzung von 1945 einen, für eine christdemokratische Partei, recht zentralisierten Parteaufbau. Der Parteitag wählte 24 der 29 Mitglieder des Parteivorstandes.<sup>63</sup> Der Vorstand wählte wiederum sechs der sieben Mitglieder des Präsidiums.<sup>64</sup> Damit kam dem Parteitag eine zentrale Rolle bei der Besetzung der Parteiführung zu. Dies war nicht der Fall in der CDU und erst recht nicht in der MRP. In der CDU war die Wahl des Bundesvorstandes auf zwei Gremien aufgeteilt, wobei der Bundesparteitag zunächst nur drei Vorstandsmitglieder wählte und der Parteiausschuss die restlichen 12. Da Letzterem die Landesvorsitzenden ex-officio angehörten und die maximale Anzahl der Vertreter der Landesverbände auf acht begrenzt war, wurde die mögliche Dominanz eines Landesverbandes erschwert.<sup>65</sup> In der MRP hatte der Parteitag bis 1949 gar keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parteivorstandes.<sup>66</sup> Letzterer setzte sich zu zwei Dritteln, proportional nach Einwohner- und Mitgliederzahl, aus Vertretern der *Fédérations* zusammen.<sup>67</sup> Die Parlamentsfraktion entsandte ebenfalls Vertreter. Außerdem gehörten alle Regierungsmitglieder der MRP dem Parteivorstand ex-officio an.<sup>68</sup> Die Dominanz der *Fédérations*, der Parlamentarier und der Regierungsmitglieder verhinderte so eine Zentralisierung der parteiinternen Machtverteilung.

Das Verhältnis von garantierter und gewählter Repräsentation bestimmt das Maß, zu dem sich Partieliten innerparteilichem Wettbewerb ausgesetzt sehen.<sup>69</sup> Je stärker dieser Wettbewerbsdruck, desto unsicherer ist ihr innerparteilicher Einfluss und desto umkämpfter sind Vorstandswahlen. So erlebte die DC seit ihrer Gründung Kampfabbestimmungen um die

Vorstandspositionen.<sup>70</sup> Dahingegen waren die Vorstandswahlen in der CDU und vor allem in der MRP deutlich weniger umkämpft,<sup>71</sup> da die Repräsentation unterschiedlicher innerparteilicher Akteure durch die Satzung garantiert war.

Je mehr Partieliten um ihren innerparteilichen Einfluss bangen müssen, desto stärker sind sie an der Institutionalisierung von innerparteilichen Gruppen interessiert, um für Unterstützung zu werben.<sup>72</sup> In Parteien, in denen sich innerparteilicher Wettbewerb vor allem im Rahmen des Parteitages manifestiert, ist der potentielle Nutzen solcher Gruppen groß, während Organisations- und Kommunikationskosten relativ gering sind. Partieliten bilden, aus Sorge um ihren Einfluss, Faktionen. Konkurrierende Partieliten reagieren auf das Aufkommen erster Faktionen mit der Bildung ihrer eigenen, um nicht in einen Wettbewerbsnachteil zu geraten. Diese Entwicklung mündet in der Entstehung eines innerparteilichen Faktionensystems (*system of factions*).

In dezentralisierten Parteien sind die Präferenzen, in die Gründung solcher Gruppen zu investieren, geringer, da der Einfluss von Partieliten bereits garantiert ist. Dazu kommen relativ hohe Startkosten, da Partieliten ihre Gruppe in den verschiedenen Parteiorganen, die an der Zusammensetzung der Parteioberführung beteiligt sind, organisieren müssen. Das erschwert die Gruppenkoordination und -kommunikation sowie die Durchsetzung von Gruppenregeln.<sup>73</sup> Die Kosten der Institutionalisierung solcher Gruppen sind daher höher als der Nutzen. Partieliten mögen zwar immer noch innerparteiliche Gruppen zur Förderung ihrer Ziele bilden, diese bleiben jedoch wenig institutionalisiert. *Tendencies*, und nicht Faktionen, prägen in diesem Fall den innerparteilichen Wettbewerb.

Um ihren Einfluss gegenüber De Gasperi und seiner Unterstützer innerhalb der DC zurückzudrängen, begannen seine Rivalen rasch nach der Parteigründung mit der Institutionalisierung eigener innerparteilicher Gruppen. Bereits 1947 organisierte Giuseppe Dos-

auf einer Analyse aller Parteisatzungen während eines zwei-monatigen Forschungsaufenthaltes im Archiv für Christlich-Demokratische Politik in Sankt Augustin, im Archives Nationales in Paris-Pierrefitte-sur-Seine sowie dem Archivio della Democrazia Cristiana des Istituto Luigi Sturzo in Rom.

<sup>63</sup> Der Vorstand wählte dann weitere sieben Mitglieder.

<sup>64</sup> Statuto del Partito della Democrazia Cristiana 1945, § 14, 16.

<sup>65</sup> Satzung der CDU Deutschlands 1950, § 5, 6, 7.

<sup>66</sup> Ab 1949 wählte er den Parteivorsitzenden und Generalsekretär. Siehe Statuts du MRP 1949, § 32.

<sup>67</sup> Die Parteiorganisation auf Departementebene ist mit den CDU-Landesverbänden vergleichbar.

<sup>68</sup> Premiers Statuts du MRP (avant 1949, document sans date), § 40.

<sup>69</sup> Hazan, R. Y. & Rahat, G., 2010. *Democracy within Parties*. Oxford: Oxford UP, S. 85.

<sup>70</sup> Sc I I Congresso Nazionale 1946 fasc 1. Sc I II Congresso il Congresso dalle 15. alle 19.11.1947, Archivio della Democrazia Cristiana, Istituto Luigi Sturzo. Siehe auch die Übersicht in Boucek 2012.

<sup>71</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung. *Wahl der Parteivorsitzenden der CDU bei Bundesparteitag von 1950 bis 1989 und Parteitag der CDU Deutschlands von 1990 bis 2012*. URL: [www.kas.de/upload/dokumente/acdp/Parteivorsitzende\\_der\\_CDU\\_Wahlen\\_1950-2012.pdf](http://www.kas.de/upload/dokumente/acdp/Parteivorsitzende_der_CDU_Wahlen_1950-2012.pdf) (13.01.2014); Dokumentensammlung Congrès National du MRP, Archives Nationales, 350 AP 12 bis 350 AP 44; Callot 1978: 116-121.

<sup>72</sup> North 1990: 73.

<sup>73</sup> Pierson 2004: 33.

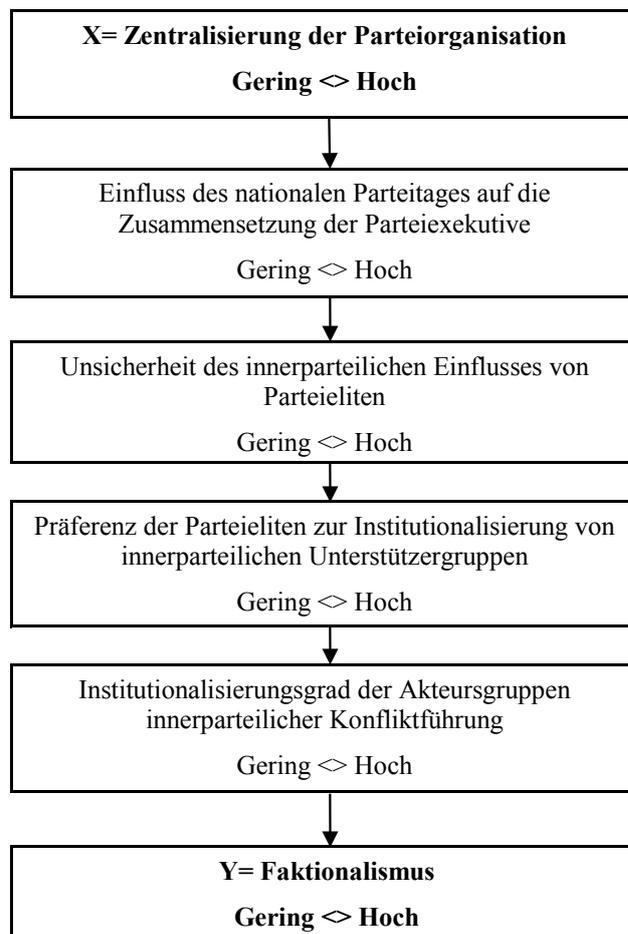
setti mit *Cronache Sociali* eine Faktion, während Giovanni Gronchi den Gewerkschaftsflügel in seiner *Politica Sociale* organisierte. Die innerparteiliche Rechte fand sich um Stefano Jacini und Stefano Reggio d'Acì in der *Parola Nuova* zusammen.<sup>74</sup>

Ähnlich rasch entwickelte sich das innerparteiliche Wettbewerbssystem in der CDU. Jakob Kaiser versuchte, durch die zunehmende Isolierung des Berliner Landesverbandes in der SBZ, die innerparteiliche Linke landesverbandsübergreifend zu organisieren. Vor allem zusammen mit der christlichen Arbeiterbewegung im Rheinland kam es so 1946 zur Gründung der CDA.<sup>75</sup> Die Aktivität der CDA motivierte wirtschaftsliberale Kräfte, 1954 mit der MIT ebenfalls eine Faktion zu gründen.<sup>76</sup> Während CDA und MIT zwar Arbeitnehmer- bzw. Wirtschaftsinteressen innerparteilich aggregierten, verlief der innerparteiliche Wettbewerb in der CDU aber größtenteils entlang der Landesverbände, was den stärker dezentralisierten Parteaufbau widerspiegelt.<sup>77</sup> Sporadisch spielten *Tendencies*, wie der Evangelische Arbeitskreis, der Sorthauer Kreis, Atlantiker und Gaullisten, eine Rolle in innerparteilichen Konflikten.<sup>78</sup>

In der MRP entstanden keine Faktionen. Es standen sich *Tendencies*, wie die *Rénovation Démocratique*,<sup>79</sup> die *Fédérations*, hier vor allem die *Fédération de la Seine*,<sup>80</sup> Parlamentarier und Regierungsvertreter gegenüber.<sup>81</sup>

Der Zentralisierungsgrad der Parteiorganisation hatte so bis Anfang der 1950er Jahre die organisatorischen Weichen der innerparteilichen Konfliktführung gestellt. Grafik 1 fasst den beschriebenen Prozess zusammen.

### Grafik 1: Zentralisierung der Parteiorganisation und Faktionalismus



Aber warum würde eine Partei zulassen, dass der innerparteiliche Wettbewerb sie auseinanderzureißen droht? Die Literatur über Pfadabhängigkeit schlägt vor,<sup>82</sup> Politik als einen dynamischen Prozess zu verstehen, der ungewollte Konsequenzen hervorbringt, da sich verschiedene Prozesse überlagern.<sup>83</sup> Institutioneller Output sollte daher eher als institutionelle Entwicklung denn als Selektion verstanden werden.<sup>84</sup>

Sobald Institutionen einmal etabliert sind, beginnen Akteure nicht jedes Mal ex novo, da die erstmalige Etablierung von Institutionen mit hohen Startkosten

<sup>74</sup> Leonardi/Wertman 1989: 96-98; Fondo Guido Gonella 9 Correnti Busta 36 und Consiglio Nazionale Sc 4 1948, Archivio della Democrazia Cristiana, Istituto Luigi Sturzo.

<sup>75</sup> Damals noch Sozialausschüsse genannt. Siehe Akten 04 013 149 2 Christliche Arbeitnehmerschaft CDA, 07 001 3255 CDU-Vereinigungen. CDA und 07 001 3256 CDU-Vereinigungen. CDA, Archiv für Christlich-Demokratische Politik.

<sup>76</sup> Dümig/Trefs/Zohlnhöfer 2006: 110-111; Akte 04 004 Mittelstandsvereinigung, Archiv für Christlich-Demokratische Politik.

<sup>77</sup> Pridham, G., 1977. *Christian Democracy in Western Germany*. London: Croom Helm, S. 241-251.

<sup>78</sup> Pridham 1977: 293. Dümig/Trefs/Zohlnhöfer 2006: 111-113. Akte Kai Uwe von Hassel 01 157 und Pressearchive Material Soltauer Kreis, Archiv für Christlich-Demokratische Politik.

<sup>79</sup> 350 AP 10 La Presse et Rénovation Démocratique, Archives Nationales.

<sup>80</sup> Plaza, A., 2008. *From Christian Militants to Republican Renegades*. Ph.D. dissertation, New York University.

<sup>81</sup> Callot 1982: 352-369.

<sup>82</sup> Siehe weiterführend Pierson, P., 2000a. Increasing Returns, *The American Political Science Review*, 94(2), S. 251-267; ders. 2000b. Not Just What, but When. *Studies in American Political Development*, 14(1), S. 72-92; David, P.A., 2007. Path Dependence. In *Cliometrica*, 1(2). URL: [www.siepr.stanford.edu/workp/swp06005.pdf](http://www.siepr.stanford.edu/workp/swp06005.pdf) (30.11.2013).

<sup>83</sup> Thelen 1999: 383-384.

<sup>84</sup> Pierson 2004: 16.

verbunden ist.<sup>85</sup> Akteure haben daher ein Interesse, in bereits existierende Institutionen zu investieren und ihre Handlungsstrategien an diese anzupassen.<sup>86</sup> Institutioneller Wandel findet zwar statt, aber als inkrementeller und pfadabhängiger Prozess.<sup>87</sup> Bestehende Institutionen erleichtern Handlungskoordination und gegenseitige Handlungserwartungen,<sup>88</sup> da Akteure auf gemeinsame Erfahrungen der innerparteilichen Konfliktführung zurückgreifen können. Darüber hinaus entwickeln Akteure Fähigkeiten, erwerben Ressourcen und machen Investitionen gemäß den gegebenen institutionellen Anforderungen. Akteure, die über diese Fähigkeiten und Ressourcen verfügen, haben einen Vorteil, was die Nachfrage nach diesen Fähigkeiten und Ressourcen weiter steigert. So haben, beispielsweise, Parteieliten einen Vorteil, die möglichst viele Parteimitglieder für ihre Faktion gewinnen können, da dies ihren potentiellen Stimmenanteil beim nächsten Parteitag steigert. Dies macht Quellen von Patronage auch für andere Parteieliten zu einem begehrten Gut. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Herausbildung eines Patronagesystems in der DC, wodurch Parteieliten die Loyalität ihrer Faktionen sicherstellten.<sup>89</sup> Patronage verstärkte so das bereits bestehende Faktionensystem.

Darüber hinaus organisieren und strukturieren Faktionen zunehmend die innerparteiliche Konfliktführung, was andere Organisationsformen innerparteilichen Wettbewerbs mit höheren Startkosten verbindet. Ein institutioneller Selbstverstärkungsprozess ist das Ergebnis. Institutioneller Wandel kann zunächst informell sein, nimmt aber an Formalisierung zu.<sup>90</sup> Die Einführung eines innerparteilichen Wahlsystems in der DC 1964, das Faktionen proportionale Repräsentation (PR) gemäß ihres Stimmenanteils bei der Vorstandswahl garantierte, war die institutionelle Anerkennung eines zunehmend kompetitiveren Faktionensystems.<sup>91</sup> PR wurde bereits 1949 von Ravaioli vorgeschlagen, um den Einfluss der linken Minderheitsfaktionen zu stärken.<sup>92</sup> Mit zunehmendem Faktionismus wurde dieser Vorschlag die einzige

Möglichkeit, eine Parteisplaltung zu verhindern. Seine Umsetzung führte allerdings dazu, dass Faktionen noch weniger an einer Kompromissfindung interessiert waren, da sie keine Allianzen mehr mit anderen Faktionen brauchten, um im Parteivorstand vertreten zu sein. Die innerparteiliche Polarisierung nahm zu, da jede Faktion zunächst die Maximierung der eigenen Stärke anstrebte.<sup>93</sup> Das institutionelle Feedback auf die Zentralisierung der Parteiorganisation verstärkte den Faktionismus. Die ursprünglich etablierten Institutionen formen demnach Akteurspräferenzen und schränken potentielle Handlungsoptionen ein.<sup>94</sup> Dies erschwert zunehmend die Pfadumkehr.<sup>95</sup> Mit anderen Worten, je zentralisierter eine Partei, desto kompetitiver ihr Faktionismus und desto stärker der Wandel hin zu zunehmendem Faktionismus. Kleine Ereignisse zu einem frühen Zeitpunkt, wie die Verabschiedung einer zentralisierten Parteiorganisation, können demnach eine große Wirkung haben.

Dahingegen können größere Veränderungen zu einem späteren Zeitpunkt weniger weitreichende Konsequenzen mit sich bringen.<sup>96</sup> In anderen Worten, „earlier parts of a sequence matter much more than later parts, an event that happens ‚too late‘ may have no effect, although it might have been of great consequences if the timing had been different.“<sup>97</sup> Wenn exogene Schocks neue Akteure stärken, können diese bevorzugen, die bisherigen Institutionen nicht zu ändern, da ihre Fähigkeiten und Ressourcen bereits auf diese abgestimmt sind.<sup>98</sup>

Beispielsweise griff 1967 das Parteiengesetz, das vor allem auf Druck einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts notwendig wurde, entschieden in die Organisation der CDU ein. Das Gesetz schrieb vor, die Anzahl an Ex-officio-Mitgliedern im Parteivorstand zu begrenzen sowie letztere vom Parteitag wählen zu lassen.<sup>99</sup> Dies änderte aber das innerparteiliche Wettbewerbssystem in der CDU nur geringfügig. Ihre beiden Faktionen wurden marginal

<sup>85</sup> Arthur, W.B., 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 112; Capoccia, G. & Ziblatt, D., 2010. The Historical Turn in Democratization Studies. *Comparative Political Studies*, 43(8/9), S. 931-969, S. 936.

<sup>86</sup> Pierson, P., 1993. When Effect Becomes Cause. *World Politics*, 45(4), S. 595-628, S. 603; Thelen 1999: 392.

<sup>87</sup> Pierson 2000b: 76; Peters/Pierre/King 2005: 1277.

<sup>88</sup> Arthur 1994: 112.

<sup>89</sup> Siehe vor allem Zuckerman 1979.

<sup>90</sup> North 1990: 46-47; 73-75.

<sup>91</sup> Leonardi/Wertman 1989: 101.

<sup>92</sup> Consiglio Nazionale, 27.04.1949, 2. Sitzung, Archivio della democrazia cristiana.

<sup>93</sup> Boucek 2012: 152-171.

<sup>94</sup> Pierson 2000b: 79.

<sup>95</sup> Pierson 1993: 609; Pierson 2000a: 252; David 2007: 10.

<sup>96</sup> Pierson 2000b: 75; Hall, P. A., 2009. Path Dependence. In: G. King, K.L. Schlozman & N. Nie, Hrsg. *The Future of Political Science*. London: Routledge, S. 246-248, S. 247.

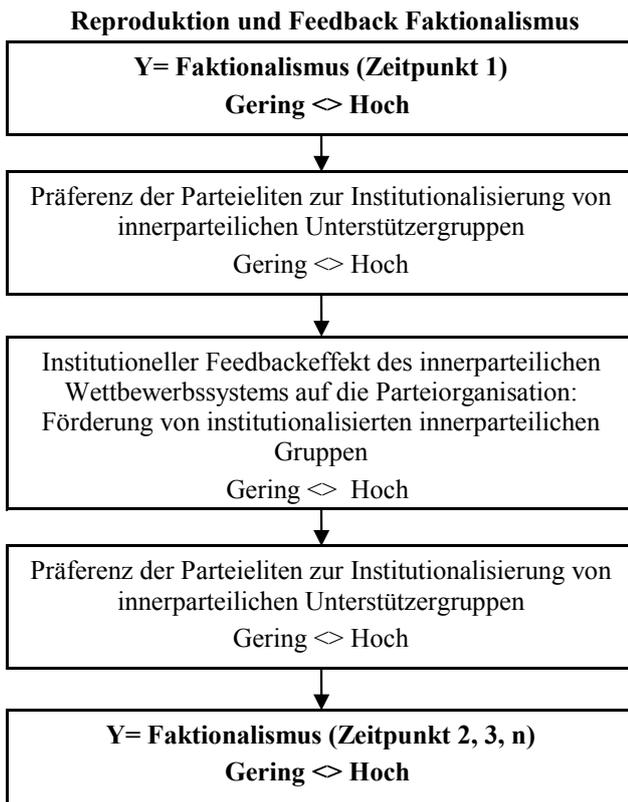
<sup>97</sup> Pierson 2000a: 252.

<sup>98</sup> Thelen, K., 2000. Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. *Studies in American Political Development*, 14(1), S. 101 – 108., S. 105.

<sup>99</sup> Poguntke 1994: 189-190.

kompetitiver, was sich in der Entwicklung der Mitbestimmungsdebatte zeigte.<sup>100</sup> Doch die Landesverbände konnten mithilfe informeller Institutionen, wie Regionalquoten, verhindern, dass sie durch den zumindest partiell exogen aufgezwungenen Wandel einem stärkeren innerparteilichen Wettbewerb ausgesetzt wurden.<sup>101</sup> Grafik 2 fasst den Selbstverstärkungsmechanismus zusammen.

**Grafik 2: Selbstverstärkungsmechanismus**



Die Gesamtheit aller innerparteilichen Gruppen bildet ein innerparteiliches Wettbewerbssystem, welches das Niveau des innerparteilichen Faktionalismus bestimmt. Parteiliten passen ihre Fähigkeiten, Präferenzen und ihr Verhalten an dieses System an. Das führt zu einer Selbstverstärkung des faktionalen Systems. Mit anderen Worten, die ursprüngliche Zentralisierung der Parteiorganisation erklärt ihre institutionelle Entwicklung sowie den Wandel von Faktionalismus.

Es wurde angedeutet, welche Art der historischen Beweisführung notwendig ist, um diesen Erklärungsansatz zu testen. Sorgfältiges *Process Tracing* soll, unter genauerer Berücksichtigung potentiell alternativer Erklärungen, Bestandteil weiterer Forschung sein.

### 5. Schlussbetrachtungen

Dieser Artikel macht einen Vorschlag zur Weiterentwicklung institutionalistischer Erklärungen von Faktionalismus. Die Verabschiedung der ersten Parteiorganisation legt den Zentralisierungsgrad der Parteiorganisation fest. Dieser bestimmt den Einfluss des nationalen Parteitages auf die Zusammensetzung der Parteioberführung und damit das Ausmaß, zu dem sich Parteiliten innerparteilichem Wettbewerb stellen müssen. Der Wettbewerbsdruck entscheidet, ob Akteure in die Institutionalisierung von innerparteilichen Unterstützerguppen zu investieren bereit sind.

<sup>100</sup> o.A., 1968. CDU-Sozialausschüsse sehen die Union in Gefahr. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.10.1968. Für eine Pressechronik über die Mitbestimmungsdebatte siehe Pressearchiv Sozialausschüsse CDA im Archiv für Christlich-DEMOKRATISCHE POLITIK.

<sup>101</sup> Pridham 1977: 267.

## „Wir haben noch keinem Haushalt zugestimmt!“ – Auswirkungen der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik auf die Konsolidierung kommunaler Haushalte

Dipl.-Pol. Thomas Bathge<sup>1/</sup>  
 Dipl.-Pol. Tobias Fuhrmann, M.A.<sup>2/</sup>  
 Prof. Dr. Lars Holtkamp<sup>3</sup>

### 1. Einleitung

Viele Kommunen in Deutschland leiden unter großen Finanzproblemen und befinden sich teilweise seit vielen Jahren in einer tiefgreifenden Haushaltskrise (vgl. Holtkamp 2012). Die kommunale Haushaltslage ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels exogener sozio-ökonomischer und institutioneller Rahmenbedingungen einerseits und endogener akteursbezogener Faktoren und kommunaler Entscheidungen andererseits. Unter den endogenen akteursbezogenen Faktoren, die den Prozess der Haushaltskonsolidierung und die kommunale Haushaltslage beeinflussen sind das Ausmaß der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und die spezifische Ausprägung des kommunalen Demokratietyps von besonderem Interesse, um interkommunale Unterschiede erklären zu können. Die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik in Deutschland ist im interkommunalen Vergleich unterschiedlich stark ausgeprägt und lässt sich analytisch mit Hilfe der Idealtypen der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie beschreiben (vgl. Holtkamp 2008). Dieser Beitrag untersucht, wie sich die Unterschiede in der Parteipolitisierung der Kommunalpolitik auf die kommunale Haushaltskonsolidierung auswirken. Haushaltskonsolidierung ist häufig nur mit unpopulären Entscheidungen, wie Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen zu erreichen. Ausgangspunkt dieses Beitrages ist die Hypothese, dass eine starke Parteipolitisierung die Haushaltskonsolidierung erschwert. Aus Angst vor einer Bestrafung durch die Wähler schrecken Politiker vor einer Konsolidierungspolitik zurück. Bei einer starken Parteipolitisierung der Kommunalpolitik ist zu erwarten, dass sich

eine kommunalpolitische Opposition dezidiert gegen die Konsolidierungspolitik der Ratsmehrheit wendet. Damit erhöht sich für die Verantwortlichen der Konsolidierungspolitik die Gefahr einer Bestrafung durch die Wähler oder bei unklaren Mehrheitsverhältnissen, die Wahrscheinlichkeit, dass die erforderliche Mehrheitsentscheidung im Rat nicht zustande kommt und die Haushaltskonsolidierung politisch nicht durchsetzbar ist. Im nächsten Abschnitt wird der theoretische Rahmen der Untersuchung skizziert. Anschließend werden die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung von drei Mittelstädten im Zeitraum 2003-2012 präsentiert und diskutiert.

### 2. Theoretischer Rahmen

Die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite und kommunaler Haushaltskonsolidierung lassen sich mit drei Variablenbündeln erklären: sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, institutionelle Faktoren und akteursbezogene Einflüsse. Sozio-ökonomische Variablen (Wirtschafts-, Sozial-, Raum- und Siedlungsstruktur, Demographie) haben eine große Erklärungskraft, können die interkommunale Varianz von Haushaltsergebnissen alleine aber nicht erklären (vgl. Junkernheinrich/Boettcher 2007). Institutionelle Einflüsse auf die kommunale Haushaltslage und -politik gehen vor allem von der Finanz- und Aufgabenausstattung der Kommunen durch die Bundesländer, der rechtlichen Ausgestaltung der Haushaltsnotlagenregime und von der Kommunalverfassung aus (Kompetenzzuweisungen an „Steuerungspolitiker“ und Vetospieler). Die sozio-ökonomischen und die institutionellen Rahmenbedingungen sind exogene Einflüsse, die von den kommunalpolitischen Akteuren kaum verändert werden können. Zu den endogenen Faktoren, die im kommunalpolitischen Verantwortungsbereich liegen, zählen dagegen vor allem die akteursbezogenen Erklärungsfaktoren der Haushaltspolitik, die insbesondere in der Parteiendifferenztheorie und in Erklärungsansätzen, in deren Zentrum die Idealtypen der kommunalen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie stehen, akzentuiert wurden.

Analytisch lassen sich zwei Dimensionen von Parteipolitisierung unterscheiden, erstens die Intensität des Parteienwettbewerbs um die politische Macht und zweitens die programmatisch-ideologische Distanz zwischen den Parteien (vgl. Lehmbruch 2000: 20). Ein intensiver Parteienwettbewerb ist dabei bekanntermaßen nicht gleichbedeutend mit starken politisch-programmatischen Unterschieden zwischen den konkurrierenden Parteien (vgl. Downs 1957). Das Ausmaß der Parteipolitisierung der Kommunal-

<sup>1</sup> Der Autor ist Wissenschaftlicher Angestellter an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft (Lehrgebiet Politik und Verwaltung).

<sup>2</sup> Der Autor ist Wissenschaftlicher Angestellter an der FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft (Lehrgebiet Politik und Verwaltung).

<sup>3</sup> Der Autor ist Professor für Politik und Verwaltung, Institut für Politikwissenschaft (Politikwissenschaft IV), FernUniversität Hagen.

politik hängt davon ab, wie sehr „es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Wehling 1991: 150). In der kommunalen Konkordanzdemokratie wird, wie in der von Lehbruch (1991; 1967) beschriebenen nationalen Konkordanzdemokratie, das Mehrheitsprinzip durch die Einstimmigkeitsregel ersetzt. Kommunale Konkordanzdemokratie ist jedoch im Vergleich zur nationalstaatlichen Ebene vor allem Ausdruck der Schwäche der Parteien bei gleichzeitiger Dominanz von Honoratioren in der kommunalen Vertretungskörperschaft und des hauptamtlichen Verwaltungschefs. Typisch für die kommunale Konkordanzdemokratie sind somit ein geringes Maß an personeller, inhaltlicher und prozeduraler Parteipolitisation sowie eine ausgeprägte exekutive Führerschaft (vgl. Wehling 1991). Die personelle Parteipolitisation kommt in dem Ausmaß der Parteizugehörigkeit und -bindung der Akteure in Verwaltung und Kommunalpolitik zum Ausdruck. Mit der inhaltlichen Parteipolitisation wird die Ausrichtung der Argumentation und des Abstimmungsverhaltens an weltanschaulichen und über den lokalen Kontext hinausweisenden, programmatischen Bezugspunkten bezeichnet. Unter der prozeduralen Parteipolitisation kann das Ausmaß konkurrenzdemokratischen Verhaltens verstanden werden, z.B. der Grad der Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen und der Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen. In der kommunalen Konkurrenzdemokratie treten die einzelnen Personen hinter einer starken Parteiorganisation und Fraktionsdisziplin zurück. Die Parteipolitisation der Kommunalpolitik ist in der Konkurrenzdemokratie in personeller, inhaltlicher und prozeduraler Hinsicht stark ausgeprägt. Dementsprechend wird auch erwartet, dass bei konkurrenzdemokratischen Strukturen die Bürgermeister durch ihre Einbindung in die Parteien eine weniger starke Machtposition haben und anders als bei konkordanzdemokratischen Strukturen häufig aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik stammen (vgl. Holtkamp 2008). Eng mit diesem Argumentationsstrang ist die These verbunden, dass spezifische Akteurskonstellationen die Haushaltsergebnisse beeinflussen. Bürgermeister, die ohne Verwaltungsführungserfahrung aus der ehrenamtlichen Kommunalpolitik ins Amt gewählt werden, sind im kommunalen Entscheidungssystem politisch vielfach weniger dominant und müssen sich als Verwaltungschef stärker auf Beigeordnete bzw. ihre Fraktionsvorsitzenden stützen (vgl. Bovermann 1999; Nienaber 2004). Infolgedessen können sie Haushaltskonsolidierungen

schwerer durchsetzen, zumal sie den internen, juristisch geprägten Auseinandersetzungen mit den Fachverwaltungen kaum gewachsen sein dürften. Insgesamt ist daher zu erwarten, dass konkurrenzdemokratische Konstellationen mit einer starken kommunalpolitischen Parteipolitisation, aufgrund des stärker ausgeprägten Parteienwettbewerbs im Kommunalparlament, wegen des Amtsverständnisses der Bürgermeister mit überwiegend parteipolitischen Hintergrund und angesichts der schwächeren exekutiven Führerschaft und Machtposition der Bürgermeister, zu höheren kommunalen Haushaltsdefiziten beitragen und die Haushaltskonsolidierung eher erschweren.

Ein weiterer theoretischer Anknüpfungspunkt zur Erklärung der haushaltspolitischen Performanz und somit auch der Haushaltskonsolidierung sind die Fragmentierungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie. Die Fragmentierungsansätze gehen davon aus, dass eine stärkere politisch-institutionelle Fragmentierung zu einer schlechteren haushaltspolitischen Performanz führt. Vier Fragmentierungskonzepte lassen sich unterscheiden: *institutional*, *size*, *ideological* und *over-time fragmentation* (vgl. Wagschal/Wenzelburger 2009).

Entgegen der These des *size fragmentation*-Ansatzes nehmen wir an, dass eine höhere Anzahl von Regierungs- bzw. Mehrheitsparteien auf kommunaler Ebene das bekannte Allmendeproblem nicht verschärfen und nicht zu höheren Haushaltsdefiziten führen wird. Stattdessen erwarten wir, dass übergroße Mehrheiten, wie sie für Konkordanzdemokratien typisch sind, die Haushaltskonsolidierung begünstigen, da durch eine Teilung und Verwischung der politischen Verantwortung für die Konsolidierungsbeschlüsse zwischen (fast) allen Fraktionen die elektoralen Risiken für die Entscheidungsträger gesenkt werden.

### 3. Fallstudien

#### 3.1 Untersuchungsdesign

In einem *most similar cases design* haben wir drei kreisangehörige Städte (mit jeweils 25.000 bis 32.000 Einwohnern) im Land Brandenburg vergleichend untersucht.<sup>4</sup> Die Untersuchungsfälle unterliegen den gleichen kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. bei Höhe und Struktur der finanziellen Zuweisungen, Ausgestaltung des Haushaltsnot-

<sup>4</sup> Im DFG-Projekt „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ wurden vier Fälle in Brandenburg untersucht. Bei dem vierten Fall handelt es sich allerdings um eine kreisfreie Stadt mit wesentlich mehr Einwohnern, die in diesen Vergleich mit einem *most similar cases design* nicht einbezogen werden konnte.

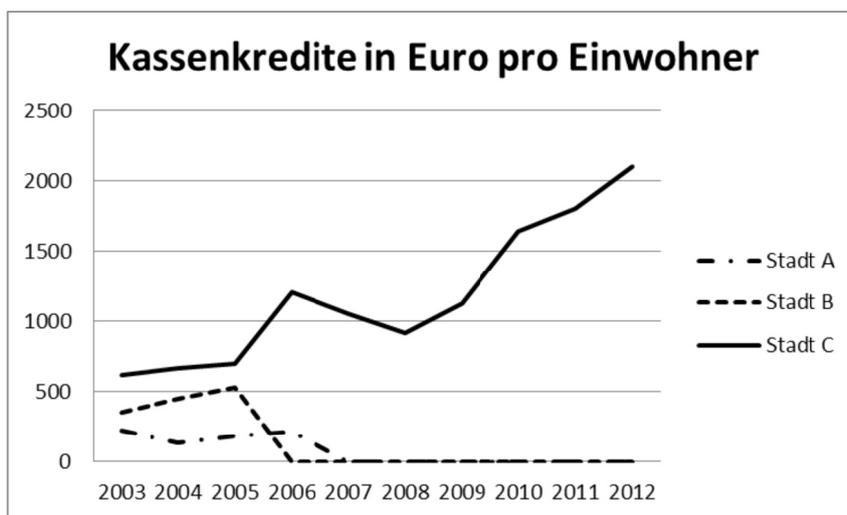
lagenregimes (Kompetenzen der Kommunalaufsicht) und zugewiesenen Kompetenzen des Bürgermeisters und der Kommunalvertretung. Die Kommunen haben eine ähnliche Gemeindegröße und sind durch eine ähnliche demographische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung gekennzeichnet. Zugleich zeigen sich deutliche Unterschiede im Ausmaß der Parteiloyalisierung der Kommunalpolitik und bei den Ergebnissen der Haushaltskonsolidierung, so dass der kausale Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen gut untersucht werden kann.

Alle drei Städte, die wir hier anonymisiert als Stadt A, B und C darstellen, haben nach 1990 einen beträchtlichen Statusverlust verkraften müssen. Stadt A als Sitz des DDR-Verteidigungsministeriums und großer NVA-Standort, Stadt B als Zentrum der erdölverarbeitenden Industrie und Stadt C als bedeutender Standort der Stahlindustrie hatten in der DDR, verglichen mit vielen anderen Städten, eine besondere Stellung. Aus dem vergangenen Status speisten sich in den Städten noch lange Zeit hohe Ansprüche der Bevölkerung, aber auch der Politik und Verwaltung an die kommunale Infrastruktur, gerade im Bereich der freiwilligen Aufgaben und an die Ausstattung mit Personal und Sachmitteln.

Alle drei Städte verloren seit 1990 zwischen 10 % (Stadt A) und bis zu 40 % (Stadt B und C) ihrer Bevölkerung. Hier wirken sich Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur aus. Während es mit der Privatisierung der alten Kombinate in Stadt B und Stadt C zu einem erheblichen Verlust an Arbeitsplätzen kam und viele Industriearbeiter wegzogen, wurde in Stadt A, in der es keine größeren Industriebetriebe gibt, der Bevölkerungsverlust durch die Umwandlung des NVA-Standortes in einen großen Bundeswehrstandort begrenzt. Mit einer SGB II-Quote von 18,7 % bis 21,4 % (2010) weisen die Städte eine ungünstige Sozialstruktur auf, die sich in entsprechend hohen Aufwendungen für diesen Bereich niederschlägt. Die Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zeigen sich in der Höhe der durchschnittlichen Gewerbesteuererinnahmen pro Einwohner zwischen 2006 und 2010 von 127 (Stadt A), 197 (Stadt B) und 389 Euro (Stadt C).

So groß die Bedeutung der Gewerbesteuererinnahmen für die Haushaltskonsolidierung grundsätzlich sein kann, sind sie in unserem Sample kein erklärender Faktor für die Haushaltsergebnisse der untersuchten Städte. Insgesamt konnten die höheren Gewerbesteuererinnahmen der Stadt C von 2003 bis 2012 nämlich nicht zu einer Haushaltskonsolidierung beitragen.<sup>5</sup> Stattdessen verdreifachte sich das Kassenkreditvolumen im beobachteten Zeitraum. Die Entwicklung der Kassenkreditverschuldung gilt als der zentrale Krisenindikator im Bereich der Kommunal Finanzen<sup>6</sup>. Nur mit Hilfe der Kassenkredite gelingt den Kommunen die Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit. Im Gegensatz zu den fundierten Schulden stehen den Kassenkrediten keine Investitionen gegenüber.

Abb. 1: Kassenkreditverschuldung im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie der Bertelsmann Stiftung (wegweiser-kommune.de).

Gemeinsame Ausgangsposition zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2003-2012) war die Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts zur Konsolidierung der im Verhältnis von Erträgen und Aufwendungen nicht ausgeglichenen Haushalte, wobei die Stadt C die höchsten Kassenkredite pro Einwohner aufwies.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ausnahme waren hier die zwei sehr ertragreichen Jahre 2007 und 2008 in Stadt C (545 bzw. 603 Euro pro Einwohner), die zu einer kurzzeitigen Reduzierung der Kassenkreditbelastung führten.

<sup>6</sup> Im doppischen Haushaltsrecht: „Kredite zur Liquiditätssicherung“.

<sup>7</sup> In Haushaltssicherungskonzepten (HSK) müssen die Gemeinden darstellen wie und wann (im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung) sie den Haushaltsausgleich wieder erreichen. Die HSK müssen der Kommunalaufsicht – im Falle von kreisangehörigen

Im bundesdeutschen Vergleich der Kommunalverfassungen werden die brandenburgischen Kommunen eher dem Demokratietypp der kommunalen Konkordanzdemokratie zugeordnet (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013: 38). Einzelfallstudien bestätigen eine „konsensorientierte Grundhaltung“, eine z.B. im Vergleich mit nordrhein-westfälischen Kommunen gering ausgeprägte Fraktionsdisziplin und konstatieren in Kommunalpolitik und -verwaltung erhebliche Vorbehalte gegenüber den Parteien. Abhängig von der lokalen politischen Kultur und des Verhaltens der Akteure gibt es allerdings große Unterschiede bei der Konflikt- und Konsensorientierung in den Kommunen (vgl. Newiger-Addy 2002: 94-99, 193f.). Diese Unterschiede in der Haushaltspolitik herauszuarbeiten und beispielhaft einige Politikergebnisse in diesem Politikfeld und ihre Auswirkungen auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu betrachten, ist das Anliegen dieses Beitrags.

### 3.2 Stadt A

Die Stadt A hat ihren Haushalt im Untersuchungszeitraum erfolgreich konsolidiert und seit 2007 keine Kassenkredite mehr aufgenommen. Die Linke ist die mit großem Abstand größte Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung (SVV), verfügt aber nicht über die absolute Mehrheit. Bis 2012 gab es eine langjährige Kooperation zwischen der Linken und der SPD, so dass im Untersuchungszeitraum weitgehend stabile Mehrheitsverhältnisse bestanden. Das rot-rote Mehrheitsbündnis setzte seine Positionen häufig auch gegen die übrigen Fraktionen und Stadtverordneten durch und verzichtete darauf, möglichst übergroße Mehrheiten herzustellen. Von 2002 bis 2010 amtierte ein parteiloser Bürgermeister in Stadt A. Im Jahr 2010 gewann die langjährige und ebenfalls parteilose Kämmerin die Stichwahl gegen den damaligen Bürgermeister und wurde zur Bürgermeisterin gewählt. Die Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen zeigen eine starke Präferenz der Wähler für einen Bürgermeister bzw. eine Bürgermeisterin ohne Parteibindung und für eine Begrenzung der Parteipolitik der Kommunalpolitik, die insbesondere vor dem Hintergrund der großen Stärke der Linken im lokalen Parteienwettbewerb bemerkenswert ist. Während die Linke im Untersuchungszeitraum alle anderen Wahlen gewann, verpasste der Bürgermeisterkandidat der Linken mit lediglich 20,1 % der

Stimmen im ersten Wahlgang 2010 sogar deutlich den Einzug in die Stichwahl. SPD, CDU und Grüne hatten auf einen eigenen Bürgermeisterkandidaten verzichtet.

Die Fraktionsdisziplin in der SVV ist insgesamt eher schwach ausgeprägt. Am größten ist die Fraktionsdisziplin bei der Fraktion der Linken. Zweitstärkste Fraktion in der SVV ist die sogenannte Offene Fraktion, in der sich Vertreter mehrerer Parteien und politischer Vereinigungen sowie Einzelkandidaten lediglich zusammengeschlossen haben, um sich die praktischen Vorteile und zusätzlichen Rechte des Fraktionsstatus zu sichern. Während nach dem erfolgreichen Abschluss der Haushaltskonsolidierung mehrere Haushaltsbeschlüsse in der SVV einstimmig erfolgt sind, war der Prozess der Haushaltskonsolidierung mit harten politischen Auseinandersetzungen verbunden. Insbesondere der Beschluss des Haushaltssicherungskonzeptes 2004-2009 war in der SVV sehr umstritten und erfolgte nur mit einer relativ knappen Mehrheit (mit 15 von 26 abgegebenen Stimmen), bei uneinheitlichem Abstimmungsverhalten des rot-roten Mehrheitsbündnisses. Besonders harte Auseinandersetzungen in der SVV und vor allem mit dem städtischen Personal gab es während der Haushaltskonsolidierung um die geplanten Sparmaßnahmen im Personalbereich. Die SVV hatte auf Initiative des damaligen Bürgermeisters die Entlassung von 25 Beschäftigten beschlossen. Der geplante Personalabbau war das Kernstück der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Entscheidung zum Personalabbau traf auf massiven Widerstand bei den Beschäftigten und konnte letztlich nicht umgesetzt werden, da keine Einigung mit dem Personalrat erzielt werden konnte. Eine erhebliche Personalkostenentlastung konnte aber wenig später dadurch erreicht werden, dass nach der Hartz IV-Reform 17 Beschäftigte aus dem städtischen Sozialamt zum Jobcenter der ARGE gewechselt sind. „Die wurden dauerhaft ausgeliehen und sind auch größtenteils bis heute ausgeliehen. Das war eine Art Glücksfall, weil die Stadt um die Debatte (über den weiteren Personalabbau, d. V.) herumgekommen ist“ (Linke<sup>8</sup>). Weitere Einsparungen im Personalbereich konnten durch die Vereinbarung eines „Haustarifs“ mit den Beschäftigten in der Stadtverwaltung erreicht werden. Im Gegensatz zu dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigun-

Kommunen dem Landrat – zur Genehmigung vorgelegt werden. Wird das HSK nicht genehmigt, so darf die Kommune den Haushalt nicht bekannt machen und befindet sich in der vorläufigen Haushaltsführung oder dem „Nothaushaltsrecht“, welches Einschränkungen z.B. bei der Aufnahme von Investitionskrediten zur Folge hat (BbgKVerf § 63 Abs. 5; § 69).

<sup>8</sup> Im Rahmen der drei Fallstudien wurden im Herbst 2012 und Frühling 2013 14 halb-standardisierte Interviews mit kommunalen Entscheidungsträgern und Lokalredakteuren geführt. Nicht genauer gekennzeichnete Zitate sind diesen Interviews entnommen. Außerdem stützten sich die Fallstudien auf eine umfangreiche Dokumentenanalyse.

gen akzeptierten die städtischen Angestellten eine Reduzierung ihrer Wochenarbeitszeit von 40 auf 38 Stunden. Kommunalpolitisch stark umstritten waren außerdem Ausgabenkürzungen in den Bereichen Kultur und Sport. Im Jahr 2003 hatte die Kommunalaufsicht der Stadt die Auflage gemacht, die Ausgaben im Bereich der freiwilligen Aufgaben um 25 Prozent zu reduzieren und erheblichen Druck auf die kommunalpolitischen Entscheidungsträger aufgebaut. Besonders umstritten waren die Kürzungen im Bereich der freiwilligen Aufgaben in der Fraktion der Linken, so dass die Fraktion das Haushaltssicherungskonzept 2004 nicht geschlossen unterstützte, weil einzelnen Fraktionsmitgliedern die Kürzungen zu weit gingen. Da die Fraktionsdisziplin in der SVV aber insgesamt nicht stark ausgeprägt ist und kein klarer Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition besteht, konnten Bürgermeister und Kämmerin in der SVV ad hoc eine Mehrheit für den Haushaltsbeschluss herbeiführen. Durch das uneinheitliche Abstimmungsverhalten der Fraktionen war die politische Verantwortlichkeit für unpopuläre Konsolidierungsmaßnahmen parteipolitisch nicht klar zurechenbar. Zugleich konnten die Parteien und der Bürgermeister so verhindern, dass unpopuläre Entscheidungen möglicherweise zu größeren Nachteilen im elektoralen Wettbewerb führen.

Der Bürgermeister und die Kämmerin haben die Konsolidierungspolitik geschlossen vorangetrieben. Aufgrund der repräsentationsorientierten Amtsführung des Altbürgermeisters hatte die damalige Kämmerin, insbesondere nach dem Ausscheiden des letzten Beigeordneten aus dem Verwaltungsvorstand, eine sehr starke Stellung in der Stadtverwaltung und den Prozess der Haushaltskonsolidierung maßgeblich bestimmt. Nach dem Ausscheiden des letzten Beigeordneten besteht der Verwaltungsvorstand nur noch aus dem Bürgermeister bzw. inzwischen aus der Bürgermeisterin. Die drei Fachbereichsleiter treten vor Ort parteipolitisch nicht in Erscheinung und es bestehen keine engeren parteipolitischen Verbindungen zwischen Fachbereichsleitern und der Mehrheitsfraktion der Linken oder den anderen Fraktionen. Bürgermeister und Kämmerin hatten somit als konsolidierungsorientierte zentrale Steuerungspolitiker eine besonders starke Position gegenüber der Fachverwaltung. Der Bürgermeister hat die Haushaltskonsolidierung und die Kämmerin politisch unterstützt und ist gegenüber der SVV und den organisierten Interessen vor allem als Moderator aufgetreten. Dadurch konnte sich der Bürgermeister eine große Akzeptanz bei der Fraktion der Linken sichern, ohne sich parteipolitisch vereinnahmen zu las-

sen. Auf diese Weise konnte im Konsolidierungsprozess trotz der massiven Konflikte über die Kürzungsmaßnahmen ad hoc eine fraktionsübergreifende Mehrheit in der SVV gebildet werden und die Parteiloyalisierung der kommunalpolitischen Konflikte begrenzt werden.

### 3.3 Stadt B

Die Stadt B konnte ihren Haushalt im Untersuchungszeitraum erfolgreich konsolidieren. Die haushaltspolitische Interaktion in der Stadt B ist eher konkordanzdemokratisch geprägt. Die Politik in der SVV wird zwar ganz wesentlich vom seit 2005 amtierenden SPD-Bürgermeister und der SPD als stärkster Fraktion bestimmt.<sup>9</sup> Die anderen Fraktionen stehen aber nicht grundsätzlich in Opposition zu den Vorschlägen von Verwaltung und SPD. Dem Bürgermeister und vor allem dem SPD-Fraktionsvorsitzenden gelingt es erfolgreich, über Fraktionsgrenzen hinweg, Fall-zu-Fall- und damit über große Mehrheiten zu organisieren. Die Beratungswege in der Haushaltspolitik sind etabliert und werden von den Fraktionen akzeptiert. „Dann gibt es eine gemeinsame Haupt- und Finanzausschusssitzung, die haben wir seit vielen Jahren schon zusammengelegt (...). Generell ist die Beschlussfassung dann relativ einheitlich. Wir haben bisher immer eine hohe Zustimmung gehabt, selbst in den Zeiten, in denen wir mit Haushaltskonsolidierungskonzepten arbeiten mussten“ (Kämmerin). Persönliche Angriffe über die Presse gibt es nicht, der Umgang zwischen den Fraktionen und auch das Verhältnis zur Verwaltungsspitze sind überwiegend kooperativ. Der verwaltungserfahrene Bürgermeister und die Kämmerin sind trotz Parteizugehörigkeit als Fachleute und „ehrliche Makler“ anerkannt. Die Verabschiedung des Haushalts in der SVV ist wenig konflikthaft und wird von den Fraktionen nicht zur parteipolitischen Profilierung, z.B. per öffentlichkeitswirksamer Haushaltsrede, genutzt. Die prozedurale Parteiloyalisierung ist gering. „Durch die Ausschusstätigkeit sind die Dinge eigentlich schon besprochen, so dass sich mancher wundert: Über diesen Haushalt von 65 Millionen Euro redet ihr gar nicht mehr groß“ (SPD). Die überwiegend konkordante haushaltspolitische Interaktion verdankt die Stadt allerdings auch einer sehr konfliktbelasteten Entscheidung in der Vergangenheit, durch die der vollständige Abbau der Kassenkredite ermöglicht wurde: die Privatisierung des städtischen Klinikums. „Wir haben das Klinikum privatisiert. Das hat die Stadt zerrissen, die Politik zerrissen durch alle Fraktionen. Da gab es Befürworter und Gegner. Es war richtig

<sup>9</sup> SVV-Wahlen 2003: 29 %; SVV-Wahlen 2008: 35 %.

schlimm hier“ (SPD). Der Konflikt lässt sich aber kaum an Fraktionsgrenzen entlang nachzeichnen. „Ich glaube bei uns (...) waren vier dafür, einer dagegen und wir haben die Diskussion auch ganz offen ausgetragen“ (CDU). Beide SPD-Bürgermeister mussten die Privatisierung auch gegen erheblichen Protest aus der Bevölkerung, aus den Reihen der Beschäftigten und aus der eigenen Fraktion in Stadt und Kreis verteidigen. Schließlich scheiterte ein Bürgerentscheid nur knapp am notwendigen Zustimmungsquorum. Neben der Privatisierungsentscheidung war es dem vorherigen langjährigen SPD-Bürgermeister (1990-2005) auch gelungen, frühzeitig mit einem Stadtrückbau auf den starken Bevölkerungsrückgang nach 1990 zu reagieren und vormals übernommene und kostspielige Aufgaben wie das Jugendamt wieder an den Kreis abzugeben. Der nachlassende Konsolidierungsdruck durch die vollständige Tilgung der Kassenkredite führte ebenfalls nicht zu einer erneuten Expansion der städtischen Ausgaben. Unter dem neuen SPD-Bürgermeister gelang es, als Reaktion auf den notwendigen Zugriff auf ersparte Rücklagen, weitere Verbesserungen der Ertragssituation, wie die deutliche Anhebung der Grundsteuer B von 400 v.H. auf 435 v.H. oder den Verkauf der restlichen kommunalen Anteile am privatisierten Klinikum, mit großer Mehrheit oder einstimmig durchzusetzen, während Einsparvorschläge im freiwilligen Bereich eher auf Widerstand stießen. „Wir haben (...) insbesondere im Personalbereich wirklich sehr stark reduziert. Wir haben auch im Bereich der freiwilligen Aufgaben gespart, aber dort eben nicht so krass, dass wirklich Leistungen gänzlich weggefallen sind“ (Kämmerin). Allerdings kam es aufgrund des starken Einwohnerrückgangs noch unter dem alten Bürgermeister zur Schließung von mehreren Kindertagesstätten und Grundschulen (HSK 2003-2005). Der Personalabbau in der Verwaltung hat zwar auch für Spannungen gesorgt, in den letzten Jahren gab es allerdings keine großen Auseinandersetzungen in diesem Bereich, denn „die (...) größten Maßnahmen sind bekannt und es ist über mehrere Jahre klar, wie es weitergeht und dadurch ist Ruhe eingetreten“ (CDU).

Die Haushaltsinteraktion in Stadt B ist nicht parteipolitisch aufgeladen. Übergroße Mehrheiten sind die Regel. Der neue Bürgermeister gehört ebenfalls der SPD an und setzt die Haushaltspolitik seines Vorgängers fort. Eine geschlossene und starke Oppositionsfraktion oder gar ein Bündnis der anderen Fraktionen gegen den SPD-Bürgermeister und „seine“ Fraktion sind in der Haushaltspolitik nicht zu beobachten. Die CDU ist grundsätzlich kooperationsbereit und auch die Linke agiert als zweitstärkste Frak-

tion nicht als „klassische“ Opposition.<sup>10</sup> Die vollständige Tilgung der aufgelaufenen Liquiditätskredite begünstigt die eher konkordante Haushaltspolitik. Gefestigt wurde die Kooperation der Fraktionen und der Verwaltungsspitze aber auch durch die langfristige Etablierung anerkannter und transparenter Beratungswege sowie durch den Grundkonsens zwischen Verwaltungsspitze und großen Teilen der SVV, den neuerlichen Aufbau von Kassenkrediten nicht mehr zuzulassen, allerdings ohne dafür freiwillige Leistungen oder gar Einrichtungen im Kultur- (Theater und Musikschule) und im Sozialbereich (Jugendzentren) in Frage zu stellen.

### 3.4 Stadt C

Eine konstruktive überparteiliche Zusammenarbeit in Haushaltsfragen findet in Stadt C nicht statt. Es sind vielmehr Blockadesituationen zwischen der SVV und den Bürgermeistern zu konstatieren, so dass der Haushalt im Untersuchungszeitraum nicht erfolgreich konsolidiert werden konnte. In der Stadt haben sich konkurrenzdemokratische Konfliktregelungsmuster und vor allem eine ausgeprägte prozedurale und personelle Parteipolitisierung verfestigt. „Also meine Einschätzung ist so, dass (...) der Gegensatz zwischen Mehrheit und Opposition verläuft und dass wir das in der Vergangenheit hatten und dass wir das auch heute haben“ (Kämmerin). Die Bindung des Bürgermeisters an „seine“ Fraktion und umgekehrt ist stark ausgeprägt. Ebenso geschlossen tritt zumindest die größte Oppositionsfraktion in Haushaltsfragen gegen den Bürgermeister auf. Problematisch erwies sich hierbei für die Haushaltspolitik, dass beide Bürgermeister, sowohl der von 1993 bis 2009 agierende SPD-Bürgermeister als auch seine Nachfolgerin von der Linken, im Untersuchungszeitraum auf wechselnde Mehrheiten angewiesen waren. Für eine Kooperation mit dem SPD-Bürgermeister war die Linke als stärkste Fraktion im Stadtrat, die bei der Kommunalwahl 2003 35 % der Stimmen erhielt, nicht zu gewinnen. Unter der Fraktionsvorsitzenden, die 2009 erfolgreich als Bürgermeisterkandidatin antrat, lehnte die Fraktion der Linken geschlossen alle Haushaltsentwürfe ab. Zudem brachte sie die meisten Fraktionsanträge in den Stadtrat ein, fand jedoch für ihre Vorstellungen, z.B. zur Erhöhung der Gewerbesteuer, häufig keine Unterstützung. Viele Gegenstimmen, auch aus anderen Fraktionen, waren beim Beschluss der Haushalte aber insgesamt nicht

<sup>10</sup> Die Linke macht durch die Öffnung der Liste für Parteilose einen eher uneinheitlichen Eindruck, der sich in teils gemischtem Abstimmungsverhalten niederschlägt. Selbst der Fraktionsvorsitzende ist parteilos.

ungewöhnlich. Die schwierige Haushaltslage der Kommune, die schon früh zur wiederholten Nichtgenehmigung der vorgelegten Haushaltssicherungskonzepte durch die Kommunalaufsicht führte, hätte harte Einschnitte erfordert, auf deren Umsetzung sich Fraktionen und Bürgermeister allerdings nicht einigen konnten. „Wenn man die Haushaltssicherungskonzepte der Vergangenheit so mal Revue passieren lässt, dann werden Sie feststellen, dass wir immer wieder Maßnahmen dort aufgeführt haben, über die wir heute noch reden“ (Kämmerin). Politik – mit Ausnahme der jeweiligen Bürgermeisterei – und Verwaltung machen sich gegenseitig Vorwürfe, die Konsolidierung nicht energisch genug voranzubringen und fordern voneinander Einsparvorschläge. Die Verantwortung für stärkere Einschnitte, z.B. im Bereich der freiwilligen Aufgaben, wie von der Kommunalaufsicht gefordert, will keiner übernehmen. „Aus den Fraktionen kommt da eigentlich nichts (...) und da sind auch keine wirklich signifikanten Vorschläge aus der Verwaltung“ (Redakteur). Die Konsolidierungsneigung der Steuerungspolitiker ist eher gering ausgeprägt. So bezeichneten die beiden Bürgermeisterkandidaten im Wahlkampf 2009 die Konsolidierungspotenziale als weitgehend ausgeschöpft. In der aktuellen Wahlperiode sehen die meisten Fraktionen in der Bürgermeisterin die Schuldige für die Haushaltssituation und die gestörte politische Interaktion. „Aber ich werde mich nicht hinstellen und werde Vorschläge machen (...). Das ist ja laut Kommunalverfassung eindeutig ihr Job“ (CDU). Auch die Kämmerin wird von der Mehrheit der Politik nicht als Taktgeberin in der Haushaltspolitik akzeptiert. Die Haushaltsbeschlüsse der letzten Jahre wurden, wenn sie gefasst wurden, nur von knappen Mehrheiten getragen. Auch die verspätete Verabschiedung des Haushalts zur Mitte des laufenden Jahres hatte sich bereits unter dem alten Bürgermeister eingebürgert. Inhaltlich dreht sich der Konflikt zwischen der Bürgermeisterin und den Fraktionen häufig um den weiteren Personalabbau in der Verwaltung. Hier wechselten die Fraktionen des jeweiligen Bürgermeisters die politischen Fronten. Ähnlich wie jetzt die Linke verteidigte auch die SPD die gefassten Einsparbeschlüsse zum Verwaltungspersonal, während die anderen Fraktionen mehr Einsparungen forderten.

Durch die Abwahl des langjährigen Bürgermeisters 2009 vollzogen sich zwei deutlich sichtbare Rollenwechsel. Die SPD als ehemalige Bürgermeisterei und jetzige größte Oppositionspartei steht der neuen Bürgermeisterin sehr kritisch gegenüber. Sie betont die Leistungen des Alt-Bürgermeisters und beklagt

den aus ihrer Sicht „dreckigen“ Wahlkampf um das Bürgermeisteramt. Die Linke legte die Oppositionsrolle ab, findet aber weiterhin für ihre Vorschläge (z.B. Einführung eines Bürgerhaushalts) häufig keine Mehrheiten. Sie forderte zudem die Erhöhung der Gewerbesteuer und betonte den sozialen Bereich, z.B. mit Anträgen für die Einführung eines Sozialtickets und günstigeren Schulesens. Diesen sozialpolitischen Anträgen schloss sich auch die SPD teilweise an und wurde dafür und für ihre zögerlichen Einsparbemühungen im Sozialbereich unter dem alten SPD-Bürgermeister von den „bürgerlichen“ Fraktionen kritisiert. Hier lässt sich demnach auch die inhaltliche Dimension der Parteipolitisation erkennen. Die Linke unterstützt als einzige Fraktion die amtierende Bürgermeisterin. Resultat ist eine haushaltspolitische Blockade, der der alte SPD-Bürgermeister mit teilweise autoritärem Führungsstil, aber auch mit guten Kontakten, vor allem zur Kommunalaufsicht, noch meist aus dem Weg gehen und von Fall-zu-Fall die Stimmen anderer Fraktionen gewinnen konnte. Die Opposition aus SPD, CDU und Freien Wählern agiert gegenüber der aktuellen Bürgermeisterin in Haushaltsfragen hingegen sehr geschlossen ablehnend. „Die sind sich was politische Themen angeht nicht immer einig, aber sie sind sich einig darin, dass sie dem Vorschlag einfach nicht zustimmen können, weil der Vorschlag aus dem Rathaus (...) kommt“ (Redakteur). Höhepunkt dieser Entwicklung ist bislang die Nichtverabschiedung des Haushaltes 2012 trotz mehrerer Anläufe. Zwischenzeitlich weigerte sich die Bürgermeisterin gar, einen weiteren veränderten Haushaltsentwurf vorzulegen, weil sie die wiederholte Ablehnung voraussah. Auf Anregung der Kommunalaufsicht einigte sich der Rat auf die Einschaltung eines externen „Sparberaters“ und verzichtete auf die erneute Vorlage eines Haushaltes für 2012.<sup>11</sup> Auch die Versuche der Bürgermeisterin, die Fraktionen in außerparlamentarische Runden einzubinden, funktionierten nicht. „Sie hat diese Runden aus unserer Sicht missbraucht, um sich selbst aus der Schusslinie zu nehmen“ (SPD). Problematisch ist auch die Zusammenarbeit zwischen der Bürgermeisterin und dem eigenen Verwaltungsapparat, der überwiegend mit Sozialdemokraten besetzt ist. Die neue Bürgermeisterin reagierte darauf mit einer Umstrukturierung der Verwaltung: Sie schaffte den Posten eines Beigeordneten ab und unterstellte die Fachbereichsleiter ihrer direkten Kontrolle.

<sup>11</sup> Der Vorschlag der beauftragten Unternehmensberatung, einfach eine „Vertrauenskultur“ einzuführen und die „Misstrauenskultur“ abzuschaffen, wird die bisher eher problematische Interaktion von Politik und Verwaltung wohl kaum verbessern.

Doch nicht erst unter der neuen Bürgermeisterin wurden Konsolidierungspotenziale nicht gehoben. Die Stadt lag z.B. bis 2012 unter dem Landesdurchschnitt des Grundsteuerhebesatzes (379 v.H.). Eine deutliche Erhöhung der Grundsteuersätze war 2004 in der SVV gescheitert und konnte erst 2012 durch die Androhung einer Ersatzvornahme durch die Kommunalaufsicht durchgesetzt werden (von 365 v.H. auf 385 v.H.). Einsparungen in die großzügige Kultur- und Sportinfrastruktur wurden weder unter dem alten Bürgermeister noch unter der neuen Bürgermeisterin in signifikantem Ausmaß vorgenommen. Außerdem gelten die Personalkosten und die Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen pro Einwohner im Vergleich mit brandenburgischen Vergleichsstädten als deutlich überhöht. Der nach Verlust der Kreisfreiheit per Gesetz übertragene Sonderstatus der Stadt als „große kreisangehörige Stadt“ mit verschiedenen Aufgaben, wie Jugendamt und weiterführende Schulen, für die im Normalfall der Landkreis zuständig ist, wurde ebenfalls lange Zeit nicht angetastet. So verteidigten beide Bürgermeister den Status der Stadt und betonten ihre besondere Stellung. Außerdem reagierten die Fraktionen responsiv auf Bürgerproteste und vermieden die Übernahme der Verantwortung für Konsolidierungsbeschlüsse. Die Vorschläge der Verwaltungsspitze zur Erhöhung der Gebühren für den Winterdienst 2012 trafen bei Bürgern und Fraktionen auf massiven Protest, so dass die Verwaltung die Vorlage letztlich zurückzog und eine weitere Erhöhung des Kassenkredits um eine Million Euro hinnahm.

Politik und Verwaltung waren im Untersuchungszeitraum nicht willens, auf den Status- und Einwohnerverlust zu reagieren. Insgesamt verhindert die verhältnismäßig starke Parteipolitisation, mit Zügen einer Politikblockade gegen Ende des Untersuchungszeitraums, erfolgversprechende Ansätze zur Haushaltskonsolidierung.

#### 4. Vergleich und Schluss

Während die Städte A und B in der Lage waren, ihre Haushalte erfolgreich zu konsolidieren, gelang in Stadt C die Haushaltskonsolidierung nicht. Die Parteipolitisation der Kommunalpolitik war in den drei Städten unterschiedlich stark ausgeprägt. In den Städten A und B ist die Parteipolitisation relativ gering, so dass die Kommunalpolitik eher konkordanzdemokratische Züge trägt. Demgegenüber lässt sich die Kommunalpolitik in Stadt C eher als konkurrenzdemokratisch charakterisieren. Der Prozess der Haushaltskonsolidierung war auch in den eher kon-

kordanzdemokratisch geprägten Städten A und B mit massiven Konflikten und heftigen politischen Auseinandersetzungen verbunden. Einschneidende und finanziell umfangreichere Konsolidierungsmaßnahmen, wie der geplante Personalabbau in Stadt A und die Privatisierung des städtischen Klinikums in Stadt B, trafen auf gut organisierten gesellschaftlichen Widerstand und waren kommunalpolitisch äußerst umstritten. Die prozedurale Parteipolitisation war allerdings niedrig. Es bestand keine klare Trennung zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktionen. Die politischen Auseinandersetzungen über die umstrittenen Konsolidierungsmaßnahmen gingen quer durch alle Fraktionen. Unter diesen Bedingungen kamen in der SVV bei einem uneinheitlichen Abstimmungsverhalten der Fraktionen Mehrheiten für umstrittene und größer angelegte Konsolidierungsmaßnahmen zustande. Durch die geringe prozedurale Parteipolitisation war die politische Verantwortlichkeit für unpopuläre Konsolidierungsmaßnahmen parteipolitisch nicht mehr eindeutig zurechenbar. In Stadt C haben die unklaren Mehrheitsverhältnisse aufgrund der konkurrenzdemokratischen Ausrichtung der Kommunalpolitik die kommunale Haushaltskonsolidierung erheblich erschwert und verhindert, dass die Stadt ihre endogenen Konsolidierungspotenziale ausschöpfen konnte. Wegen der starken parteipolitischen Polarisierung fand sich in Stadt C keine Mehrheit für eine effektive Konsolidierungspolitik. In den Städten A und B konnten konsolidierungsorientierte Bürgermeister die Haushaltskonsolidierung politisch vorantreiben, da sie fraktionsübergreifend akzeptiert wurden und politische Mehrheiten organisieren konnten. In Stadt C verhindert die konkurrenzdemokratische Ausrichtung der Kommunalpolitik dagegen nicht nur den Beschluss von Konsolidierungsmaßnahmen. Der intensive Parteienwettbewerb zwischen SPD und Linken führt bei gleichzeitig geringer politisch-programmatischer Distanz außerdem noch zu Mehrausgaben im Bereich der Sozialpolitik, da beide Parteien um eine ähnliche Wählerklientel konkurrieren.

Während die Städte A und B relativ frühzeitig auf die sozio-ökonomischen Herausforderungen wie den starken Einwohnerverlust reagierten, ihre Haushalte erfolgreich konsolidieren konnten und nicht mehr den Restriktionen der Kommunalaufsicht unterliegen, bestimmen in Stadt C seit Jahren die gleichen Themen die haushaltspolitische Diskussion. Problemverschleppung und Politikblockade haben zu einer weiteren Verschärfung der Haushaltsprobleme geführt. Während die Städte A (seit 2007) und B (seit 2006) keine Kassenkredite mehr aufgenommen

haben und nicht mehr den Eingriffen der Kommunalaufsicht ausgesetzt sind, hat sich die Kassenkreditverschuldung in Stadt C von 2003 bis 2012 mehr als verdreifacht, so dass die Stadt weiterhin den Restriktionen des Nothaushaltsrechts unterworfen ist.

### Literatur

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, Bonn.

Bovermann, Rainer (1999): Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik? Habilitationsschrift, Bochum.

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

Holtkamp, Lars (2012): *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen*, 2. Aufl., Berlin.

Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden.

Junkernheinrich, Martin/Boettcher, Florian (2007): *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*, unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt, Gütersloh.

Lehmbruch, Gerhard (2000): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Wiesbaden.

Lehmbruch, Gerhard (1991): *Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme*, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, Vaduz: 13-24.

Lehmbruch, Gerhard (1967): *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen.

Newiger-Addy, Griet (2002): *Politik und Verwaltung im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Eine Untersuchung zu Problemen und Chancen einer Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen*, Berlin.

Nienaber, Georg (2004): *Direkt gewählte Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen*, Münster.

Seils, Eric (2005): *Haushaltspolitik. Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36 (4), 773-790.

Timm-Arnold, Klaus-Peter (2011): *Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik: Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite*, Wiesbaden.

Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg (2009): *Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992-2006)*, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 3 (1), 33-58.

Wehling, Hans-Georg (1991): „Parteipolitisation“ von lokaler Politik und Verwaltung? In: Heintel, Hubert/Wollmann, Helmut (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel u.a.

## **An die Regierung und zurück? Strategien der CDU auf Landesebene auf dem Weg von der Opposition an die Re- gierung**

**Dr. Arijana Neumann<sup>1</sup>**

### **I. Einleitung**

Die CDU gilt in Selbst- und Fremdwahrnehmung als „geborene Regierungspartei“ (Zolleis 2008: 15). Seit ihrer Gründung war sich die Union nie selbst genug, hat nie mit dem politischen System gefremdet. Es ist stets ihr Wahlziel, dominierende Regierungspartei zu sein und die Republik zu gestalten. Dies gilt für den Bund wie für die Länder. Während zu den Regierungswechseln im Bund wahrscheinlich alles gesagt und geschrieben wurde, sind die Verhältnisse und Strukturen auf Landesebene bisher weniger erforscht. Nach den Regeln der Second-Order-Elections<sup>2</sup> liegen die Dinge klar: Wer im Bund regiert, verliert in den Ländern und anders herum. Tatsächlich lassen sich solche Zyklen erkennen: Nach einem Regierungswechsel im Bund kommt es in den folgenden Jahren meist zu zahlreichen gegenläufigen Wechseln auf Landesebene (Dinkel 1989).

Auf Landesebene folgten zahlreiche Regierungswechsel zugunsten der CDU nach dem Wahlsieg von Rot-Grün im Bund 1998. In Hessen, dem Saarland, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ereigneten sich alternierende Wechsel. Doch sind diese Regierungswechsel, so die These des Beitrags, mehr als reine Reaktionen auf den Bundestrend, da landespolitische Faktoren und die politische Strategie der CDU-Landesparteien eine Rolle spielen.

Landesparteien sind nach Schmid (1990: 247) näher an der Parteibasis und an sozialen sowie ökonomischen Problemen als die Parteiführung auf Bundesebene, sie verfügen gleichzeitig, im Unterschied zu den dezentralen oder lokalen Einheiten, über beacht-

liche Ressourcen. CDU-Landesparteien haben gemäß ihrer Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen die Fähigkeit zu autonomem Handeln und selektiven Umwelthanpassungen (vgl. Schmid 1990: 246). Sie entscheiden selbst über ihr Personal, ihre Organisationsstrukturen, ihre Inhalte sowie Wahlkampfstrategien und verfügen über eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung, um diesen Aufgaben gerecht zu werden. Das Organisationsstatut der CDU räumt den Landesverbänden weitgehende Handlungsautonomie ein, so dass sie zu eigenständigen strategischen Entscheidungen in der Lage sind (s. CDU 2007).

Ausgehend von diesen Befunden, stellt sich die Frage, welche Strategien die CDU in den Bundesländern auf ihrem Weg an die Regierung nutzt? Ebenso wird gefragt, ob sich die CDU an der Regierung halten konnte oder ob der Weg zurück in die Opposition führte.<sup>3</sup>

### **II. Politische Strategie als Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkül**

Fragt man, welche Strategien sich die CDU auf ihrem Weg von der Opposition an die Regierung bediente, muss der Strategiebegriff zunächst operationalisiert werden. Pessimistisch betrachtet, ist strategisches Handeln von Parteien „nichts Weiteres als Gaukelei in einem Spiel, bei dem es sich gut macht, wenigstens so zu tun, als ob man bei dem, was man tut und vorhat, strategisch durchdachte Absichten und Pläne verfolgen würde“ (Wiesendahl 2002: 187f.). In Abgrenzung zu dieser Auffassung folgt der Beitrag der forschungsleitenden These einer prinzipiellen Steuerungsfähigkeit von Parteien. Dementsprechend bietet sich die Anwendung des Ansatzes der politischen Strategie von Joachim Raschke an. Er folgt der Annahme des akteurszentrierten Institutionalismus, nach dem sich Institutionen und ihre Ergebnisse nur zur Hälfte aus beschränkenden und prägenden Effekten institutioneller Strukturen und institutionalisierter Normen erklären lassen (Scharpf 2000: 72). Dementsprechend geht er davon aus, dass politische Handlungsmöglichkeiten existieren, die nicht allein der Situation geschuldet sind, sondern auf eine strategische Akteursstrukturierung zurückgehen. Raschkes Auseinandersetzung mit politischer Strategie beruht auf einem politikwissenschaftlichen Ansatz, der mit einer anwendungsorientierten Aufbereitung des Strategiebegriffs verbunden ist. Strategien sind nach Raschke (2002: 210) „situationsübergreifende, erfolgsorientierte

<sup>1</sup> Die Autorin ist Lehrbeauftragte an der Universität Kassel, Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“.

<sup>2</sup> Die Landeswahlkampfforschung hat herausgearbeitet, dass für die Erfolgchancen von Landesparteien die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen von zentraler Bedeutung ist. Es hat sich gezeigt, dass Wähler Landtagswahlen häufig als Zwischenwahlen – sogenannte „Second-Order-Elections“ – nutzen, um der Regierungspartei im Bund einen „Denkzettel“ zu verpassen. Dies lässt sich daran ablesen, dass nach einer gewonnenen Bundestagswahl meist die im Bund regierende Volkspartei bei den nächsten Landtagswahlen Verluste hinnehmen muss (Neumann 2012: 27).

<sup>3</sup> Der Beitrag basiert auf meiner 2012 publizierten Dissertation und wurde um die neuesten Ereignisse aktualisiert.

Ziel-Mittel-Umwelt-Kalküle. Strategisches Handeln ist darauf bezogenes Handeln von Kollektivakteuren, in Abgrenzung zu „traditionellem, emotionalem, spontanem, situativem Handeln“ (Raschke/Tils 2007: 137). Die folgende Tabelle verdeutlicht, wie der Strategiebegriff von Raschke im Folgenden auf die Landesparteien der CDU angewendet wird:

## 1. Hessen

### a) Hessen und der CDU-Landesverband

Hessen war lange Stammland der Sozialdemokratie, die bis 1987 41 Jahre lange in unterschiedlichen Konstellationen den Ministerpräsidenten stellte und

**Tabelle 1: Strategisches Handeln: Definition und Anwendung**

	Definition nach Raschke/Tils	Anwendung auf CDU-Landesparteien
<b>Ziel</b>	Ziele umfassen als gewünschte Zustände sowohl - Machtziele (Gewinnen einer Wahl) als auch - Gestaltungsziele (z.B. Umsetzung einer Reform)	Machtziel in der Opposition: Regierungswechsel Machtziel an der Regierung: Erhalt an der Regierung Gestaltungsziel: Umsetzung der Programmatik der Landespartei Macht- und Gestaltungsziel: Einfluss im Bundesrat und auf die Bundespartei
<b>Mittel/ Ressourcen</b>	Mittel umfassen Wege, Praxen, Ressourcen – im Sinne von latenter Energie, die erst durch Umwandlung zu politischer Macht wird	Parteiorganisation: - Personen: Oppositionsführer/Parteivorsitzender - Landesgeschäftsstelle mit Hauptamtlichen - Mitgliederorganisation, inkl. Vereinigungen - Finanzielle Ressourcen der Landespartei - Wahlerfolge als Ausdruck der Mobilisierungsfähigkeit - Landtagsfraktion mit Abgeordneten und Geschäftsstelle An der Regierung: - Ministerpräsident - Staatskanzlei und Ministerien - Politische Handlungsfelder
<b>Umwelt</b>	Umwelt umfasst Konstellationen, Konfigurationen und Rahmenbedingungen	- Politische Kultur des Bundeslandes - Parteienwettbewerb und Koalitionsoptionen - Zustand der SPD-Regierung - Bundestrend An der Regierung: - Opposition - Koalitionspartner - Medien

Quelle: Raschke/Tils (2007), Neumann (2012: 38)

### III. Wie kommt man in die Regierung und wie hält man sich daran?

Auf der Basis des politischen Strategiebegriffs von Raschke und der Anwendung im Hinblick auf die Landesparteien der CDU zeichnen die folgenden vier Fallstudien die unterschiedlichen Strategien auf dem Weg von der Opposition an die Regierung nach und erklären, warum sie sich an der Regierung halten konnten oder nicht. Der Fokus der vergleichenden Perspektive liegt auf dem Umgang mit den vorhandenen Ressourcen und dem Umgang mit Umweltfaktoren. Zwei dieser vier CDU-geführten Landesregierungen wurden inzwischen abgewählt (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen). Zwei können sich mit innovativen Koalitionen (Jamaika und Schwarz-Grün) an der Regierung halten.

Hessen strukturell prägte. Erst in den 1970er Jahren fand die CDU zu einer Strategie der konfrontativen Abgrenzung. Sowohl was bildungs- und innenpolitische Inhalte angeht als auch im Hinblick auf eine verbale Auseinandersetzung grenzten sich die Christdemokraten als rechtskonservativer „Kampfverband“ von der SPD ab. Die CDU verfolgte eine außerordentliche Konfrontationsstrategie nach außen – zugegriffen auf die Formel „Freiheit oder Sozialismus“ – und entwickelte eine hoch integrierte, stark zentralisierte Organisation nach innen, „die auch ohne die Ressourcen eines Regierungsamtes eine außergewöhnliche Schlagkraft“ hatte (Schmid 1990: 134). Eine derart polarisierende Strategie wird durch den politischen Wettbewerbsraum in Hessen ermöglicht. An Konflikt statt Konsens gewöhnte bereits Ministerpräsident Zinn (SPD) durch Auseinandersetzung mit Kanzler Adenauer seine Wähler. Gleichzeitig musste die CDU nicht auf ihren christlich-sozialen

Flügel Rücksicht nehmen, da dieser seit Ende der 1950er Jahre marginalisiert war. In einem protestantischen Bundesland wie Hessen mit einem starken Dienstleistungssektor gab es kaum katholische Arbeitermilieus als Kernklientel der CDU.

Diese Konfrontationsstrategie zahlte sich für die CDU elektoral aus. 1974 wurde sie erstmals stärkste Partei im Landtag, verfehlte jedoch das Machtziel der Regierungsbildung, da sie keinen Koalitionspartner an sich binden konnte. Bis zur Wende in Bonn stand die FDP in Hessen fest an der Seite der SPD, anschließend hielt sich die SPD mit den Grünen zunächst durch Tolerierung, dann in der ersten rot-grünen Koalition an der Regierung. Von 1987 bis 1991 war der CDU nur ein kurzer Ausflug an die Landesregierung vergönnt.

### **b) Der Weg an die Regierung**

Aus der langen Phase als „Regierung im Wartestand“ hatte die CDU gelernt, dass sie nur erfolgreich sein konnte, wenn es ihr gelang, erstens innerparteilich vollkommen geschlossen zu sein, um keine Angriffsfläche zu bieten und sie zweitens zu einer polarisierenden wie gleichsam mobilisierenden Abgrenzung zur SPD-Regierung in der Lage war. Mit der Landtagswahl 1999 eröffnete sich für die CDU ein Gelegenheitsfenster: Trotz der eher mäßigen 100-Tage-Bilanz der rot-grünen Bundesregierung waren die Wiederwahlchancen der hessischen rot-grünen Landesregierung 1999 nach den Prognosen gut. Die Regierung konnte eine gute Bilanz aufweisen. Allerdings galt Ministerpräsident Hans Eichel als ebenso „blass und grau“ (Stuttgarter Zeitung 2.2.1999) wie sein Herausforderer Roland Koch, der zudem noch unbekannter war. Da die klassischen landespolitischen Themen Schule und innere Sicherheit nicht ausreichen würden, und mit keinem ausreichenden bundespolitischen Rückenwind zu rechnen war, entschied sich der christdemokratische Spitzenkandidat Roland Koch zu einer medienwirksamen Kampagne, um im Wahlkampf auf sich aufmerksam zu machen. Koch setzte die ursprünglich vom CDU-Bundesvorstand geplante, ausländerpolitische, plebiszitäre Unterschriftenkampagne gegen die von der rot-grünen Bundesregierung angestrebte Neuregelung der doppelten Staatsbürgerschaft als polarisierende Schlussmobilisierungskampagne im hessischen Landtagswahlkampf ein, obwohl sich der CDU-Landesvorstand zunächst dagegen ausgesprochen hatte. Nach Parteiangaben sammelte die Parteibasis der CDU vor Ort in den letzten drei Wochen vor der Wahl – unter Kritik anderer Parteien, der Kirchen und Gewerkschaften – an Infoständen 400.000 Un-

terschriften. Diese starke Resonanz hebt die Bedeutung der Parteiorganisation als strategische Ressource innerhalb der CDU Hessen hervor. Die Wählerschaft bewertete die Kampagne als kontrovers. 53 Prozent fällten ein negatives Urteil, 43 Prozent ein positives. Entscheidend war jedoch, dass nur rund 20 Prozent der hessischen Wähler das Doppelpasskonzept der Bundesregierung befürworteten (Schmitt-Beck 2000: 9). Hier gelang es der CDU, an einem entscheidenden Punkt anzusetzen. Roland Koch, der mit dieser Aktion an die rechtskonservative Positionierung des Landesverbands anknüpfte, nutzte die Organisationskraft der Landespartei als Kampfverband. Die CDU hatte alles auf eine Karte gesetzt und gewonnen.

### **c) An der Regierung in verschiedenen Konstellationen**

Kurz nach dem Regierungswechsel in Hessen wurde die CDU durch den Parteispendenskandal durcheinander gewirbelt. Drei Faktoren waren für den Verbleib an der Regierung zentral: Erstens stellte die CDU ihren Vorsitzenden und Ministerpräsidenten Roland Koch nicht in Frage, zweitens behielt dieser selbst die Nerven und trat nicht von sich aus zurück und drittens haderte der Koalitionspartner FDP zwar mit sich, blieb aber Teil des Bündnisses.

Im Landtagswahlkampf 2003 konnte die schwarzgelbe Koalition auf eine gute Regierungsbilanz verweisen, die sich auch in der Zufriedenheit mit der Landesregierung von 55 Prozent der Hessen (Infra-test Januar 2009) ausdrückte. Zusätzlich kam für die CDU Rückenwind aus Berlin hinzu, da die Unzufriedenheit mit der rot-grünen Bundesregierung kurz nach ihrer knappen Wiederwahl 2002 groß war. Die SPD brach mit dem bislang wenig profilierten Spitzenkandidaten Gerhard Bökel ein und hatte der CDU wenig entgegensetzen. Die CDU erreichte 2003 erstmals eine absolute Mehrheit in Hessen. Dieses fulminante Ergebnis zeigt, dass der Spendenskandal nach drei Jahren für die Wähler offensichtlich keine Rolle mehr spielte. Der Erhalt an der Regierung lässt sich damit sowohl mit einer gelungenen Nutzung der eigenen Ressourcen als auch durch die günstigen Umweltfaktoren, in Form einer landes- und bundespolitischen Schwäche der SPD, erklären.

Dies änderte sich jedoch in der zweiten Legislaturperiode: Die CDU-Alleinregierung traf zunehmend unpopuläre Entscheidungen, gleichzeitig entwickelte sich Ministerpräsident Koch nicht zu einem beliebten Landesvater, der bei der Wahl auf einen Amtsbonus bauen kann. Als die Umfragen kurz vor dem Wahltermin beide Lager gleichauf sahen, versuchte Roland

Koch erneut den Wahlkampf „durch das Spiel auf der rechts-konservativen Klaviatur“ (Neumann/Schmid 2008: 135) für sich zu entscheiden. Koch nutzte den Überfall von Jugendlichen mit Migrationshintergrund auf einen Rentner in der Münchner U-Bahn drei Tage vor dem Jahreswechsel, um öffentlichkeitswirksam deutlich härtere Strafen für jugendliche Straftäter zu fordern. Doch im Vergleich zur Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft 1999, verfiel sein Vorgehen bei den Wählern nicht. Da die Linke in den Landtag einzog, hatten weder Schwarz-Gelb noch Rot-Grün eine Mehrheit, was sich am Ende für die CDU auszahlte. Gemäß der hessischen Verfassung ist die alte Landesregierung so lange geschäftsführend im Amt, bis eine neue vom Landtag gewählt wird. Koch und sein Kabinett amtierten also weiter. Obwohl es nach der gescheiterten Wahlkampfstrategie in der CDU rumorte, bewies der alte Kampfverband erneut in einer kritischen Situation inneren Zusammenhalt. Die Landespartei stärkte Roland Koch den Rücken und übte keine offene Kritik. Gleichzeitig scheiterte die SPD beim Versuch, eine rot-grüne Minderheitsregierung zu bilden, an sich selbst, da vier SPD-Abgeordnete sich weigerten, Spitzenkandidatin Andrea Ypsilanti mit Hilfe der Linken zur Ministerpräsidentin zu wählen. Trotz eines eigenen schweren strategischen Fehlers konnte sich die CDU, dank ihrer inneren Geschlossenheit und günstiger Umweltfaktoren, an der Regierung halten.

Bei der Landtagswahl 2009 profitierte die CDU von der Schwäche der SPD und dem Hoch der FDP und konnte erneut eine schwarz-gelbe Regierung bilden. Koch war zwar einerseits der Erfolgsfaktor der hessischen CDU, polarisierte aber andererseits zu stark, um die CDU dauerhaft an der Regierung zu stabilisieren. Vor diesem Hintergrund übergab er 2010 das Amt an Volker Bouffier. Gleichzeitig zeichnete sich ein Strategiewechsel ab: Von temporeichen teils polarisierenden Reformen zur themenarmen Entschleunigung. Das erschwerte es der Opposition im Vergleich zu 2007 Angriffspunkte zu finden. Als sich abzeichnete, dass dies für die Union Rückenwind aus Berlin bedeuten würde, legte man die anstehende Landtagswahl auf den Termin der Bundestagswahl 2013 und segelte in Merkels Windschatten zu einem guten Wahlergebnis. Allerdings hatten erneut weder Schwarz-Gelb noch Rot-Grün eine Mehrheit, weil die Linke im Landtag vertreten war. Die Strategie der „ideologischen Abrüstung“ nach der Ära Koch ging voll auf und bescherte der CDU, dass die Grünen bereit waren, sich auf die erste schwarz-grüne Koalition in einem Flächenland einzulassen. Damit

hat die CDU den gordischen Knoten der hessischen Verhältnisse zerschlagen und sich mit einem innovativen Bündnis an der Regierung gehalten.

## 2. Saarland

### a) Das Saarland und der CDU-Landesverband

Das Saarland hat strukturell sowohl einen hohen Arbeiteranteil als auch mit fast zwei Dritteln der Bevölkerung bundesweit den höchsten Anteil an Katholiken. Dies führt aus wahlsoziologischer Perspektive dazu, dass „cross-pressures“<sup>4</sup> zentral sind. „Erfahrungsgemäß orientieren sich Wähler in Regionen, in denen sich klassische Konfliktmuster überkreuzen, besonders stark an Attraktivität und Überzeugungskraft der Spitzenkandidaten“ (Hüser 1996: 61). Dies konnte die CDU mit ihrem integrierenden Spitzenpersonal bis 1985 für sich nutzen. Die Union berücksichtigte sowohl die Ansprüche, die der Einfluss des sozialen Katholizismus an die Landesregierung stellt als auch die geringe Konfliktbereitschaft in der politischen Kultur entlang der Saar.

Sich auf den beliebten Landesvater Ulrich Röder als Zugpferd bei Wahlen zu verlassen, war keine gewählte Strategie, sondern Tradition bei der CDU. Folglich hat es der Landesverband versäumt, einen adäquaten Nachfolger aufzubauen, als Röder 1979 nach zwanzig Jahren im Amt verstarb. So konnte 1985 die SPD mit überzeugendem Spitzenpersonal reüssieren, gewann mit dem bekannten und beliebten Saarbrücker Oberbürgermeister Oskar Lafontaine die Wahl und löste die CDU an der Regierung ab.

### b) Der Weg an die Regierung

Dass ein herausragender Spitzenkandidat im Saarland eine strategische Notwendigkeit für das Machtziel der Regierungsübernahme ist, lernte die Saar-CDU erst in der Opposition. Nachdem der Versuch mit dem Import-Spitzenkandidaten und Bundesminister Klaus Töpfer scheiterte, baute der Landesverband seinen eigenen heimischen, politisch verankerten Nachwuchs auf. 1994 übernahm Peter Müller den Fraktionsvorsitz im Landtag und machte bundespolitisch als einer der „Jungen Wilden“ in der CDU auf sich aufmerksam. Er kritisierte in erster Linie die Passivität und Kritiklosigkeit der Partei gegenüber dem Übervater Helmut Kohl. „Sich als forscher, neo-liberaler Modernisierer zu profilieren, hat Müller an-

<sup>4</sup> Unter „cross-pressures“ versteht man in der Wahlsoziologie eine Konfliktsituation, in der eine Person hinsichtlich ihrer Einstellungen oder Glaubensvorstellungen zwei oder mehreren einander widersprechenden Richtungen der Beeinflussung ausgesetzt ist.

deren CDU-Politikern seiner Generation überlassen. Er selbst betont seine Prägung durch die katholische Soziallehre“ (Die Zeit 09.09.1999).

Die geringen Zustimmungswerte zur rot-grünen Bundesregierung, die zu diesem Zeitpunkt ein Jahr im Amt war, begünstigten zwar die CDU im Sinne der Second-Order-Election, ausschlaggebend waren jedoch saarländische Faktoren. Der bisherige Landesvater Oskar Lafontaine, der mit dem Regierungswechsel 1998 das Amt des Bundesfinanzministers übernommen hatte, enttäuschte die Wähler vor Ort, weil er im Zwist mit Kanzler Schröder im März 1999 sowohl sein Ministeramt als auch den SPD-Bundesvorsitz niederlegte. Reinhard Klimmt folgte diesem 1998 ins Amt des Ministerpräsidenten. Im Landtagswahlkampf 1999 versuchte er, sich in Anlehnung an Lafontaine gegen Kanzler Schröder zu profilieren und verunsicherte damit die Wähler im Saarland. Hinzu kam die Unzufriedenheit der Saarländer mit der Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung im Saarland. Die CDU konnte das somit entstandene Gelegenheitsfenster für sich nutzen, da Müller die soziale Ausrichtung des CDU-Landesverbands mit einer Unterschriftenkampagne unterstrich und öffentlich für Aufmerksamkeit sorgte. Inhaltlich ging es allerdings nicht wie in Hessen um die doppelte Staatsbürgerschaft, sondern um die „Rentenlüge und Rentenwillkür der rot-grünen Bundesregierung“ (Winkler 2000: 32). Von der hessischen Kampagne hatte sich die Saar-CDU inhaltlich distanziert. Das Ergebnis des erfolgreichen Wahlkampfes war der Wechsel der absoluten Mehrheit von der SPD zur CDU im Saarland.

### **c) An der Regierung in verschiedenen Konstellationen**

In seiner ersten Legislaturperiode war Ministerpräsident Peter Müller zur zentralen Ressource für den Regierungserhalt der CDU geworden. Die „Sympathiewelle“ (Winkler 2005: 20) war so groß, dass sich bei der Landtagswahl 2004 etwa 14 Prozent der SPD-Anhänger in Umfragen für Müller als Ministerpräsidenten aussprachen, bei den Grünen waren es sogar 46 Prozent. Gleichzeitig lag die CDU in der Kompetenzeinschätzung in allen Themenfeldern deutlich vorn (Forschungsgruppe Wahlen Saarland 2004) und konnte deshalb auf einen Bilanzwahlkampf bauen. Gleichzeitig begünstigten 2004 die Umweltfaktoren die erneute absolute Mehrheit der CDU, da der SPD der Wind aus Berlin ins Gesicht statt in den Rücken blies und sie auf Landesebene Müller keinen charismatischen Kandidaten entgensetzten konnte.

Nachdem Angela Merkel 2005 Schattenminister Müller nicht ins Kabinett berufen hatte, verlor dieser auch an Ausstrahlung als Ministerpräsident. Vor der Landtagswahl 2009 dominierte eine thematisch schwer zu verortende Unzufriedenheit mit der Landesregierung ohne konkrete Wechselstimmung die politische Stimmung. Im Vergleich zum Wahlgang davor bot sich den Wählern nun eine Alternative, da Oskar Lafontaine als Spitzenkandidat der Linken antrat. Durch den Lafontaine-Effekt verloren CDU und SPD an die Linke. Die CDU hatte zwar die Wahl verloren, nicht aber die Regierung, da es ihr gelang, eine innovative Koalitionsoption zu nutzen. Die Grünen entschieden sich für ein Bündnis unter Peter Müller in einer Jamaika-Koalition und gegen die Option Rot-Rot-Grün. Dies war der Lohn dafür, dass sich Müller bereits in den 1990er Jahren umweltpolitisch positioniert hatte. Er hatte sich aber nicht nur mit grünen Themen profiliert, sondern gehörte auch zu den Christdemokraten, mit denen sich die Grünen eine Zusammenarbeit vorstellen konnten.

Da sich Müller seiner schwindenden Prägestärke bewusst war, übergab er sein Amt 2011 an die von ihm als Nachfolgerin aufgebaute Landesministerin Annegret Kramp-Karrenbauer. In Folge von FDP-internen Querelen beendete Ministerpräsidentin Kramp-Karrenbauer 2012 das Jamaika-Bündnis zu Gunsten einer Großen Koalition. Strategisch bot eine Große Koalition ein ruhigeres Fahrwasser für eine CDU-Regierung als der Schleudersitz Jamaika. Kramp-Karrenbauer hat nun Zeit, an Ausstrahlung zu gewinnen, da sie die SPD in die Koalitionsdisziplin eingebunden hat und die Sozialdemokraten bislang keinen Gegenkandidaten vom Format eines Lafontaines aufbauen konnten.

## **3. Niedersachsen**

### **a) Niedersachsen und der CDU Landesverband**

Bis heute ist es keiner der beiden Volksparteien gelungen, Niedersachsen dominant zu prägen, da sich beide an der Regierung mehrfach abwechselten. Insgesamt hat das Land fünf Regierungswechsel hinter sich. Die politischen und ökonomischen Disparitäten des Landes wirkten sich insofern auf die Handlungsmöglichkeiten der Parteien aus, da Erfolg vom Ausgleich der Interessen abhängt, wobei Entscheidungsfindungsprozesse auf gesellschaftlich tragfähigen Konsenslösungen beruhen. Die hohen Ansprüche des Landes an eine Politik des Ausgleichs machten es fast unmöglich, einen polarisierenden Stil in der politischen Auseinandersetzung zu pflegen. „Hinter dieser Fassade fanden Modernisierungsschritte statt:

Wenig spektakulär, ohne große Programmatik, theoretische Begründungen oder ideologische Auseinandersetzungen“ (Renzsch 1998: 252). „Imitation und nachholende Modernisierung sind daher niedersächsische Prinzipien“ (Hauptmeyer 2003).

Da Niedersachsen historisch nicht von der Tradition des sozialen Katholizismus, sondern überwiegend protestantisch geprägt ist, musste die CDU nicht auf diese Kernklientel Rücksicht nehmen, sondern konnte einen wirtschaftsliberalen Kurs verfolgen. Es galt eine Strategie zu entwickeln, die gleichermaßen überzeugte wie nicht aneckte. Von der SPD konnte die CDU in der Opposition lernen, dass es in Niedersachsen auch Beharrungsvermögen brauchte, denn Gerhard Schröder hatte zwei Anläufe gebraucht, obwohl die Regierung von Ministerpräsident Albrecht in den späten 1980er Jahren mit Skandalen von sich reden machte.

### b) Der Weg an die Regierung

Nach dem Regierungswechsel 1990 tat sich die CDU lange schwer, sich in der Opposition zu konsolidieren und eine Strategie für einen Regierungswechsel zu finden. Personell, finanziell und organisatorisch stellte die Landespartei keine Ressource dar. Die Kür des Spitzenkandidaten Christian Wulff für die Landtagswahl 1994 gegen Ministerpräsident Gerhard Schröder erfolgte nicht entlang eines strategischen Konzepts, vielmehr förderte der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl die Kandidatur, damit seine innerparteilichen Kritiker aus Niedersachsen nicht zum Zuge kamen. Nach der verlorenen Wahl wurde Wulff zwar mit dem Partei- und Fraktionsvorsitz ausgestattet, es gelang ihm jedoch nicht, ein Machtzentrum zu etablieren, das zu strategischem Handeln in der Lage war. Dies änderte sich auch nach der Wahlniederlage 1998 nicht. Wulff konnte sich in seiner Position halten, da ihm die Niederlage nicht persönlich angelastet wurde und die Personaldecke so dünn war, dass sonst niemand in seine Position drängte.

Erst nachdem Schröder und weite Teile seines strategischen Personals 1998 auf die Bundesebene gewechselt waren, konnte die CDU-Opposition Tritt fassen. Ab 2001 vermochte es Wulff, ein Team zu formen, das unterschiedliche Themenfelder abdeckte, ihn beriet und im Wahlkampf unterstützte. Eng damit verbunden war Wulffs Strategie, Quereinsteiger einzubinden. Dies verdeutlicht, dass der Referenzrahmen seiner Politik über die Partei hinausging, um unterschiedliche gesellschaftliche Strömungen von außerhalb einzubeziehen. Es gelang ihm mittels der Quereinsteiger ebenfalls, die Proporzansprüche

der eigenen Partei einzudämmen und sich loyale Anhänger zu sichern, die ihm teilweise in den eigenen Reihen fehlten. Darüber hinaus hielt Generalsekretär David McAllister Wulff an der Parteibasis den Rücken frei und motivierte die Mitglieder für den anstehenden Wahlkampf. Der CDU war es im Vorfeld und im Wahlkampf 2003 hinreichend gelungen, die eigenen Ressourcen so zu nutzen, dass die Union als wählbare Alternative wahrgenommen wurde. Hintergrund des Regierungswechsels waren aber in erster Linie die Umweltbedingungen, in Form des Fehlstarts der zweiten rot-grünen Regierung im Bund 2002 und der strauchelnden SPD-Landesregierung, die keinen adäquaten Nachfolger für Schröder gefunden hatte.

### c) Zurück in die Opposition

Die Mehrheit der schwarz-gelben Landesregierung stand während des Wahlkampfes 2008 zu keinem Zeitpunkt in Frage. Die CDU lag bei den Kompetenzwerten auf den einzelnen Politikfeldern vorn und Wulff führte in der Kandidatenfrage mit 55 zu 27 Prozent klar vor seinem Herausforderer Wolfgang Jüttner (SPD) (Infratest Niedersachsen Januar 2008 II). Die Opposition war offenbar nicht in der Lage, die Schwächen der Regierung und den Unmut der Betroffenen über Sparmaßnahmen und Reformvorhaben zu ihrem Vorteil zu nutzen (Tils/Saretzki 2008: 285). Der blasse Oppositionsführer Wulff hatte sich an der Regierung zum beliebten Landesvater gemauert, der über den alltäglichen politischen Konflikten stand. Wulff polarisierte nicht, vermied desintegrative Entscheidungen und bot damit den Oppositionsparteien keine Angriffsfläche (FAZ 21.01.2008). In den Jahren 2005 und 2006 führte er sogar die Liste der beliebtesten Politiker an. Er war „stets konziliant, menschlich, freundlich und verständnisvoll für die Nöte der Betroffenen, (...) vergaß nie, die Gesprächsbereitschaft der Protestierenden zu loben“ (FAZ 21.10.2004), wenn es zu Auseinandersetzungen mit Interessengruppen kam. Wer als Ministerpräsident bereits präsidial regierte, schien nach dem Rücktritt von Horst Köhler 2010 als Bundespräsident geeignet. Wulff hinterließ jedoch keine klaffende Lücke, da er McAllister früh als Nachfolger aufgebaut hatte.

Waren es überwiegend die äußeren Rahmenbedingungen, die die CDU 2003 an die Regierung gebracht hatte, dominierte dieser Effekt den Wechsel in die Opposition 2013 eindeutig. Die Niederlage ist nicht auf strategische Fehlentscheidungen der CDU an der Regierung zurückzuführen. Die Zufriedenheit mit der Landesregierung war sogar deutlich besser als 2008 und McAllister gehörte mit über 70 Prozent

Zustimmung zu den beliebtesten Ministerpräsidenten. Die Wähler waren jedoch massiv unzufrieden mit der FDP, sowohl im Bund als auch im Land. Zudem schwächte die Nachwirkung des Rücktritts von Bundespräsident Wulff die CDU im heimischen Wahlkampf. SPD und Grüne wurden als glaubwürdiger und bürgernäher wahrgenommen und konnten bei den wahlentscheidenden Nichtwählern mehr punkten als die CDU. So kam es zu einem Wechsel ohne Wechselstimmung trotz Rückenwind für die CDU aus Berlin.

#### 4. Nordrhein-Westfalen

##### a) Nordrhein-Westfalen und der CDU Landesverband

Nordrhein-Westfalen ist das Land der Arbeit und der Mitbestimmung, der Industriekultur und des Strukturwandels, Hochburg des Sozialkatholizismus und das Land des Rheinischen Kapitalismus (vgl. Goch/Rudolf 2009: 9). „Kennzeichen der Landespolitik ist eine grundsätzliche Neigung, auch bei eindeutigen Mehrheitsverhältnissen auf Kooperation statt Konflikt, auf Konsens statt Dissens und Konkordanz statt Konkurrenz zu setzen“ (Dörner 2001: 71). Das Ruhrgebiet war die Hochburg des sozialen und politischen Katholizismus sowie der katholischen Arbeiterbewegung, die der CDU den Weg zur Volkspartei ebnete. Trotz einer Großen Koalition zu Beginn und einem kurzen sozial-liberalen Intermezzo in den 1950er Jahren, regierte die CDU Nordrhein-Westfalen bis Ende der 1960er Jahre.

Die Entscheidung für diesen strukturell bedeutenden Regierungswechsel trafen jedoch nicht die Wähler, sondern der Koalitionspartner FDP. Landespolitisch basierte der Wechsel zur SPD auf der Unzufriedenheit mit der christdemokratischen Krisenpolitik im Bereich Kohle und Stahl sowie in der Bildungspolitik (Kühr 1985: 108). Der Wechsel war jedoch unter dem Strich weniger Ausdruck mangelnder Bündnisfähigkeit der CDU vor Ort, sondern vielmehr dem Misstrauen der FDP gegenüber der Bundes-CDU geschuldet und damit eindeutig bundespolitisch überlagert: Nach der Bildung der Großen Koalition im Bund befürchtete die FDP, dass die CDU erneut einen Versuch zur Einführung eines reinen Mehrheitswahlrechtes unternehmen würde. Somit hatte Nordrhein-Westfalen die sozial-liberale Wende eingeleitet. Bis 1975 war die CDU zwar weiterhin stärkste Partei, ihr fehlte jedoch ein Koalitionspartner. Von 1980 bis 1995 hatte die SPD eine so dominante Stellung in Nordrhein-Westfalen erreicht, dass sie allein regieren konnte, es folgten zehn wei-

tere Jahre gemeinsam mit den Grünen. In dieser langen Oppositionsphase war die CDU ohne Machtperspektive, meist zerstritten und nicht strategiefähig.

##### b) Der Weg an die Regierung

Eine Chance die sozialdemokratische Hegemonie zu brechen, zeichnete sich für die CDU erstmals bei der Kommunalwahl 1999 ab, die sie mit 50 Prozent gewann, während die SPD auf 34 absackte. Trotz erheblicher Abnutzungserscheinungen der SPD-Landesregierung, Unstimmigkeiten mit dem grünen Koalitionspartner und dem Wechsel von Johannes Rau zu Wolfgang Clement im Amt des Ministerpräsidenten, konnte sich Rot-Grün 2000 an der Landesregierung halten. Bundespolitisch wurde das Wahlergebnis in Nordrhein-Westfalen vom Spendenskandal der Bundes-CDU überschattet, der die Zustimmungswerte für die CDU kurz vor dem Wahltermin in Nordrhein-Westfalen abrutschen ließ. Hinzu kam landespolitisch die Kampagne „Kinder statt Inder“, mit der sich Spitzenkandidat Rüttgers gegen die von der Bundesregierung geplante kontingentierte Zuwanderung von IT-Spezialisten wandte. Damit versuchte er – animiert von der Doppelpasskampagne von Roland Koch im Hessen-Wahlkampf 1999 –, sich öffentlich in Szene zu setzen. Doch das Etikett eines innenpolitischen Hardliners passte nicht zu Rüttgers. Nach der Niederlage blieb er als Oppositionsführer im Amt des Fraktionsvorsitzenden in Düsseldorf. Es war ihm innerparteilich gelungen, die Landespartei so weit zu konsolidieren, dass sie sich nach dieser Landtagswahl nicht erneut zerstritt, sondern Rüttgers Führungsanspruch weiterhin akzeptierte und an ihm als Spitzenkandidaten festhielt. Die Loyalität von Partei und Fraktion gegenüber Rüttgers war vor allem damit zu erklären, dass die CDU in Umfragen bereits seit 2002 stabil vor der SPD lag (Infratest Nordrhein-Westfalen Mai II 2005), woraus sich erstmals nach vier Jahrzehnten eine Machtperspektive ergab. Dies wirkte auf die Partei disziplinierend und motivierte sie dazu, sich geschlossen hinter Rüttgers zu versammeln.

Die Landtagswahl 2005 folgte klassischen Mustern der Second-Order-Elections, aber „der Modernisierungsrhetorik der Rau-Nachfolger Clement und Steinbrück mangelte es (auch) an Anschlussfähigkeit für die an Verteilungsgerechtigkeit orientierten Normen und Werte ihres Wählerpotenzials“ (Korte u. a. 2006: 57). Ungewöhnlich war an diesem Wechsel, dass die CDU die Wahl gewinnen konnte, obwohl ihr Spitzenkandidat Rüttgers bei der Ministerpräsidentenfrage mit 29 zu 45 Prozent hinter Amtsinhaber Peer Steinbrück lag (Neu 2005: 28). Im persönlichen

Zuspruch hatte sich Rüttgers damit im Vergleich zu 2000 nicht verbessern können. Die Wählerinnen und Wähler hatten sich nicht wegen, sondern vielmehr trotz Rüttgers für die CDU entschieden. Mit dem Wahlsieg war für Rüttgers deswegen die Aufgabe verbunden, an seinen persönlichen Zustimmungswerten zu arbeiten, um sich bis zur nächsten Wahl einen Amtsbonus zu erarbeiten.

### c) Zurück in die Opposition

Die CDU kam weder mittels einer eigenständigen Strategie an die Regierung, noch gelang es ihr, eine solche nach dem Wechsel zu entwickeln. Folglich lagen die Zufriedenheitswerte während der gesamten Legislaturperiode unter 50 Prozent und Rüttgers konnte sich nicht in die Rolle eines Landesvaters hereinfinden (Infratest Nordrhein-Westfalen März 2010). Auch die Landespartei wurde weiterhin durch Personalwechsel und Kampfkandidaturen geprägt und wirkte nicht als strategische Ressource für den Erhalt an der Regierung. Hinzu kamen geringe Zustimmungswerte zur schwarz-gelben Bundesregierung, so dass sich die Vorzeichen der Second-Order-Election nach dem Regierungswechsel im Bund 2009 umgekehrt hatten. Trotz der verhaltenen Umfrageergebnisse für die CDU, konnte sie in Nordrhein-Westfalen dennoch Hoffnung auf ein ausreichendes Wahlergebnis schöpfen, da es – ähnlich wie bei der Landtagswahl in Hessen 2009 – danach aussah, als könne eine starke FDP mit einem zweistelligen Ergebnis die Defizite der Union kompensieren. Diese Aussicht wurde getrübt, als die Umfragewerte der FDP als Reaktion auf die Sozialstaatskritik des Parteivorsitzenden und Vizekanclers Guido Westerwelle nach unten gingen. Für die Niederlage bei der Landtagswahl 2010 waren jedoch die Defizite innerhalb der Parteiorganisation der CDU entscheidend, da die CDU drei Monate vor dem Wahltermin, durch die sogenannte Sponsoring-Affäre unter Druck geriet. Im Zuge der Vermietung von Werbeposten auf dem Landesparteitag hatte Generalsekretär Wüst Unternehmen und Verbänden gegen Aufpreis Gesprächstermine mit dem Parteivorsitzenden und Ministerpräsidenten angeboten. Daraufhin sank die Zufriedenheit mit der Arbeit der Landesregierung bei einer Umfrage im März auf 33 Prozent. Gleichzeitig verlor Rüttgers bei der Frage, wen die Wählerinnen und Wähler bei einer Direktwahl des Ministerpräsidenten bevorzugen würden, sieben Prozent und lag nun mit seiner Herausforderin Hannelore Kraft (SPD) bei 43 Prozent gleichauf (Infratest März 2010). Rot-Grün hatte zwar keine eigene Mehrheit, ordnete aber das Machtziel des Regierungswechsels

der Furcht vor hessischen Verhältnissen unter und ließ sich für zwei Jahre von der Linken tolerieren. Bei der Neuwahl 2012 verlor die CDU derart an Boden, dass Rot-Grün, trotz des Einzugs der Piraten, über eine eigene Mehrheit verfügte.

### IV. Strategien im Vergleich

Vergleicht man die unterschiedlichen Wege, die die vier CDU-Landesparteien gegangen sind, zeichnen sich folgende drei Charakteristika ab:

Erstens sind die Regierungswechsel in den vier Fällen in unterschiedlicher Intensität auf das bewusst strategische Handeln der CDU-Landesverbände zurückzuführen. Der eigene Anteil war im hessischen Fall am größten. Mit der Entscheidung für die umstrittene Unterschriftenkampagne gegen den von Rot-Grün im Bund geplanten Doppelpass hat der CDU-Landesverband dem Wahlkampf die entscheidende Wende gegeben. Ähnlich deutlich beruhten die Verluste 2008 auf eigenen strategischen Fehlentscheidungen während der zweiten Legislaturperiode und der Zuspitzung im Wahlkampf. Für den weiteren Erhalt an der Regierung ist zum einen die fehlende Einigung von Rot-Rot-Grün zum anderen aber auch ein bewusster Strategiewechsel der CDU verantwortlich. Durch ideologisches Abrüsten gelang es der CDU sich zu einem Bündnispartner für die Grünen zu entwickeln.

Auch der CDU-Landesverband im Saarland hat einen gewissen Eigenanteil am Regierungswechsel, wenn auch die Umweltbedingungen günstiger waren als in Hessen. Bereits vor Hessen konnte die CDU hier die Grünen an sich binden, obwohl andere Optionen bestanden haben. Aus strategischen Gründen konnte die CDU sogar zwischen Koalitionsoptionen wählen, ohne den Machterhalt zu gefährden. Der Eigenanteil der CDU-Niedersachsen kann als deutlich geringer eingeschätzt werden. Der Landesverband hatte sich lediglich zu einer wählbaren Alternative entwickelt und damit die Mindestvoraussetzungen für den Wechsel erfüllt. Nach zwei Legislaturperioden hatte sie gleich zwei beliebte Ministerpräsidenten hervorgebracht, die Wähler waren durchaus zufrieden und schickten die CDU dennoch wieder in die Opposition. Die an der Regierung erlangte Strategiefähigkeit hat für den Erhalt an der Regierung nicht ausgereicht.

Dem nordrhein-westfälischen Landesverband ist es hingegen zu keiner Zeit gelungen, sein Schicksal bewusst strategisch zu steuern. Beide Wechsel waren vollständig Umweltfaktoren geschuldet, die CDU

hatte sogar beim Wechsel zurück in die Opposition selbst nachgeholfen. Innovative Lösungen wie Schwarz-Grün oder Jamaika waren zu keiner Zeit in Sicht.

Vergleicht man zweitens die bewusst gewählten Strategien der CDU-Landesparteien, so werden erhebliche Unterschiede deutlich. Die Strategiewahl ist in hohem Maße von der politischen Kultur der einzelnen Bundesländer abhängig und nur erfolgreich, wenn sie den Gepflogenheiten der Konfliktregulierung entspricht. Besonders deutlich zeigt dies der Vergleich zwischen der in Hessen erfolgreichen Unterschriftenkampagne gegen den Doppelpass und dem Saarland. Peter Müller hatte es abgelehnt, diese Kampagne auch im Saarland einzusetzen und sich stattdessen für eine Unterschriftenkampagne zur Rentenpolitik entschieden. Die hessische Kampagne hätte weder zur christlich-sozialen Ausrichtung der CDU noch zur Vorliebe der Saarländer für Harmonie und Ausgleich gepasst.

Drittens zeigt sich, dass der Second-Order-Elections-Effekt zwar wirksam ist, aber auch bei Wahlverlusten die CDU nicht zwangsweise in die Opposition führen muss. Sowohl in Hessen als auch im Saarland gelang es der CDU, in Folge der Etablierung der Linken, die eigenen Koalitionsoptionen zu Lasten der SPD strategisch zu erweitern. Die Tatsache, dass sich das linke Lager aus SPD, Grünen und Linke bislang nicht auf eine Zusammenarbeit einigen kann, begünstigt die CDU strukturell. Durch inhaltliche und gesellschaftliche Modernisierungsprozesse hat sich die CDU dagegen für lagerübergreifende Bündnisse geöffnet.

## Literatur

- CDU (2007): Statutenbroschüre, [www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Parteiordnungen/Statut2007.pdf](http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Parteiordnungen/Statut2007.pdf), Zugriff: 29.12.2013.
- Dinkel, Reiner (1989): Landtagswahlen unter dem Einfluss der Bundespolitik. Die Erfahrungen der letzten Legislaturperioden, in: Falter, Jürgen W./Rattinger, Hans/Troitzsch, Klaus (Hrsg.): Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M., S. 253-262.
- Dörner, Andreas (2001): Zwischen Organisations-treue und Bürgergesellschaft: Politische Kultur, in: Canaris, Ute/Rüsen, Jörn (Hrsg.): Kultur in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Kirchturm, Förderturm & Fernsehturm, Stuttgart, S. 67-75.
- Forschungsgruppe Wahlen Saarland 2004. Kurzanalyse, [www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen\\_und\\_Publikationen/Wahlen/Wahlanalysen/Newsletter\\_Saar.pdf](http://www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen_und_Publikationen/Wahlen/Wahlanalysen/Newsletter_Saar.pdf), Zugriff: 23.10.2007.
- Goch, Stefan/Rudolph, Karsten (2009): Prägungen – Wandlungen – Bewegungen, in: dies. (Hrsg.): Wandel hat eine Heimat: Nordrhein-Westfalen in Geschichte und Gegenwart, Oberhausen, S. 9-17.
- Hauptmeyer, Carl-Hans (2008): Geschichte Niedersachsens, München.
- Hüser, Dietmar (1996): Wahlen, Parteien und politische Kultur im Saarland der 70er und 80er Jahre – Aspekte eines Umbruchs mit Konstanten, in: Dillmann, Edwin (Hrsg.): Lebenserfahrungen an der Saar: Studien zur Alltagskultur 1945–1995, St. Ingbert, S. 40-65.
- Infratest (2005): Ländertrend. Nordrhein-Westfalen Mai II, [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/nordrhein-westfalen/laendertrend/2005/mai-ii/](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/nordrhein-westfalen/laendertrend/2005/mai-ii/), Zugriff: 02.04.2010.
- Infratest (2009): Ländertrend Hessen Januar, [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/hessen/laendertrend/2009/januar/](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/hessen/laendertrend/2009/januar/), Zugriff: 03.02.2009.
- Infratest (2010): Ländertrend. Nordrhein-Westfalen März, [www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/nordrhein-westfalen/laendertrend/2010/maerz/](http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundeslaender/nordrhein-westfalen/laendertrend/2010/maerz/), Zugriff: 05.06.2010.
- Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo (2006): Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006, Wiesbaden.
- Kühr, Herbert (1985): Die CDU in Nordrhein-Westfalen. Von der Unionsgründung zur modernen Mitgliederpartei, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Stuttgart, S. 91-120.
- Neu, Viola (2005): Wahlanalyse. Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Onlinepublikation, [www.kas.de/wf/doc/kas\\_6693-544-1-30.pdf?070605133454](http://www.kas.de/wf/doc/kas_6693-544-1-30.pdf?070605133454), Zugriff: 09.11.2007.
- Neumann, Arijana/Schmid, Josef (2008): Die Hessen-CDU: Kampfverband und Regierungspartei, in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen, Wiesbaden, S. 107-141.
- Neumann, Arijana (2012): Die CDU auf Landesebene. Politische Strategien im Vergleich, Wiesbaden.

Raschke, Joachim (2002): Politische Strategie: Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept, in: Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt a. M., S. 207-241.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2007): *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden.

Renzsch, Wolfgang (1998): Landespolitik und Landesintegration, in: Weisbrod, Bernd (Hrsg.): *Von der Währungsreform zum Wirtschaftswunder. Wiederaufbau in Niedersachsen*, Hannover, S. 247-252.

Scharpf, Fritz (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.

Schmid, Josef (1990): *Die CDU: Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen.

Schmitt-Beck, Rüdiger (2000): Die hessische Landtagswahl vom 7. Februar 1999: Der Wechsel nach dem Wechsel, in: *ZParl*, H. 1, S. 3-17.

Tils, Ralf/Saretzki, Thomas (2008): Die niedersächsische Landtagswahl vom 27. Januar 2008: Popularität, Wahlstrategie und Oppositionsschwäche sichern Ministerpräsident Christian Wulff die schwarz-gelbe Mehrheit, in: *ZParl*, H. 2, S. 282-299.

Wiesendahl, Elmar (2002): Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien, in: Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hrsg.): *Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt a. M., S. 187-206.

Winkler, Jürgen (2000): Die saarländische Landtagswahl vom 5. September 1999: Die CDU erhält die Macht zurück, in: *ZParl*, H. 1, S. 29-42.

Winkler, Jürgen (2005): Die saarländische Landtagswahl vom 5. September 2004: Vom Zwei- zum Vierparteiensystem mit einer dominanten CDU, in: *ZParl*, H. 1, S. 19-33.

Zolleis, Udo (2008): *Die CDU: Das politische Leitbild im Wandel der Zeit*, Wiesbaden.

## Erneuerung von unten? – Zu den Chancen einer Revitalisierung der gesellschaftlichen Verankerung durch die Parteibasis

Oliver D'Antonio<sup>1</sup>

Die Beziehung von politischen Parteien und Gesellschaft weist krisenhafte Züge auf. Dies ist weitgehend Konsens in der Politikwissenschaft. Die Parteiorganisationen, so die Diagnose, hätten sich aus stabilen Milieu- und Vorfeldbeziehungen gelöst.<sup>2</sup> Zum Ausdruck gelangt diese Krise durch eine Erosion der Wählerbasis, einen Zerfall der Mitgliederorganisation und einen Rückgang des Vertrauens in die Parteien. Vor dem Hintergrund dieser Entkopplung scheint es durchaus plausibel, dass eine Vielzahl der Reformdebatten an der Basis der Parteien ansetzt und diese „von unten“ erneuern will.<sup>3</sup> Doch liegt diesen Planspielen kaum gesichertes Wissen über die tatsächliche Gestalt der Partei-Gesellschaft-Beziehungen im lokalen Raum zugrunde, was sich vor allem aus diesbezüglichen Forschungslücken erklärt. Auf Grundlage dieser Defizite lassen sich jedoch drei Einwände gegen solche basisbezogenen Reformversuche formulieren, von denen zwei einen empirischen und einer einen normativen Charakter besitzen.

Der erste Einwand merkt an, dass die Hoffnung auf Erneuerung von unten kaum auf empirischen Erkenntnissen über die Gestalt der Kontakte von Parteiaktiven und anderen gesellschaftlichen Akteuren im lokalen Raum beruht. Es scheint auch nicht plausibel, dass sich Parteiakteure vor Ort gleichermaßen aus lokalen Bezügen entkoppelt haben wie Politikerinnen und Politiker auf höheren Ebenen. Einsichten in die konkreten Strukturen und Formen der gesellschaftlichen Verankerung von Parteien wären somit grundlegend für eine halbwegs chancenreiche Erneuerungsstrategie der Parteibasis. Der zweite Einwand stellt auf Basis der Erkenntnisse über die organisatorische Be-

schaffenheit der Parteien infrage, ob basisfokussierte Reformkonzepte realistischerweise überhaupt umsetzbar seien. Der dritte, normativ unterlegte Einwand erachtet eine Erneuerung der Parteiorganisationen von unten als nicht wünschenswert. Die Ablehnung derartiger Reformkonzepte gründet vornehmlich auf der Dysfunktionalität einer solchen Stärkung der lokalen Parteieinheiten für eine effiziente und handlungsfähige Kommunalpolitik.

Der vorliegende Beitrag will den Stand empirischer Erkenntnisse über die lokale Verankerung politischer Parteien erneuern und die benannten Einwände auf dieser Basis kritisch prüfen. Die zugrunde liegende Empirie wurde im Rahmen einer qualitativen Fallstudie gewonnen, welche im Herbst 2013 als Dissertationsschrift an der Georg-August-Universität Göttingen eingereicht wurde. Zunächst soll der Rahmen dieser Studie knapp skizziert werden (1.), um anschließend vorgefundene Formen lokaler Verankerung politischer Parteien vorzustellen und diese als Maßstab zur Beurteilung der Erneuerungsfähigkeit der Parteibasen anzulegen (2.). Die Frage danach, ob die basisorientierten Reformbemühungen der Parteien wünschenswert sind, wird in (3.) beantwortet. Abschließend werden diese Erkenntnisse in einem kritischen, aber dennoch optimistischen Plädoyer für Parteireformen von unten zusammengefasst (4.).

### 1. Zur methodischen und empirischen Grundlage des vorliegenden Beitrags

Der vorliegende Beitrag beruht auf einer explorativen und vergleichenden Fallstudie, die in den Jahren 2009 bis 2012 in den Städten Frankfurt am Main und Leipzig durchgeführt wurde. Ziel der Studie war es, Erkenntnisse über die konkrete Gestalt gesellschaftlicher Verankerung politischer Parteien im lokalen Raum zu gewinnen und die dahinterliegenden Strategien und Kontaktmuster offenzulegen. Am Ende der Studie wurden aus dem empirischen Material drei Typen lokaler Verankerung extrahiert<sup>4</sup>, die auch als Ansätze zur weiteren Erforschung des Themenfeldes dienen können. Als Untersuchungsgegenstände wurden die örtlichen Stadt- bzw. Kreisverbände der Parteien Die LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sowie deren parteinahen Jugendverbände betrachtet und vergleichend analysiert. Methodisch wurde dabei auf ein qualitatives Forschungsdesign zurückgegriffen. Zu diesem Zweck wurden 61 offene For-

<sup>1</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demokratieforschung, Georg-August-Universität Göttingen.

<sup>2</sup> Vgl. Walter, Franz: Baustelle Deutschland. Politik ohne Lagerbindung, Frankfurt am Main 2008; Poguntke, Thomas: Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich, Wiesbaden 2000.

<sup>3</sup> Vgl. exemplarisch: Bundesvorstand der FDP: Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Großstadtoffensive, Hannover 2007; Zimmer, Matthias/Weinberg, Markus: Die CDU in der Großstadt: Probleme, Potenziale und Perspektiven, internes Diskussionspapier, Stand 13.11.2012; Suckow, Achim: Lokale Parteiorganisationen – angesiedelt zwischen Bundespartei und lokaler Gesellschaft, Oldenburg 1989, S. 247 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Lehnert, Matthias: Sinn und Unsinn von Typologien, in: Gschwend, Thomas/Schimmelpfennig, Frank (Hrsg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen, Frankfurt am Main/New York 2007, S. 93.

schungsgespräche<sup>5</sup> mit Parteiaktiven, aber auch mit anderen gesellschaftlichen Akteuren vor Ort geführt. Des Weiteren wurden in teilnehmender Beobachtung<sup>6</sup> 56 Beobachtungsprotokolle erstellt, die in die Studie einfließen. Ergänzt wurde diese Materialbasis durch eine systematische Presseanalyse von je zwei Presseorganen pro Stadt<sup>7</sup> für die Jahre 2008 bis 2011.

Die gebotene Offenheit zu Beginn des Forschungsvorhabens wurde dadurch gewährleistet, dass eine Eingrenzung möglicher Ankerpunkte zu Beginn der Forschung nicht vorgenommen wurde. Somit konnten Kontakte zu verschiedensten kollektiven Interessenträgern, aber auch zu individuellen Akteuren punktuell erfasst werden. Dabei konnte auch die binnenkulturelle Prägung und tendenzielle Offenheit der Basiseinheiten nicht vollständig ausgeblendet werden. Auch eine Beschränkung auf Parteiaktive in bestimmten Rollen (Ratsfrauen und -herren, lokale Funktionsträgerinnen und -träger bzw. einfache Mitglieder) wurde *a priori* nicht vorgenommen. Entscheidend war dabei stets allein die Frage nach einer Verknüpfung von gesellschaftlichen Kontakten einzelner Parteiaktiver im weitesten Sinne mit der Parteilinie vor Ort. Eine Beurteilung und Gewichtung dieser Kontakte erfolgte sukzessiv und fortlaufend im Rahmen der Erhebung und vor allem in der Phase der Analyse des Materials.

## 2. Die Empirie der lokalen Verankerung politischer Parteien

Eine detaillierte Darstellung des Konstruktionsprozesses der aus dem Material extrahierten Typen kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. In diesem Beitrag soll eine knappe Skizze der drei Typen loka-

ler Verankerung politischer Parteien entworfen werden. Sie soll zum einen zeigen, dass von einer linearen Entkopplung von Parteien und Gesellschaft im lokalen Raum nicht gesprochen werden kann und zum anderen, dass die Lokalparteien durchaus eigene Strategien der Erneuerung ihrer lokalen Basis, jenseits stabiler Milieustrukturen und Stammwählerschaften, forcieren. Die drei Typen werden aus diesem Grund noch durch eine kurze Darstellung der konkreten Fälle, die vor Ort vorgefunden wurden, ergänzt. Auf dieser Basis ist anschließend zu diskutieren, welche Implikationen sich daraus für die Erneuerung der Partei-Gesellschaft-Beziehungen von unten ergeben.

### a) Milieuparteien:

Dieser Typus lässt eine starke Verwurzelung in kleinräumigen milieuhaften Strukturen erkennen. Anders als traditionelle sozialmoralische Milieus, wie sie Lepsius beschrieb, fußen diese nicht mehr zwingend auf einer spezifischen Weltanschauung, beruhen aber – im Verständnis Rohes – auf ähnlichen Deutungs- und Lebensweisen im Alltag der Milieugehörigen.<sup>8</sup> Im großstädtischen Raum verdichten sich solche Milieus in einzelnen Stadtteilen und Wohnquartieren. Diese bieten eine von Milieugehörigen nachgefragte Infrastruktur, die reale Begegnungs- und Kommunikationsräume schafft und den Milieugehörigen somit ein Vorfeld bereitstellt. Parteiaktive sind Teil dieses Milieuzusammenhangs und verbinden die Organisation durch die ähnliche Lebensweise und die Nutzung der örtlichen Infrastruktur, sowohl was die Interessen- als auch die Kommunikationsstrukturen angeht, mit dem Milieu. Das Milieu wird von der Partei politisch bedient und repräsentiert und bildet den wichtigsten Ankerpunkt in der städtischen Gesellschaft, an dessen Stabilisierung die Partei interessiert ist. Ihr Aktionsfeld ist das Milieu selbst sowie die Arenen parlamentarischer Vertretung in den Kommunen, wo sie als politische Repräsentantin des Milieus auftritt.

Im Rahmen dieser Studie ließ sich der Typus der Milieupartei aus zwei konkreten Fällen extrahieren. Die LINKE in Leipzig ist vor allem im Kernmilieu der ehemaligen DDR-Staatsklasse und anderer kleinbürgerlicher DDR-Privilegierter verankert, welches sich in DDR-Neubauvierteln verdichtet. Viele dieser Milieugehörigen erlebten nach 1990 einen subjektiven biographischen, teilweise auch manifesten beruf-

<sup>5</sup> Der Begriff des offenen Forschungsgesprächs lehnt sich an die Methodendiskussion der österreichischen Soziologie an. Vgl. Froschauer, Ulrike/Lueger, Manfred: Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme, Stuttgart 2003, S. 14 ff.; Girtler, Roland: Methoden der Feldforschung, 4., völlig neu bearbeitete Auflage, Stuttgart 2001, S. 147 ff. Das Forschungsgespräch liegt dem Problemzentrierten bzw. Fokussierten Interview dabei nahe, betont durch den Begriff des Gesprächs jedoch die dialogische Form, die dem Forschenden dabei eine gewichtigere Rolle zuweist, als der eines rein Fragenden.

<sup>6</sup> Zur Methode der teilnehmenden Beobachtung vgl. Lüders, Christian: Beobachten im Feld und Ethnographie, in: Flick, Uwe/von Kardorff, Ernst/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg 2000, S. 384-401; Girtler, 2001, S. 65 ff.

<sup>7</sup> Für Frankfurt wurden die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) und die Frankfurter Neue Presse (FNP), für Leipzig die Leipziger Volkszeitung (LVZ) und die Leipziger Internetzeitung (L-IZ) ausgewertet.

<sup>8</sup> Vgl. Rohe, Karl: Wahlen und Wählertraditionen in Deutschland. Kulturelle Grundlagen deutscher Parteien und Parteiensysteme in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1992, S. 19.

lichen Abwertungsprozess. Die LINKE bzw. PDS und ein vor Ort angesiedeltes infrastrukturelles Vorfeld verleihen diesem Milieu eine politische Stabilität. Doch unterliegt diese Milieubasis einem starken demographischen Schrumpfungsprozess, weshalb seit Mitte der 2000er Jahre eine stärkere Vernetzungsarbeit in den Bereich der vielfältigen linken und alternativen Szenen der Stadt geleistet wird. Demgegenüber sind die Frankfurter Grünen eine Partei etablierter bildungsnaher Mittelschichten, welche sich vor allem in gehobenen Quartieren im Gentrifizierungsprozess oder in familienorientierten Neubausiedlungen sammeln. Örtliche Grüne halten die Kommunikationsstrukturen im Milieu aufrecht. Die örtliche Infrastruktur, die mit ihren vielfältigen Konsum- und Freizeitangeboten die Stadtteile zum Attraktionspunkt für die Milieuangehörigen werden lässt, dient gleichzeitig als kommunikative Infrastruktur, welche die Partei nutzt, um eine politische Integration und Repräsentation des lokalen Milieus zu leisten. Die Frankfurter Grünen erscheinen als Milieupartei konsolidiert.

#### **b) Netzwerkparteien:**

Wo Parteien nicht oder nicht mehr über solche gewachsenen Milieuverankerungen verfügen, stellt sich die Frage nach alternativen Formen der Partei-Gesellschaft-Beziehung. Einen solchen Typus bildet die Netzwerkpartei ab. Die mangelnde Milieuverankerung versucht sie durch eine Strategie weitausgreifender Netzwerkbildung zu substituieren. Die Beziehungen zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren sind dabei von sehr unterschiedlicher Qualität und Stabilität und passen sich tendenziell an die Kontakt- und Kooperationsbedürfnisse der Interaktionspartner an. Sie reichen dabei von personellen Verflechtungen bis hin zu einzelnen losen und themengebundenen Kooperationen. Dabei agiert die Partei nicht aus einem dichten und eng verflochtenen Milieu heraus, sondern als aktive Netzwerkerin in einem flexiblen und vielseitigen, aber verglichen mit dem Milieu eher instabilen Netzwerk. Aus diesem Netz kann sie auch spezifische Ressourcen wie Expertise, Multiplikatoren oder schlicht *Manpower* generieren. Das Aktionsfeld der Netzwerkpartei liegt in jedem Fall in der außerparlamentarischen Sphäre, kann jedoch auch durch ein starkes Standbein im parlamentarisch-institutionellen Bereich ergänzt werden.

Der Typus Netzwerkpartei wurde aus den Fällen der Leipziger Bündnisgrünen und der Frankfurter LINKEN konstruiert. Bei den Bündnisgrünen wird die Netzwerkarbeit strategisch geplant und vornehmlich über

den Kreisvorstand und seine Aktivitäten in die Praxis umgesetzt. Die Partei vernetzt sich in verschiedenen Foren der linksalternativen und studentisch-akademischen Szene der Stadt, aber auch mit regionalen und lokalen Gruppen im Bereich Ökologie und Verkehr. Flankiert wird dieses Netzwerk durch die Reste des bildungsbürgerlichen DDR-Dissidentenmilieus, aus welchem Parteiaktive in bestimmten Stadtteilen lokal verankert sind, und durch eine rege und gestaltungsorientierte Ratsfraktion. Anders gestaltet sich das Netzwerk der Frankfurter LINKEN. Es entspringt weniger einer systematischen Netzwerkbildung als der Vielfalt der Aktiven, die sich in der Partei sammeln und deren Aktivitäten innerhalb des Kreisverbandes lose verkoppelt nebeneinander herlaufen. Das Netzwerk ist dabei fraglos vielfältig, aber in starkem Maße von einzelnen Aktiven abhängig. Zudem erscheinen die Kontaktfelder fragmentiert und werden kaum zu einer durchdachten Netzwerkstrategie zusammengeführt. Diese fragmentierte Netzwerkbildung entspricht dem LINKEN-typischen Pluralismusverständnis<sup>9</sup>, welches eine Zusammenführung und Bündelung von Themen und Kontaktgruppen unterlässt, um die Konfliktfelder innerhalb des Kreisverbandes zu minimieren und ihn in einer fragilen Stabilität zu halten.

#### **c) Rathausparteien:**

Auch Rathausparteien fehlt eine stabile Milieuverankerung. Doch anders als die Netzwerkpartei setzen sie konsequent auf die Repräsentation der Interessen spezifischer Klientelgruppen in den kommunalen Institutionen. Für sie sind der parlamentarische bzw. administrative Einfluss von entscheidender Bedeutung. Die Funktionslogik der gesellschaftlichen Verankerung der Rathauspartei bildet im Grunde einen Zirkel: Durch die erfolgreiche Repräsentanz bestimmter Zielgruppen gewinnt sie Wählerinnen und Wähler. Somit wächst ihr institutioneller Einfluss, welcher sie wiederum zu einer wichtigen Ansprechpartnerin dieser Klientel zwischen den Wahlen werden lässt. Die Ratsfrauen und -herren oder Dezernentinnen und Dezernenten werden somit zu den wichtigsten Trägern des außerinstitutionellen Kontaktes, den Schlüssel zum Gelingen dieses Modells bildet eine zielgruppenadäquate Angebotspolitik seitens der Rathauspartei. Die drohende Überforderung der kommunalpolitischen Elite der Rathausparteien durch die hohe Arbeitsbelastung in der zunehmend professio-

<sup>9</sup> Grundlegend dazu vgl. Neugebauer, Gero/Stöss, Richard: Die PDS. Geschichte. Organisation. Wähler. Konkurrenten, Opladen 1996, S. 131 ff.

nalisierten großstädtischen Kommunalpolitik<sup>10</sup> führt zu einer Verengung des Aktionsfeldes auf die parlamentarisch-institutionelle Sphäre. Die außerparlamentarische Parteiorganisation kann jedoch wichtige Dienste als Mittlerin und Zuträgerin relevanter Informationen zugunsten der Kommunalpolitikerinnen und -politiker leisten.

Der Typus der Rathauspartei wurde aus dem empirischen Material über die beiden FDP-Kreisverbände gewonnen. Auch wenn zwischen Frankfurter und Leipziger FDP sichtbare Unterschiede in Bezug auf Binnenkultur und gesellschaftliche Kontaktkreise existieren, zeigt sich deutlich, dass beide Parteiverbände den Zerfall ihrer bürgerlich-liberalen Milieubasis mit einem Rückzug in die Rathäuser und somit auf das faktische Monopol der Parteien in den parlamentarischen Vertretungsorganen beantwortet haben. Für die Frankfurter Liberalen stellt sich die Situation insofern anders dar, als in einigen Stadtteilen noch Rudimente der alten bürgerlichen Honoratiorenstrukturen erkennbar sind, deren personale Netzwerke die angebotspolitischen Strategien der Partei bis zu einem gewissen Grade flankieren. In Leipzig hingegen ist die Tendenz vor allem unter jüngeren Freidemokraten zu erkennen, dass diese einer außerparlamentarischen Netzwerkarbeit mehr Aufmerksamkeit schenken. Doch in beiden Städten ist sichtbar, dass außerparlamentarische Kontakte überwiegend durch die kommunalpolitische Elite und die entsprechenden Behörden und Geschäftsstellen abgewickelt werden. Dabei unterscheiden sich die identifizierten Klientelgruppen der beiden FDP-Kreisverbände zum Teil deutlich voneinander, doch gleichen sich die angebotspolitische Strategie und die präferierte Form der Kontaktaufnahme und -pflege.

Diese Typologie beansprucht keinesfalls auch nur für die beiden Untersuchungsstädte alle Spielarten lokaler Verankerung abbilden zu können. Sie versteht sich vielmehr als einen Impuls und Ansatz zur weiteren Erforschung von Parteiaktivitäten auf der Mikroebene. Sie konnte zudem zeigen, dass viele Darstellungen einer Entkopplung von Parteien und Gesellschaft eher vereinfacht sind. Möglicherweise erfassen sie die als Volks- oder Mitgliederparteien benannten Organisationen besser als die kleinen und traditionell eher mitgliederschwachen Parteien. Bei diesen zeigen sich verschiedene Formen und Strategien lokaler Verankerung, die gerade vor dem Hin-

tergrund des wachsenden Einflusses der so genannten Kleinparteien relevant werden könnten.<sup>11</sup>

Was bedeutet dies nun für eine Erneuerungsfähigkeit der Parteien von ihrer Basis her? Zunächst scheinen die Ergebnisse der Studie darauf hinzudeuten, dass auch den Basiseinheiten selbst Potenziale zur Erneuerungsfähigkeit und Intensivierung des gesellschaftlichen Kontaktes innewohnen. Auch ein Problembewusstsein für die Qualitäten und Defizite der eigenen gesellschaftlichen Anbindung im lokalen Raum ist zumeist ausgeprägt. Unabhängig von deren Erfolg entwickeln die Basiseinheiten eigenständig Strategien der Vernetzung oder der Kontakt- bzw. Klientelpflege. Diese können durchaus von übergeordneten Einheiten und deren Reformvorschlägen inspiriert sein, besitzen jedoch zumeist ein eigenständiges lokalspezifisches und personenabhängiges Kolorit. Gerade bei den Leipziger Parteien scheint dieses Phänomen eigenständiger Profil- und Strategiebildung besonders ausgeprägt. Dies dürfte sich daraus erklären lassen, dass die Führungsriege und die gesellschaftliche Basis der Parteien nach 1990 einem enormen Wandlungsprozess im Zuge der Transformation ausgesetzt waren. Im Zuge des Aufstiegs nicht primär in der DDR politisch sozialisierter Altersgruppen in den Parteien und des demographischen Wandels erneuerten sich alle untersuchten Leipziger Parteien personell und strategisch selbst.

Diese Ergebnisse widersprechen somit auch der Darstellung Wiesendahls, wonach eine Revitalisierung der parteilichen Außenkontakte über die Organisationsbasis nicht möglich sei. Wiesendahl zufolge stehe im Zentrum der Basisarbeit das „gesinnungsexpressive Wohlbefinden“ der Parteiaktiven, was faktisch eine „kommunikative Selbstbeschäftigung“ der Basis mit sich bringe. Diese Arbeit vor Ort sei weitgehend „unwirtschaftlich und unnützlich“ sowie eigensinnig und selbstbezogen. Alle Reformversuche, welche der Parteibasis eine zentrale Rolle zuwiesen, müssten somit fehlgehen.<sup>12</sup> Die Studie zeigt ein anderes Bild, nach welchem die Parteiaktiven vor Ort durchaus ein eigenständiges Problembewusstsein für die gesellschaftliche Anbindung entwickeln und auch Strategien ersinnen, um diese Probleme zu lösen. Allerdings ist Wiesendahl insofern recht zu geben, als von oben

<sup>10</sup> Vgl. Reiser, Marion: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden 2006, S. 86 f.

<sup>11</sup> Vgl. Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry: Nicht nur im Schatten der Macht. Zur Situation kleiner Parteien im deutschen Parteiensystem, in: Dies./Neu, Viola (Hrsg.): Kleine Parteien im Aufwind. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt am Main 2006, S. 13 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien, Wiesbaden 1998, S. 239.

verordnete Konzepte einer Erneuerung deshalb problematisch erscheinen müssen, weil sie die eigenständigen Impulse und Aktivitäten an der Basis nicht ausreichend berücksichtigen. Reforminitiativen der Parteizentralen, die die eigene Parteibasis als Ausgangspunkt der Erneuerungsversuche nehmen, werden folglich nicht umhin kommen, diesen Eigeninitiativen und Eigensinnigkeiten der Basis Rechnung zu tragen. So könnten eher erfolgreiche Beispiele einzelner Lokaleinheiten die Debatte in anderen Kreis- und Stadtverbänden weit stärker beleben als in den Parteizentralen erdachte Rahmenpläne.

Fraglich ist jedoch, welche Wirkungen solche Erneuerungsbestrebungen im Hinblick auf die Gesamtorganisation besitzen. Holtkamp weist darauf hin, dass die Problematik einer Entkopplung von Parteien und Gesellschaft keineswegs die Basiseinheiten selbst betreffe, sondern sich als eine Entkopplung der politischen Eliten aller Parteien von der Gesellschaft *und* von der eigenen Parteibasis darstelle. Auf kommunaler Ebene entstehe hingegen ein modernes Honoratiorentum aus Ratsherren und -frauen, welches innerhalb der lokalen Zivilgesellschaft bestens vernetzt, selbst jedoch nicht mehr mit der eigenen Partei verkoppelt sei.<sup>13</sup> Mit Blick auf die Ergebnisse dieser Studie kann Holtkamps Thesen weitgehend zugestimmt werden, wenngleich seine Fokussierung auf die kommunalen Eliten als relevante Akteure zu kurz greift, da sie die aktiven Nicht-Mandatsträgerinnen und -träger unterschätzt. Inwieweit Reformimpulse und Netzwerkarbeit einzelner Lokalverbände angesichts dieser diagnostizierten Entkopplungstendenz in der Lage sind, auf höhere Ebenen der Parteiorganisation durchzudringen, erscheint fraglich.

Doch welche Veränderungen dürfen Parteiorganisationen dann von solchen Reforminitiativen erwarten? Es dürfte kaum möglich sein, direkte Erfolge solcher Aktivitäten zu bemessen. Ob Zugewinne in der Mitgliedschaft oder gar der einzelne Wahlerfolg einer Partei auf ein bundesweites Stimmungshoch oder auf spezifische lokale Reforminitiativen zurückzuführen sind, lässt sich nicht auseinanderdividieren. Dennoch spricht einiges dafür, lokale Verankerungsstrategien ernst zu nehmen. So ist es Fakt, dass bei allen Unzulänglichkeiten und Defiziten in der systematischen Umsetzung dieser Strategien die lokalen Einheiten die einzige Organisationsebene darstellen, auf der die Partei als Mitgliederorganisation auftritt und somit un-

mittelbaren Kontakt zur Bevölkerung herzustellen in der Lage ist.<sup>14</sup> Möglicherweise könnte eine Strategie lokaler Verankerung, wie ihn der Typus der Netzwerkpartei praktiziert, sogar modellhaft für eine Erneuerung der Parteien zumindest in urbanen Räumen sein, da die vielseitige Interaktion mit unterschiedlichen Akteuren in der städtischen Gesellschaft gewisse Ressourcen zu kompensieren in der Lage ist, die im Zuge zerfallender oder stagnierender Mitgliederbestände in Frage stehen. So können gerade Funktionen wie die Multiplikatorenrolle, die mittelbare Kommunikation der Partei in die Stadtgesellschaft<sup>15</sup> und, in umgekehrter Richtung, der Transport von Informationen und fachlicher Expertise in die Partei über solche losen Netzwerke und Kooperationen bereitgestellt werden. Eine Netzwerkpartei, wie sie die Leipziger Bündnisgrünen, aber in der Entwicklungstendenz auch die Leipziger LINKE verkörpern, setzt konsequent auf eine Verzahnung eines parlamentarischen und außerparlamentarischen Standbeins.

Es scheinen also durchaus gewisse Spielräume und auch gute Gründe dafür zu existieren, eine Parteireform „von unten“ anzustreben und die eigeninitiativen Erneuerungsprozesse der Parteien vor Ort einer politisch-strategischen wie auch einer näheren politikwissenschaftlichen Betrachtung zu unterziehen. Jedoch werden in die Debatte auch Argumente gegen eine Erneuerung und Stärkung der lokalen Parteieinheiten eingebracht, die sich in erster Linie auf daraus resultierende Dysfunktionalitäten bezüglich der Kommunalpolitik beziehen. Dieser Diskursstrang wird nachfolgend aufgegriffen.

### 3. Zur normativen Betrachtung der Erneuerungsdebatte

Der zweite Einwand, der gegen Parteireformen „von unten“ hervorgebracht wird, wiegt im Grunde schwerer als der erste, weil er nicht die Reformierbarkeit in Frage stellt, sondern sich einer Stärkung der Parteiorganisationen auf lokaler Ebene als nicht wünschenswert entgegenstellt. Im Zentrum dieser Debatte steht die Frage der Funktionsfähigkeit der institutionellen Kommunalpolitik unter den Bedingungen schrumpfender finanzieller Spielräume und geringer Entscheidungskompetenzen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Der ehemalige Münchner Stadtkämmerer Klaus Jungfer kritisiert die außerparlamentarischen Parteiorganisationen massiv für ihre Einflussnahme auf die Kommunalpolitik, die ihre

<sup>13</sup> Vgl. Holtkamp, Lars: Erneuerung der Parteien „von unten“? Zum Verhältnis von Lokalparteien und Kartellparteien, in: Jun, Uwe/Niedermayer Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): Die Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 244 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Wiesendahl, 1998, S. 224 f.

<sup>15</sup> Vgl. Wiesendahl, Elmar: Mitgliederpartei am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden 2006, S. 21.

Mandatsträgerinnen und -träger vor sich hertrieben und ihnen durch den Zwang zur Teilnahme am Parteileben und Rückkopplung mit der Parteibasis die ohnehin knapp bemessene Zeit für eine effiziente Bearbeitung der kommunalpolitischen Materie raubten.<sup>16</sup> Auch Holtkamp wehrt sich gegen eine Erneuerung der Parteien von unten. Er versteht eine solche Strategie jedoch als eine stärkere Parteipolitisation und damit eine Ablösung konsensueller durch konkurrenzdemokratische Politikmuster in den Stadt- und Gemeinderäten. Dies führe zu Blockaden, die die effizienzorientierte und sachgemäße Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben im Interesse der Gemeinde verhindere. Auch externen Veto-Spielern, die sich über Bürgerentscheide oder ähnliche direktdemokratische Verfahren in die kommunale Politik einschalten und die Entscheidungsfindung erschweren, steht Holtkamp skeptisch gegenüber.<sup>17</sup>

Diese skeptische Haltung beruht zumindest in Teilen auf einem tradierten Anti-Parteien-Reflex, der sich auf kommunaler Ebene in Deutschland im 20. Jahrhundert etabliert hat. Kommunalpolitik und Parteipolitik passen demnach nicht zusammen, weil erstere einer Logik gehorche, die auf Sachbasis Fragen des Gemeinwohls der Stadt oder Gemeinde zum Maßstab nimmt, während letztere die Repräsentanz partikularer Interessen und zudem spezifische Organisationsinteressen verfolge.<sup>18</sup> Im Grunde liegt dieser Sichtweise eine zum Teil berechtigte Kritik zugrunde. Denn von ihrer formalrechtlichen Konzeptualisierung her ist die kommunalpolitische Handlungssphäre nicht als dritte Ebene im Staatsaufbau zu betrachten, sondern als administrative, also ausführende Ebene.<sup>19</sup> Doch verstellt diese Argumentation den Blick für den realen Gehalt von Interesse, Macht und Gesinnung, der auch in der Kommunalpolitik zum Ausdruck gelangt. Die Frage, ob kommunales Eigentum zu privatisieren ist oder ob Gelder in sozialen Wohnungsbau, in Kultureinrichtungen oder in Straßensanierungen zu investieren sind, sind eben keineswegs Fragen, die sich allein auf Basis von Vernunft oder Gemeinwohlstreben beantworten lassen. Naßmacher sieht daher mit Recht ein Forschungsdefizit zu kommunalen Parteiorganisationen, welches

auf eine parteienskeptische Haltung vieler Politologen und politischer Bildner selbst zurückzuführen ist, die durch eine Favorisierung konsensueller und deliberativer Politikformen ein realitätsfernes Bild lokaler Politik zeichneten, welches Macht- und Interessenaspekte verkenne.<sup>20</sup>

Parteien sind also auch auf lokaler Ebene entscheidende Faktoren der Politik. Dies zeigt allein schon ihre gerade in Groß- und Mittelstädten kaum zu brechende Dominanz in den Räten. Doch wenn nicht die Frage der Existenz der außerparlamentarischen Parteiorganisationen auf kommunaler Ebene berührt wird, so greift die Kritik Holtkamps doch die Entwicklungsrichtung der Reformdebatten an. In seinem Verständnis wäre eine Erneuerung der Parteien von unten gleichbedeutend mit einer konkurrenzdemokratischen Parteipolitisation der Kommunalparlamente.<sup>21</sup> Tatsächlich lassen sich im Rahmen dieser Studie auch im Falle Frankfurts Tendenzen einer solchen konkurrenzdemokratischen Professionalisierung der Stadtverordnetenversammlung erkennen. Hier werden seit 2006, aber auch schon in den Jahren vor 2001, förmliche Koalitionen gebildet, aus denen eine Stadtregerung, der Magistrat, hervorgeht. Entscheidungsprozesse verlaufen zumeist recht klar entlang der Grenzlinie zwischen Magistrats- und Oppositionsparteien. Die Imitation politischer Stile höherer Ebenen, die weniger einer kommunalen Konkordanzdemokratie als einer konkurrenzdemokratischen Wettbewerbssituation entsprechen, wird auch von Akteuren vor Ort bemerkt.

Die Frage nach konkordanz- oder konkurrenzdemokratischen Praktiken in Kommunalparlamenten scheint mit Blick auf die Ergebnisse dieser Studie auch für die lokale Verankerung von Parteien bedeutend zu sein. Das tendenziell professionalisierte Konkurrenzmodell erschwert Strategien der Verknüpfung von parlamentarischen und außerparlamentarischen Standbeinen der Parteien. Im Leipziger Stadtrat hingegen wird seit 1990 ein Modell wechselnder Mehrheiten praktiziert, welches der Tendenz nach auf eine möglichst breite Konsensfindung abzielt und integrativ gegenüber den im Rat vertretenen Parteien wirken soll.<sup>22</sup> Eine Verbindung zwischen der insgesamt höheren Vernetzungsaffinität der Leipziger Parteien und diesem eher konsensualen Modell kommunaler Politik herzustellen, besitzt

<sup>16</sup> Vgl. Jungfer, Klaus: Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen, München 2005, S. 87 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Holtkamp, Lars: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008, S. 272 ff., 275 f.

<sup>18</sup> Vgl. Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: Kommunalpolitik in Deutschland, 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden 2007, S. 25 ff.

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 19.

<sup>20</sup> Vgl. Baustelle Stadt. Effizienz und Bürgernähe ohne Demokratie und Nachhaltigkeit, Wiesbaden 2006, S. 50 f.

<sup>21</sup> Vgl. Holtkamp, 2008, S. 287 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Zeller, Friedrich: Das Leipziger Modell, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, H. 8, 1994 (41. Jg.), S. 719-723.

auch eine gewisse Plausibilität. Denn wechselnde Mehrheiten und konsensuale Entscheidungsprozesse räumen auch kleinen und randständigen Parteien die Möglichkeit ein, außerparlamentarisch aufgenommene Interessen mit realistischen Erfolgchancen in den parlamentarisch-administrativen Prozess einzubringen. Auch dürfte sich kommunale Politik, die nicht durch starre parlamentarische Bündnisse vorstrukturiert ist, als offener und reaktiver gegenüber außerparlamentarischen Anliegen und Eingaben zeigen. Ob sich diese These erhärten lässt oder ob diese Phänomene nur Spezifika der untersuchten Fälle darstellen, müssten weitere vergleichende Studien klären.

#### 4. Fazit

Zusammenfassend kann im Rahmen dieses Beitrages festgestellt werden, dass *erstens* eine gewisse Vielfalt der Formen gesellschaftlicher Verankerung politischer Parteien an der lokalen Basis der Parteiorganisationen existiert, *zweitens*, dass dieser Formenvielfalt durchaus eigenständige Strategien der Erneuerung und der gesellschaftlichen Vernetzung zugrunde liegen. *Drittens* dürfte deutlich geworden sein, dass Erneuerungsbestrebungen der politischen Parteien, die auf eine Stabilisierung der gesellschaftlichen Kopplung aus sind, derartige Eigeninitiativen berücksichtigen müsse, sie gar zum Ansatzpunkt solcher Reformen machen müsse und *viertens*, dass diese Reformierbarkeit nicht nur bis zu einem gewissen Grade möglich, sondern auch funktional im Interesse der Parteiorganisationen aber auch einer vitalen kommunalen Demokratie ist.

In welcher Weise die Verankerung politischer Parteien in ihrem lokalen gesellschaftlichen Umfeld gesichert und somit der Konnex zwischen institutioneller Politik und partikularen Interessen sowie einzelnen Bürgerinnen und Bürgern hergestellt werden kann, dürfte zu einer wesentlichen Zukunftsaufgabe für Parteistrategen und Parteienforschung in den kommenden Jahrzehnten werden. Die Ansätze des Typus einer Netzwerkpartei im Zeitalter nach den stabilen Milieubindungen weist in eine solche mögliche Richtung. Zweifelhafter bezüglich eines vitalen Partei-Gesellschaft-Kontaktes erscheinen alle Strategien, die auf eine Flucht in die Sphäre der institutionalisierten Politik setzen, um in Parlament und Regierung ihre faktische Monopolstellung auszuspielen. All solche Modelle, die sich hinter Begriffen wie der Fraktionspartei, der professionalisierten Wählerpartei oder der Kartellpartei<sup>23</sup> verbergen, bleiben auf-

grund der instabilen Wählerbasis fragil, wenn sie keine gesellschaftlichen Ankerpunkte – und seien sie noch so lose gekoppelt – besitzen.

Eine Erneuerung der Parteien von ihrer Basis her scheint im Grunde zwar voraussetzungsvoll und dennoch ein gangbarer Weg zu sein, möglicherweise sogar der einzige, der es Parteien ermöglicht, dauerhafte Verbindungen in die Gesellschaft herzustellen. Die den Parteien häufig zugeschriebene Scharnier- und Mittlerfunktion, die anerkennt, dass Parteien zwar in der Gesellschaft wurzeln, aber auch Teilhaber, faktisch sogar Monopolisten der staatlichen Willensbildung sind, würde anderenfalls zur leeren Hülle verkommen, würden Parteien nicht beide Beine nutzen, um sich in politischen Institutionen und in der lokalen Gesellschaft fortzubewegen.

<sup>23</sup> Vgl. Katz, Richard S./Mair, Peter: Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the

Cartel Party, in: Political Parties, H. 1, 1995 (1. Jg.), S. 5-28; Radunski, Peter: Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994, in: Sonde, H. 4, 1991 (22. Jg.), S. 3-8; Panebianco, Angelo: Political Parties. Organization and Power, Cambridge 1988.

## Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive

Dr. Simon Tobias Franzmann<sup>1, 2</sup>

### Einleitung

Die Alternative für Deutschland (AfD) war im vergangenen Jahr elektoral gesehen die erfolgreichste Parteineugründung der Bundesrepublik seit den 1950er Jahren. Gegründet im Februar 2013 veranstaltete die AfD am 14. April 2013 ihren ersten Parteitag und erzielte bei der Bundestagswahl im September 4,7%. Die bis dahin erfolgreichste Neugründung, denn die Grünen erzielten 1980 bei ihrer ersten Bundestagswahlteilnahme 1,5%, die Piraten drei Jahre nach ihrer Gründung 2009 2%. Im Dezember hatte die AfD laut Presseberichten „rund 17.000 Mitglieder, 88.000 Facebook-Freunde und mehr als zwei Millionen Wähler“ (ZEIT, 14.12.2013). Mit was für einer Partei hat es der Wähler hier zu tun? Für welche Themen tritt sie ein? Welcher Parteifamilie kann man sie zuordnen? Diese Fragen wurden und werden seitdem in der Öffentlichkeit diskutiert. Dominierendes Thema der AfD im Wahlkampf war die Euro-Rettungspolitik und grundsätzlich die europäische Währungspolitik. Doch ist die AfD wirklich eine Ein-Themen-Partei? Ist die AfD mit ihrer Anti-Euro-Rhetorik gar rechtspopulistisch? Eine Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung kam zu dem Schluss, dass die AfD zumindest für rechtspopulistische Kreise interessant sei (Häusler 2013). Der vorliegende Beitrag stellt diese Debatte in den Kontext der Vergleichenden Politikwissenschaft. Auf Basis einer Inhaltsanalyse des AfD-Bundestagswahlprogramms mit Hilfe des Schemas der Manifesto-Gruppe sowie einer Auswertung der offiziellen Pressemitteilung im Zeitraum des ersten Parteitages bis zum Bundestagswahltermin werden die Aussagen der AfD einer systematischen Analyse unterzogen. Kodiert wurden einzelne abstrakte, programmatische Themenhervorhebungen. Anschließend wird ein Vergleich mit den Wahlprogrammen der

deutschen Bundestagsparteien, aber auch den Parteien anderer Länder durchgeführt, um eine potentielle Familienähnlichkeit mit anderen Parteien identifizieren zu können. Auch wenn die Kürze des AfD-Wahlprogrammes Probleme einer exakten Positionsbestimmung mit sich bringt, lassen sich folgende Befunde klar identifizieren: Die AfD positioniert sich mit ihren Austeritätskonzepten und ihrer Euro-Skepsis in ökonomischen Fragen klar rechts von Union und sogar FDP; in gesellschaftspolitischen Fragen formuliert sie ein konservatives familienpolitisches Programm, das als Gegenentwurf zu postmateriell-grünen Programmvorstellungen gelesen werden kann; die AfD verbalisiert mit der klaren Ablehnung der aktuellen Euro-Konstruktion und einer skeptischen Einstellung gegenüber dem Multikulturalismus Programmpunkte, die von den etablierten Parteien bislang weniger hervorgehoben wurden; schließlich fällt auf, dass die AfD-Programmatik überwiegend polarisierende Position-Issues anspricht und konsensuale Themen ausspart. Die Analyse der Pressemitteilungen offenbart, dass die AfD während ihrer Gründungsmonate in ihren offiziellen Mitteilungen kaum rechtspopulistische Tendenzen erkennen ließ, dies sich aber im Laufe des Wahlkampfes änderte. Dieser Widerspruch wird im Artikel darauf zurückgeführt, dass der Gründungsanlass die Kritik an der Euro-Rettungspolitik war; diese eher technisch-akademisch inspirierte Kritik ist über die Parteigrenzen hinweg akzeptabel. Gründungsursache ist aber die grundsätzliche Unzufriedenheit mit einer als zu wenig konservativ empfundenen Politik der Unionsparteien und zu wenig liberalen Politik der FDP. Die AfD ist von ihrer Gründungsintention ganz sicher keine rechtspopulistische Partei – sie läuft aber Gefahr, in eine rechtspopulistische Partei transformiert zu werden.

### Populismus, Rechtspopulismus und Opposition zur EU

Während der Begriff Populismus in der öffentlichen Debatte vorwiegend negativ besetzt ist, ist dies in der Politikwissenschaft nicht zwangsläufig der Fall. Und während Systemkritik an der EU meist von populistischen Parteien aufgegriffen wird, führt Kritik an der EU und dem Euro nicht notwendigerweise zum Populismus. Tatsächlich ist Kritik am Europäischen Einigungsprozess schon länger Gegenstand akademischer Debatten, die im Rahmen der Finanzkrise neue Aktualität und Aufmerksamkeit erfahren haben. So hat Fritz Scharpf (1999) früh die Fokussierung auf „negative Integration“ kritisiert, die die EU durch ihre Binnenmarktfixierung vorangetrieben hat.

<sup>1</sup> Der Autor ist Akademischer Rat am Institut für Sozialwissenschaften, Vergleichende Politikwissenschaft, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Jana Lassen danke ich herzlich für ihre Unterstützung bei der Kodierung der Pressemitteilungen und die sprachliche Korrektur. Ulrich Glassmann danke ich sehr für die hilfreichen inhaltlichen Kommentare. Die Kodierung des AfD-Wahlprogramms erfolgte mit den Lehrforschungsprojektteilnehmern Patrick Stahlschmidt, Marina Kostova, Manuel Mohrs, Sabrina Schlencke, Igor Mitchnik. Alle Fehler im Beitrag liegen selbstverständlich in der alleinigen Verantwortung des Autors.

Im Rahmen der Finanzkrise hat die EU sich zunehmend zu einem System supranationaler Intervention entwickelt, das weder monetaristisch noch keynesianisch orientiert sei, aber auf jeden Fall ein Eingriff in die nationalstaatliche Souveränität (Scharpf 2013: 589). Weder Input- noch Outputlegitimität läge für die Europäische Rettungspolitik in hinreichendem Ausmaß vor, solange kein Europäischer Föderalstaat existiere (Scharpf 2013: 590). In ähnlicher Weise kritisiert Hall (2013) das demokratische Defizit der EU, das in der Finanzkrise auch an den mangelnden Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten der EU offenbar werde. Wolfgang Streeck (2013) sieht im Europäischen Binnenmarkt die Verwirklichung einer Neo-Hayekianischen Vision, die nun mit der Finanzkrise an ihre Grenzen gekommen sei. Sämtliche Interventionen der Euro-Staaten dienten nur zum Zeitgewinn und zur Anpassung nationaler Politiken an die neo-liberale Austeritätspolitik. Die Konstruktion der Euro-Institutionen ist aufgrund der mangelnden Fähigkeit, nationalstaatliche Besonderheiten berücksichtigen zu können, auch politik-ökonomisch früh kritisiert worden (Enderlein 2004; Höpner 2010).

Wenn die Kritik am Euro also auch in der Politikwissenschaft so weit verbreitet ist, unterscheidet sich die von der AfD aufgebrachte Kritik so fundamental davon? Zunächst unterscheidet sie sich von ihrem akademischen Herkunftsort: Der prominente Parteisprecher und Volkswirtschaftsprofessor Bernd Lucke verschafft sich durch die aus der Ökonomie kommende Kritik Aufmerksamkeit. Allerdings setzt die aktuell in die Öffentlichkeit getragene Kritik viel stärker an der konkreten Rettungspolitik und der Ausgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) an. Ursprüngliche Kernforderung des Plenums der Ökonomen, das von Lucke mit initiiert wurde, war z.B., kontrollierte Formen der Staatsinsolvenz zu ermöglichen (Merz/Lucke 2011; Hau/Lucke 2011). Der aktuelle ESM schließe diese Möglichkeit praktisch aus und setze daher keine oder gar die falschen Anreize für Politiken zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Die EU habe weiterhin keine Möglichkeiten, nichterfolgte Konsolidierungspolitik effektiv zu sanktionieren (Merz et. al. 2011). Lucke (2011) hält wie Hall (2013) die nationalen und europäischen Institutionen für zu schwach, um die Finanzkrise effektiv zu lösen. Er befürchtet vor allem, dass die Durchsetzungsfähigkeit der Geberländer gegenüber den Kreditempfängern durch die ESM-Konstruktion schwächer werde. Portugal etwa habe schon im Vorhinein Reformen ausgeschlossen – wie sollten die durchgesetzt werden, nachdem der ESM Portugal geholfen hat (Lucke 2011)? Bei aller Ähn-

lichkeit zeigt sich hier schon ein kleiner Unterschied in der Schwerpunktsetzung der ökonomischen und politikwissenschaftlichen Kritik: Während in der Politikwissenschaft die Erzwingung der Reformpolitik ohne demokratische Rückbindung an sich für problematisch gehalten wird, kritisieren Ökonomen primär fehlende Anreize zur Durchsetzung ebendieser Reformen. In einem Gastbeitrag für die FAZ verknüpft Lucke (2011) Monate vor Gründung der AfD ökonomische und politische Sphäre: Er sieht die größte Gefahr eines ökonomischen Scheiterns für die Politik darin, dass in Deutschland „das Vertrauen der Bürger in die Fähigkeit zu verantwortlicher Führung erschüttert würde. Das Parteiensystem könnte vor ähnlichen Umbrüchen stehen, wie sie Italien aus anderen Gründen in den neunziger Jahren durchlebte.“ Vor allem die Union drohe ihre Kernkompetenz des ökonomischen Sachverstandes zu verlieren. Damit sei, so Lucke, ihr letztes Kernthema zerstört, nachdem die Union ihre „profilbildenden Charakteristika“ weitgehend verloren habe:

„Den demokratischen Nationalismus, die kirchliche Prägung, den Antikommunismus, die atlantische Orientierung, das Bekenntnis zu Familie und Bildungsbürgertum, das Eintreten für das gegliederte Schulwesen, die umwelt- und energiepolitische Kompetenz“ (Lucke 2011).

Hier nimmt Lucke in gewisser Weise seinen eigenen politischen Werdegang vorweg und stellt die Europäische Finanzkrise in den politischen Zusammenhang, dass in Deutschland die CDU ihr gesellschafts-politisch-konservatives Profil verloren habe und nun auch in ökonomischen Fragen dieses zu verlieren drohte. Dies unterscheidet sich deutlich von einer rein ökonomisch oder politikwissenschaftlich inspirierten EU oder Euro-Kritik. Die AfD betont die Schulden- und Währungskrise als Gründungsanlass auf ihrer Homepage:

„In ernster Sorge vor politischen und wirtschaftlichen Fehlentwicklungen in Deutschland und in der Europäischen Union haben wir die Partei 'Alternative für Deutschland' gegründet.

Die europäische Schulden- und Währungs-krise hat viele Menschen davon überzeugt, dass die Altparteien zu einer nachhaltigen, transparenten, bürgernahen, rechtsstaatlichen und demokratischen Politik nicht imstande oder nicht willens sind. Wir formulieren Alternativen zu einer angeblich alternativlosen Politik...“<sup>3</sup>

<sup>3</sup> [www.alternativefuer.de/partei/faq/](http://www.alternativefuer.de/partei/faq/), zuletzt abgerufen am 04.01.2014.

Auffallend ist, dass kein positives Gründungsziel jenseits der „Alternativen zu einer angeblich alternativen Politik“ formuliert wird. Ist das aber schon ein Anzeichen für Populismus? Innerhalb der Politikwissenschaft gibt es eine lebhafte Debatte um eine zielführende Konzeptionalisierung dieses Begriffes. Eine weitverbreitete Definition stammt von Mudde. Er schlägt folgende Minimaldefinition vor:

“a thin-centred ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people (Mudde 2004: 543, italics in original)” (zitiert nach Kaltwasser/Mudde 2013: 149-150).

Eine dünne Ideologie, die sich als Ausdruck des Volkswillens versteht, sei somit allen populistischen Parteien gemeinsam. Während komplexe, „dicke“ Ideologien sich durch eine dichte Morphologie und die Verbindung mehrerer Kernkonzepte auszeichnen und so einen übergreifenden Rahmen zur Entwicklung zahlreicher Antworten auf politische Herausforderungen bieten, beruhen dünne Ideologien auf einzelnen oder nur wenigen Kernkonzepten. Sie führen somit eher zu einer Verengung der Weltsicht (Mudde/Kaltwasser 2013: 152). Der Populismus greift dabei zwei Grundwidersprüche moderner repräsentativer Demokratien auf (Dahl 1989): Wie lässt sich begrenzen, wer zu einem demokratischen Gemeinwesen gehört? Wie können die Kontrolleure demokratischer Politik kontrolliert werden (Kaltwasser 2013)? Der Populismus erscheint meist „als eine Folge der optimistischen Erwartung gegenüber der Mehrheitsherrschaft. (...) Das Problem ist dabei freilich die Definition des 'Volkes' – wer gehört zum, 'Volk' und wer nicht? (...) Der Populismus der Gegenwart neigt dazu, diese Debatte für abgeschlossen zu halten“ (Pelinka 2012: 9-11).

Das Aufkommen populistischer Parteien wird häufig auf Modernisierungskrisen zurückgeführt. Rascher Wandel könne zu Wert- und Orientierungsverlusten führen, die populistische Bewegungen mit vereinfachenden Parolen artikulieren und abzuwehren versuchen (Decker/Lewandowsky 2011: 332). Decker und Lewandowsky (2012: 276) unterscheiden drei Spielarten des Populismus: (1) einen kulturellen Populismus, wie ihn die italienische Lega Nord in Italien in Bezug zur Identitätspolitik vertritt; (2) einen ökonomischen Populismus, der entweder neo-liberale, markt-radikale Züge trägt oder umgekehrt sozialpopulis-

tisch kaum haltbare Wohlfahrtsversprechen macht; (3) einen institutionellen Populismus, der sich durch eine starke Anti-Establishment-Orientierung auszeichnet. Das Thema Europäische Integration eignet sich für eine Kombination aller drei Aspekte: Sie fordert Identitätskonflikte heraus, ist mit der EWWU eng in der Tagespolitik mit ökonomischen Themen verknüpft und weist mit der EU institutionell ein komplexes und, wie oben diskutiert, partiell demokratiedefizitäres Mehrebenensystem auf (Decker/Lewandowsky 2012: 276-277). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass wenn eine Partei populistische Züge aufweist, sie sich gleichzeitig durch (a) eine thematische Verengung, (b) eine Ableitung dieser engen Thematik auf Basis einer dünnen Ideologie, (c) eine eher gering differenzierte Anti-Eliten- und Anti-Establishment-Rhetorik, (d) die Vorstellung einer klar definierten homogenen Bevölkerung und (e) die Vorstellung eines ebenso klar definierten Allgemeinwohls auszeichnet. Ein weiteres Kennzeichen kann, muss aber nicht, die Konzentration der öffentlichen Parteikommunikation und internen Parteiorganisation auf eine einzelne Person sein (Decker/Lewandowsky 2012: 272). Auf alle diese Punkte werden das Wahlprogramm sowie die Pressemitteilungen der AfD hin untersucht werden.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Populismus nicht mit Extremismus verwechselt werden sollte. Extremismus bezeichnet das (extreme) Ausmaß sowie die (ggf. gewaltsame) Art und Weise, einen Wandel des Status Quo herbeizuführen. Jenseits einer möglichen populistischen Orientierung stellt sich die Frage, wie die AfD grundsätzlich ideologisch einzuordnen ist. Wie die meisten Parteineugründungen versucht die AfD sich in öffentlichen Verlautbarungen als eine Partei darzustellen, die nicht ins das übliche Links-Rechts-Spektrum einzuordnen sei. Teile der Grünen z.B. sagten zur Gründung und auch heute noch, dass die Grünen „nicht rechts, nicht links, sondern vorn“ seien (Mende 2011). Tatsächlich lassen sich aber die deutschen Grünen recht eindeutig innerhalb des deutschen Parteienspektrums als eine Partei links der Mitte identifizieren. Mit Luhmann (1981) gesprochen fungiert Links-Rechts als ein allgemeines Kommunikationsmedium: Links-Rechts ermöglicht abstrakte Orientierung in der Kommunikation, auch wenn unter Umständen die Kommunikationsteilnehmer etwas anderes im konkreten Sinn mit Links-Rechts verbinden. Als Super-Issue (Inglehart 1984; Fuchs/Klingemann 1990) absorbiert es die Bedeutungen einzelner Issues und setzt sie in Bezug zum Status Quo. Das Streben und die Befürwortung von mehr Gleichheit im Be-

zug zum Status Quo wird dabei als „links“ bezeichnet, die Befürwortung von Hierarchie und Ungleichheit im Bezug zum Status Quo als rechts (Inglehart 1984).<sup>4</sup> Somit lässt sich jede politische Gruppierung nach dem Ausmaß, wie sie in Relation zum Status Quo Gleichheit oder Ungleichheit präferiert, auf dem Links-Rechts-Spektrum verorten. Für Deutschland stellt sich das besondere Problem, dass die internationale vergleichende Forschung darauf hingewiesen hat, dass Deutschland besser durch eine als durch zwei Dimensionen beschrieben werden kann: eine ökonomische und eine gesellschaftspolitische Links-Rechts-Dimension. Letztere wird häufig mit dem Gegensatz GAL (grün-alternativ-libertär) vs. TAN (traditionell-autoritär-national) bezeichnet (Marks et. al. 2006).

### Daten & Methode

Die Analyse des Wahlprogramms der AfD stellt den Forscher vor ein Problem: Es ist sehr kurz. Automatisierte Verfahren zur Analyse von Wahlprogrammen wie Wordscores (Laver, Benoit & Garry 2003) oder Wordfish (Slapin/Proksch 2008) setzen aber hinreichend lange Programme voraus, um mit akzeptabler Sicherheit zu validen Schlüssen über die Positionierung einer Partei zu kommen. Somit bietet sich eine klassische kategorienbasierte Inhaltsanalyse als Alternative an. Das Manifesto-Projekt – derzeit *Manifesto Project on Political Representation* (MARPOR) genannt – bietet hierzu ein Schema mit insgesamt 56 inhaltlichen Kategorien plus einer Auffangkategorie an. Ermittelt werden die Hervorhebungen einzelner Politikthemen wie z.B. Soziale Gerechtigkeit, Europäische Union positiv oder negativ, Law & Order, Multikulturalismus positiv oder negativ etc. Analyseeinheit sind so genannte Quasi-Sätze. Quasi-Sätze können mit grammatikalischen Sätzen übereinstimmen, können aber auch Nebensätze oder Aufzählungen darstellen. Jeder grammatikalische Satz stellt somit mindestens einen Quasi-Satz dar, kann aber mehrere Quasi-Sätze umfassen. Die Kodierung mittels des Manifesto-Projekt-Schemas erfolgt somit in zwei Schritten: Zunächst wird das Textmaterial in Quasi-Sätze unterteilt, dann erst erfolgt in einem zweiten Schritt die Zuteilung auf die einzelnen inhaltlichen Kategorien. Inhaltsanalytische Schlüsse stellen dabei immer hypothetische Schlüsse dar – so genannte Abduktionen (Krippendorff 2004). Da Kommunikationsinhalte eines Senders in einem bestimmten Kommunikationskontext analysiert werden, besteht stets

eine gewisse Unsicherheit über den genauen Gehalt und die Absicht der Kommunikationsbotschaft. Mittels detaillierter Codebücher, klarer Kodieranweisungen und schließlich unabhängiger Mehrfachkodierung kann die Reliabilität und Validität solcher abduktiven Schlüsse auf die beste Erklärung sichergestellt werden. Im vorliegenden Fall wurde das AfD-Wahlprogramm im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes von insgesamt fünf Studierenden und dem Autor kodiert. Zunächst erfolgte dies unabhängig, dann wurden die Ergebnisse miteinander verglichen und in der Diskussion eine einheitliche Kodierung erarbeitet. Somit konnte das Wahlprogramm der AfD in das Format des Manifesto-Datensatzes übersetzt werden. Der Manifesto-Datensatz umfasst Wahlprogrammdateien zu allen Parteien, die im Zeitraum von 1945 bis heute mindestens zwei Abgeordnete in ein Parlament in den OECD-Staaten oder Mittel-Osteuropas entsenden. Der Datensatz wird permanent aktualisiert. Durch die Vergleichbarkeit mit etablierten Parteien im In- und Ausland kann nicht nur das allgemeine Profil der AfD mit der inhaltsanalytischen Kodierung erfasst werden, sondern auch unter Rückgriff etablierter Verfahren die programmatische Ähnlichkeit zu anderen Parteien (Franzmann 2008) sowie der zweidimensionale Links-Rechts-Wert (Franzmann/Kaiser 2006) ermittelt werden.

Neben dem Wahlprogramm wurden weiterhin die Pressemitteilungen der AfD inhaltsanalytisch verkodet. Die Pressemitteilungen sind auf der Homepage [www.alternativefuer.de](http://www.alternativefuer.de) vollständig dokumentiert. Mit dem offiziellen Wahlprogramm und den autorisierten Pressemitteilungen kann sichergestellt werden, dass die analysierten Dokumente autoritativen Charakter haben und somit Schlüsse über die beabsichtigte ideologische Positionierung der AfD Auskunft zulassen. Die Kodierung der Pressemitteilungen soll ergänzende Einsichten zum Wahlprogramm, zur Programmatik und zum Charakter der AfD geben. Erhoben wurde der (1) maßgeblich erwähnte interne Akteur der AfD, (2) ob die Regierung, die Opposition oder Regierung und Opposition sowie das gesamte politische System kritisiert wurde, (3) ob Kritik am Euro oder der Euro-Rettungspolitik Gegenstand der Pressemitteilung ist und (4) ob es sich um ein Thema der Außen-, Innen-, Europapolitik oder eine Parteimitteilung handelt. Somit gibt die Auswertung der Pressemitteilungen einen Hinweis darauf, wie eng oder weit Themen, Kritik und personelle Orientierung der AfD im Zeitraum bis zur Bundestagswahl waren. Berücksichtigt wurden alle Pressemitteilungen mit Ausnahme von Hinweisen auf parteieigene Videos.

<sup>4</sup> Genauer unterscheidet Inglehart (1984) noch reaktionär als das Streben nach mehr Ungleichheit und konservativ als Befürwortung der Beibehaltung des Status Quo.

## Ergebnisse

Die Analyse des Wahlprogramms der AfD offenbart, dass auf abstrakter Ebene nicht primär Aussagen zur Europäischen Union angesprochen werden (siehe Tabelle 1). Vielmehr dominieren Aussagen zur Befürwortung klassisch-orthodoxer ökonomischer Konzepte. Diese sind freilich meist in ihrem Begründungszusammenhang mit der Euro-Krise und dem Euro verbunden, wie beispielsweise: „Wir fordern die Wiedereinführung nationaler Währungen oder die Schaffung kleinerer und stabilerer Währungsverbände.“ (Wahlprogramm AfD, 14.4.2013). Sie können aber auch für sich selbst stehen: „Wir fordern, die Schuldenbremse zu achten und die Schuldenberge abzubauen...“ (Wahlprogramm AfD, 14.4.2013). Negative Aussagen zur Europäischen Union nehmen den sechsten Rang innerhalb der hervorgehobenen inhaltlichen Kategorien ein. Es finden sich aber auch positive Aussagen zur Europäischen Zusammenarbeit im AfD-Programm, freilich mit geringer Schwerpunktsetzung. Auffallend ist, dass als zweites abstraktes Thema die Befürwortung traditioneller Werte wie z.B. die Wertschätzung von Familien und Ehe steht. In diesem hohen Ausmaß ist dies bei anderen deutschen Parteien nicht zu finden, so wie auch die extrem hohe Betonung der klassisch-orthodoxen ökonomischen Ansichten in deutschen Wahlprogrammen selten anzutreffen ist. Neben den ökonomisch-liberalen Themen finden sich auch gesellschaftlich-liberale Themen prominent im AfD-Programm (z.B. die Betonung individueller Freiheitsrechte und die Befürwortung radikal-demokratischer Vorstellungen). Im Unterschied zu den bisherigen Wahlprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien setzt die AfD aber einige Themen prominent auf die Agenda, die dort kaum auftauchen: Negative Aussagen zur EU fanden sich bislang, wenn überhaupt, in Unionswahlprogrammen, negative Aussagen zu Multikulturalismus ebenso wie negative Aussagen zum Internationalismus kaum mal in einem anderen Wahlprogramm. Die gesellschaftlichen und ökonomischen Themen zusammengenommen, kann das Wahlprogramm der AfD als national-konservativ bis national-liberal charakterisiert werden. Einerseits hält sich das Programm mit direkten konservativ geprägten, gesellschaftspolitischen Aussagen zurück. Andererseits wird in einzelnen Teilaussagen und schließlich in der Gesamttaggregation die Befürwortung eines traditionellen Familienbildes in konkreten Aussagen wie „Wir stehen für den Schutz der Familie als Keimzelle der Gesellschaft...“ deutlich erkennbar (Wahlprogramm AfD, 14.4.2013).

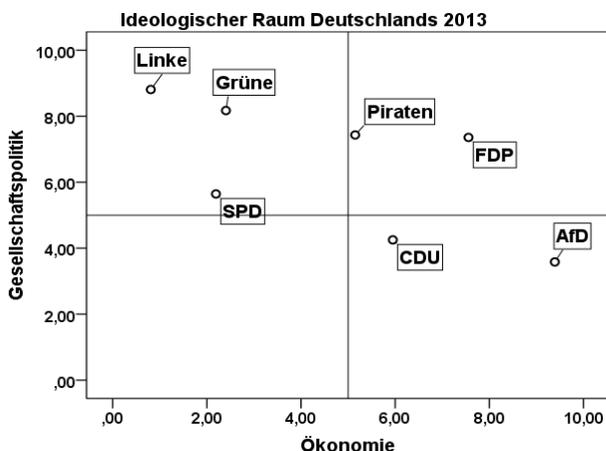
**Tabelle 1: Prozentuale Hervorhebung einzelner Themen im Wahlprogramm der AfD**

Rang	Kategorie	Kategorienbezeichnung	Prozentanteil am Wahlprogramm
1	per414	Ökonomie: Orthodoxe Politikvorschläge	21.95
2	per603	Traditionelle Moralvorstellungen: positiv	8.54
3	per202	(direkte) Demokratie: positiv	7.32
3	per305	Effektive Staatsautorität	7.32
5	per201	Individuelle Bürger- und Freiheitsrechte: positiv	6.10
6	per109	Internationalismus: negativ	4.88
6	per110	Europäische Union: negativ	4.88
6	per506	Bildungsausgaben: positiv	4.88
6	per608	Multikulturalismus: negativ	4.88
13	per108	Europäische Union: positiv	2.44
....			
13	per203	Verfassung: positiv	2.44

Während die isolierte Betrachtung der thematischen Hervorhebungen ein ausgeglichenes, wenn auch bürgerlich-konservatives Bild ergibt, verdeutlicht die Berechnung der Links-Rechts-Position im zweidimensionalen Raum im Vergleich zu anderen Parteien die Positionierung der AfD deutlich rechts von der Union (siehe Graphik 1). Bei der Abtragung auf einer gesellschaftspolitischen wie ökonomischen Achse nimmt die AfD einen fast spiegelbildlichen Platz zur Partei DIE LINKE ein: Ungefähr so links wie die LINKE in ökonomischen Fragen ist, so rechts positioniert sich die AfD. Der Grund für diese Außenstellung (obwohl sich die einzelnen Programmpunkte der AfD recht moderat lesen) liegt darin, dass die AfD ihre ökonomischen Aussagen nicht mit „linken“ Aussagen ausbalanciert. Gesellschaftspolitisch scheint ihre Position auf der Gesamtskala auf den ersten Blick etwas moderater zu sein, wenn auch rechts von der Union positioniert. Dies ist aber der Zusammenführung gesellschaftspolitischer Themen unter GAL (grün, alternativ, libertär) geschuldet. Die AfD vertritt durchaus libertäre Auffassungen, aber keine alternativen oder grünen Vorstellungen, sondern traditionelle und nationalstaatsorientierte. Im Vergleich mit den bis 2013 im Bundestag vertretenen Parteien fällt jenseits der ideologischen Orientierung auf,

dass die AfD in deutlich höherem Ausmaß konfrontative anstelle von konsensualen Themen in den Vordergrund stellt. Bei der Analyse von Sachthemen unterscheidet die Politikwissenschaft konfrontative Positionsthemen von konsensorientierten „Valenzthemen“ (Stokes 1963). Stokes selbst hatte den von ihm eingeführten Begriff „*Valence Issues*“ etwas unglücklich gewählt; gemeint sind damit Themen, denen im Grunde alle gesellschaftlichen Kräfte und Parteien zustimmen, z.B. die Bekämpfung von Korruption oder die Sicherstellung von Frieden (Stokes 1992). Neben wahltaktischen Motiven dient die Betonung gemeinschaftlicher Ziele über Parteigrenzen hinweg der Verständigung innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens (Linz 1967). Das höchste Ausmaß an Betonung solcher Konsensthemen und somit den geringsten Wert beim Konfrontationsindex weisen die traditionellen Volksparteien CDU/CSU sowie SPD auf. Die Union hat sogar mehr konsensuale als konfrontative Themen in ihrem 2013-Wahlprogramm! Angezeigt wird dies durch den Indexwert von 0,856 (Quotient aus Prozentanteil konfrontativer und konsensualler Themen). Hohe Werte des Konfrontationsindex weisen DIE LINKE und die AfD auf, wobei die AfD fast viermal so häufig konfrontative anstelle konsensualler Themen anspricht. Wird mit Hilfe des Ähnlichkeitsindex untersucht, inwieweit die AfD die gleichen thematischen Hervorhebungen macht wie ihre Konkurrenzparteien aus dem Bundestag der 17. Legislaturperiode, fällt ihre Unterschiedlichkeit auf: Sie bewegt sich von knapp 32% mit der Union im engen Bereich von gut 35% zur FDP. Zum Vergleich: Die Ähnlichkeit zwischen sozial- und christdemokratischen Parteien beträgt in Mittel- und Westeuropa ca. 70% (Franzmann 2008).

Graphik 1



Quelle: Franzmann 2013

Tabelle 2: Das AfD-Wahlprogramm im innerdeutschen Vergleich 2013

	Linke	Grüne	SPD	FDP	CDU/CSU	AfD
Konfrontationsthemenindex	2.746	2.145	1.185	1.609	0.856	3.768
Ähnlichkeit zur AfD (in %)	34.69	33.49	33.73	35.18	31.84	100

Quelle: Volkens et al. (2013) und eigene Auswertung

Schließlich wurden Parteien im internationalen und historischen Vergleich innerhalb der Manifesto-Datenbank auf ihre Ähnlichkeit zum AfD-Wahlprogramm hin untersucht. Zunächst wurden hierfür Parteien identifiziert, die der AfD in der Betonung der höchsten vier Kategorien ähneln, also hohe Werte in orthodoxer Ökonomie, traditionellen Moralvorstellungen, direkter Demokratie und effektiver Staatsautorität aufweisen.

Tabelle 3: Thematische Aufteilung der AfD-Pressemitteilungen

	Anzahl	Kritik an Euro od. Eurorettung	Europapolitik	Innenpolitik	Außenpolitik	Parteiangelegenheiten
April	12	0.25	0.25	0.00	0.00	0.75
Mai	6	0.33	0.33	0.00	0.00	0.67
Juni	17	0.12	0.65	0.35	0.00	0.00
Juli	24	0.42	0.63	0.17	0.08	0.13
August	37	0.59	0.62	0.27	0.05	0.05
Sept.	23	0.39	0.43	0.17	0.17	0.17
Summe/Gesamtanteil	119	0.40	0.54	0.20	0.07	0.18

Anmerkung: Die Themen wurden ausschließlich und eindeutig auf die Felder Europa-, Innen-, Außenpolitik sowie Parteiangelegenheiten klassifiziert. Innerhalb der Pressemitteilungen zur Europapolitik wurden dann die herausgefiltert, die spezifische Kritik am Euro oder der Eurorettung formulieren.

Dies waren insgesamt 29 Wahlprogramme. Dann wurde für diese Wahlprogramme die Ähnlichkeit im Vergleich zum AfD-Wahlprogramm bestimmt. Aufgrund nationaler und zeithistorischer Besonderheiten fallen die aggregierten Ähnlichkeiten auch hier nicht sonderlich hoch aus. Eine Ähnlichkeit von mehr als 50% kann für die estnische Reformpartei, die schwedischen „Neuen Demokraten“ sowie die Partei der (konservativen) Moderaten in Schweden ermittelt

werden. Es dominieren insgesamt eindeutig Parteien aus dem skandinavischen Raum gefolgt vom angelsächsischen Raum.<sup>5</sup>

Zu welchen Ergebnissen kommt die Auswertung der Pressemitteilungen? Insgesamt wurden für den Untersuchungszeitraum bis zum 22.09.2014 144 online veröffentlichte Pressemitteilungen gezählt, von denen 119 den Kriterien zur Berücksichtigung bei der Inhaltsanalyse entsprachen. Abweichend vom Wahlprogramm liegt hier die Konzentration eindeutig auf Themen der Europapolitik und der Eurorettung. Über den gesamten Analysezeitraum widmen sich 54% der Pressemitteilungen der Europapolitik; 40% aller Pressemitteilungen beinhalten darüber hinaus eine Kritik am Euro oder an der Euro-Rettungspolitik, insbesondere am ESM. Mit jeweils schwankenden Anteilen kommen innenpolitische und außenpolitische Themen zu einem Drittel in den Pressemitteilungen vor.

Kritik ist meist die Regierung. Im August und September konzentrieren sich die Pressemitteilungen verstärkt auf Bernd Lucke. Auch ist zu beobachten, dass der Adressat der Kritik nicht mehr die Regierung allein, sondern zunehmend auch die Opposition ist. Allgemeine Systemkritik sowie die gleichzeitige Kritik aller im Parlament vertretenen Parteien nimmt ebenfalls zu. Neben Bernd Lucke fallen die häufigen Wortmeldungen des stellvertretenden Parteisprechers Alexander Gauland auf. Er äußert sich öfter als die Parteisprecher Frauke Petry und Konrad Adam. Sein Themengebiet ist meist die Außenpolitik. Auch nach der Wahl blieb Gauland prominent in der Außen- und Innendarstellung der Partei.<sup>6</sup>

### Diskussion

Die Analyse der programmatischen Aussagen der AfD legen nahe, zwischen Gründungsanlass und Gründungsursache sorgfältig zu unterscheiden. Konkreter Gründungsanlass war und ist sicherlich die Euro-Krise und die damit verbundene Euro-Rettungspolitik und insbesondere der ESM. Dieses Thema dominiert insbesondere die offiziellen Pressemitteilungen. Im Wahlprogramm nimmt dieses Thema ebenfalls einen sehr prominenten Platz ein. Hier werden jedoch in der Diskussion meist keine genuin europapolitischen Ziele formuliert, sondern klassisch orthodoxe ökonomische Konzepte vertreten. Vor allem in den ersten Gründungsmonaten ist der Adressat der Kritik die Regierung und ihr Handeln in der Euro-Frage. Insofern reflektiert der Gründungsanlass

durchaus die zuvor vorwiegend in akademischen Diskussionen geäußerten Bedenken vor allem von ökonomischer Seite. Zu dieser Lesart passt die Zusammensetzung der Wählerschaft der AfD bei der Bundestagswahl, die sich überwiegend aus ehemaligen FDP-Wählern, CDU-Wählern und auch ehemaligen Wählern der SPD und der Partei DIE LINKE rekrutierte (Forschungsgruppe Wahlen 2013). Gründungs-

**Tabelle 4: Adressaten und Urheber der AfD-Pressemitteilungen**

	Anzahl	Bernd Lucke	Alexander Gauland	Konrad Adam	Kritik Regierung	Kritik Opposition	Systemkritik/Kritik aller etablierten Parteien
April	12	0.50	0.00	0.00	0.25	0.00	0.08
Mai	6	0.50	0.00	0.00	0.17	0.00	0.00
Juni	17	0.24	0.12	0.12	0.18	0.06	0.12
Juli	24	0.33	0.29	0.17	0.29	0.08	0.08
August	37	0.46	0.22	0.05	0.30	0.19	0.24
Sept.	23	0.39	0.22	0.09	0.30	0.09	0.26
Summe/ Gesamtanteil	119	0.39	0.18	0.08	0.27	0.10	0.17

Anmerkung: Nennenswerte andere Akteure: Frauke Petry mit insges. 5,1%; Bei den Adressaten der Kritik wurden ggf. mehrere Kategorien pro Pressemitteilung kodiert.

Analysiert man den monatlichen Verlauf, interne Akteure sowie die Adressaten der Kritik in den Pressemitteilungen, so fällt zunächst ins Auge, dass in den Anfangsmonaten Parteimeldungen dominieren. Nach zwei Aufbaumonaten im Mai und Juni kommt der Wahlkampf der AfD im Juni und Juli langsam in Fahrt. Die Anzahl der monatlichen Pressemitteilungen steigen. Der Juli ist dabei der Monat, in dem die Pressemitteilungen am ehesten zwischen den Parteisprechern ausgeglichen verteilt sind. Adressat der

durchaus die zuvor vorwiegend in akademischen Diskussionen geäußerten Bedenken vor allem von ökonomischer Seite. Zu dieser Lesart passt die Zusammensetzung der Wählerschaft der AfD bei der Bundestagswahl, die sich überwiegend aus ehemaligen FDP-Wählern, CDU-Wählern und auch ehemaligen Wählern der SPD und der Partei DIE LINKE rekrutierte (Forschungsgruppe Wahlen 2013). Gründungs-

<sup>5</sup> Ausführlichere Daten und Informationen zu den empirischen Auswertungen sind beim Autor erhältlich: simon.franzmann@hhu.de.

<sup>6</sup> So zum Beispiel mit einem offenen Brief Ende 2013 an „Liebe konservative Parteifreunde“, in dem Alexander Gauland darauf hinweist, dass eine bürgerliche AfD eine Partei sei, die nicht nur für Konservative und Wertkonservative da sei ([www.alternativ fuer.de/2013/12/29/brief-an-konservative-partEIFREUNDE/](http://www.alternativ fuer.de/2013/12/29/brief-an-konservative-partEIFREUNDE/)).

*ursache* scheint aber darüber hinaus zu sein, dass diese Thematik für Personen als Gründungsanlass diente, die sich auch in Themen jenseits der Euro-Währungspolitik von den etablierten Parteien nicht vertreten fühlten. Hierfür sprechen neben subjektiven Äußerungen des späteren Parteisprechers Bernd Lucke (Lucke, FAZ 2011) die äußerst niedrigen Ähnlichkeitswerte sowie die starke Hervorhebung von Themen, die bei den anderen deutschen Parteien selten in dieser Deutlichkeit betont werden. Thematisch erscheint die AfD somit während des Bundestagswahlkampfes als Antipode zur Partei Bündnis90/Grüne. In der ideologischen Verortung innerhalb des deutschen Parteiensystems nimmt sie eine spiegelbildliche Position zur Partei DIE LINKE ein: ökonomisch ungefähr so marktorientiert wie DIE LINKE staatsorientiert ist, gesellschaftspolitisch konservativer als aktuell die Union. Zudem bedient sich die AfD überwiegend konfrontativer Themen, stärker noch als DIE LINKE. Entsprechend kann erwartet werden, dass sich für die AfD in absehbarer Zeit ähnliche Probleme stellen werden wie für die LINKE, die intern zwischen systemablehnenden kommunistischen Dogmatikern und reformorientierten koalitionswilligen Pragmatikern gespalten ist. Die von der AfD besetzten Kernthemen ziehen ein bestimmtes Klientel an, das zuvor auch in extremistischen und populistischen Parteien seine Heimat sah (Häusler 2013). Folglich zeichnet sich ab, dass innerhalb der Parteilgliederungen der AfD systemkritische bis systemfeindliche Personengruppen versuchen, Fuß zu fassen, während auf der anderen Seite bürgerliche Kreise mit konservativer oder klassisch national-liberaler Einstellung eher spezifische Problemlösungsaspekte der Euro-Krise in den Vordergrund stellen werden. Die Unterscheidung von Gründungsanlass und Gründungsursache hilft den scheinbaren Widerspruch von der im Beitrag identifizierten klaren national-konservativen und national-liberalen Orientierung in der Programmatik und der ideologischen Breite der Wählerschaft zu erklären. Der Gründungsanlass Euro-Krise, ESM und die allgemein zunehmende Skepsis gegenüber der Ausgestaltung des Europäischen Integrationsprozesses – die Themen, die die AfD im Wahlkampf und in ihren Pressemitteilungen fokussierte – findet Resonanz über die politischen Lagergrenzen hinweg. Die Gründungsursache, nämlich die Unzufriedenheit der thematischen Ausrichtung der klassisch „bürgerlichen Parteien“ FDP und CDU/CSU, wird nur von einer eher konservativ orientierten Klientel geteilt. Ungeachtet aller eigenen Beteuerung und Breite der Wählerschaft lässt sich die AfD eindeutig als eine Partei kennzeichnen, die ökonomische

wie gesellschaftspolitische Auffassungen „rechts der Mitte“ artikuliert. Ist die AfD dann populistisch? Wie oben diskutiert, besitzt das zentrale AfD-Thema Europapolitik durch die spezifische Verknüpfung von institutionellen, ökonomischen und kulturellen Aspekten (Decker/Lewandowsky 2012) eine starke Attraktivität für populistische Zuspitzungen. Das Wahlprogramm der AfD ist betont kurz und hebt stärker konfrontative Themen hervor, als dies bei den bis 2013 im Bundestag etablierten Parteien der Fall ist. Das Programm ähnelt einem Forderungskatalog. Es bietet keine Erzählung oder Erklärung der Herkunft der programmatischen Standorte an; dies wird in gewisser Weise auf der Homepage geleistet, in der auf die Währungs- und Finanzkrise als Grunderfahrung zur AfD-Partei Gründung hingewiesen wird. Das AfD-Motto „Mut zur Wahrheit“ verweist auf die Tugend der Wahrhaftigkeit als einen zentralen Grundwert; andere abstrakte Grundwerte finden sich bislang nicht. Zusammengenommen mit der thematischen Verengung in den Pressemitteilungen auf Europapolitik könnte hier durchaus von einer dünnen Ideologie jenseits ökonomisch-technischer Analysen gesprochen werden. Allerdings würde das nicht dem Umstand Rechnung tragen, dass die AfD als sehr junge Partei-neugründung schlicht keine Zeit hatte, ein entsprechend komplexes Grundsatzprogramm zu entwerfen. Somit kann nur der weitere Zeitverlauf zeigen, welche Stufe der Komplexität das AfD-Programm erreichen wird; die AfD ist schlicht zu jung, um diesen Aspekt abschließend beurteilen zu können.

Im Zuge des Wahlkampfes hat die AfD in ihren Pressemitteilungen in zunehmendem Ausmaß eine Anti-Establishment-Rhetorik und Kritik am gesamten Parteiensystem geäußert. Auch dies wäre ein Anzeichen für eine populistische Partei. Allerdings gilt es innerhalb des Themenfeldes der Europapolitik als ohnehin relativ schwierig, Kritik zu üben, ohne als Anti-Systemaussage verstanden zu werden, da selbst die Befürworter der Europäischen Integration durch eine „Freund-Feind“ und „Krieg oder Frieden“-Rhetorik auffallen und somit ebenfalls populistisch agieren (Mair 2007). Zum jetzigen Zeitpunkt, Januar 2014, können thematische und stilistische Ähnlichkeiten der AfD mit rechtspopulistischen Parteien in Europa festgestellt werden, aber keine wirkliche Übereinstimmung. Begreift man die Partei Gründung als immer noch laufenden Prozess, der nicht mit der Phase von Februar bis April 2013 abgeschlossen ist, sondern derzeit noch andauert, dann stellt die AfD in kommenden Monaten die Weichen, ob sie eine rechtspopulistische Partei oder eine konservativ-national-liberale bürgerliche Partei wird. Beide Elemente sind in der

AfD angelegt und mit dem Thema Europapolitik kombinierbar. Die AfD favorisiert die Nationalstaaten als Träger demokratischer Souveränität. Die Rolle der nationalstaatlichen Parlamente soll im Vergleich zum Europäischen Parlament gestärkt werden; gleichzeitig sollen auf nationaler Ebene mehr direktdemokratische Elemente implementiert werden. Die AfD äußert die Vorstellung, dass es „das Volk“ gebe, das sich eindeutig einzelnen Nationalstaaten zuordnen lässt. Die Politikwissenschaft ist gegenüber solchen Vorstellungen skeptisch: „Angesichts der beobachteten Wirklichkeit innergesellschaftlicher Gegensätze und Konflikte ist die Idee einer homogenen Nation, eines in sich geschlossenen und eindeutig definierbaren „Volkes“ ein naives und gefährliches Wunschdenken“ (Pelinka 2012: 13). Um nicht missverstanden zu werden: Nicht die Forderung, Entscheidungskompetenzen von der europäischen auf die nationalstaatlichen Ebene zu transferieren, wird skeptisch gesehen. Es ist die Begründung und der Glaube daran, dass auf nationalstaatlicher Ebene eine vergleichsweise homogene Bevölkerung existiere.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die AfD in ihrer programmatischen Ausrichtung sowohl einerseits konservativ-national-liberalen als auch andererseits rechtspopulistischen Parteien ähnelt, ohne zumindest zum Zeitpunkt der Bundestagswahl schon eindeutig eine gewesen zu sein. Ob die AfD tatsächlich eine rechtspopulistische Partei wird, wie wir sie in anderen europäischen Staaten vorfinden, hängt von der Entwicklung der kommenden Monate ab. In der Gründungsabsicht lag eine rechtspopulistische Ausrichtung wohl nicht, wie die durchweg moderaten Äußerungen in den Pressemitteilungen der Anfangsmonate vermuten lassen. Entscheidend wird sein, ob die AfD ein komplexeres argumentatives Fundament als bislang entwickelt.

### Literatur:

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Decker, Frank und Marcel Lewandowsky (2011): *Populismus. Erscheinungsformen, Entstehungshintergründe und Folgen eines politischen Phänomens*. In: Olivier Agard et. al. (Hrsg.): *Das Populäre. Untersuchungen zu Interaktionen und Differenzierungsstrategien in Literatur, Kultur und Sprache*. Göttingen: V&R unipress, 331-352.

Decker, Frank und Marcel Lewandowsky (2012): *Die rechtspopulistische Parteienfamilie*. In: Uwe Jun

und Benjamin Höhne (Hrsg.): *Parteienfamilien. Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?* Opladen: Barbara Budrich, 268-281.

Enderlein, Henrik (2004): *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt/New York: Campus.

Forschungsgruppe Wahlen (2013): *Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013*. Berichte der FGW e.V. Nr. 154, Mannheim.

Franzmann, Simon T. (2008): *Programmatische Konvergenz innerhalb der westeuropäischen Parteienfamilien? Ein Vergleich von Christ- und sozialdemokratischen Parteien in Europa*. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 37 (1), 79-98.

Franzmann, Simon T. (2013): *The unsuccessful struggle for instead of votes: The Greens, die Linke and the FDP*. Paper presented “Germany after the 2013 elections”, Workshop geleitet von Gabriele d’Ottavio und Thomas Saalfeld, Bologna.

Franzmann, Simon T. und André Kaiser (2006): *Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data*. *Party Politics* 12 (2), 163-188.

Fuchs, Dieter und Hans Dieter Klingemann (1990): *The Left-Right Schema*. In: M. Kent Jennings et al. (Hrsg.): *Continuities in Political Actions. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*. Berlin/New York: de Gruyter, 203-234.

Hall, Peter A. (2013): *Democracy in the European Union: The Problem of Political Capacity*, in: Klaus Armingeon (Hrsg.): *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden: Springer VS, 431-443.

Hau, Harald und Bernd Lucke (2011): *Die Alternative zum Rettungsschirm*. [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/zwangs-rekapitalisierung-gefaehrdeter-banken-die-alternative-zum-rettungsschirm-11227409.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/zwangs-rekapitalisierung-gefaehrdeter-banken-die-alternative-zum-rettungsschirm-11227409.html) (zuletzt abgerufen am 20.01.2014).

Häusler, Alexander et. al. (2013): *Die „Alternative für Deutschland“ – eine neue rechtspopulistische Partei? Materialien und Deutungen zur vertiefenden Auseinandersetzung*. Düsseldorf: Heinrich-Böll-Stiftung Nordrhein-Westfalen.

Höpner, Martin (2010): *Etwas läuft grundsätzlich schief in Europa. Eine einheitliche Geldpolitik – der Euro – behandelt einen Wirtschaftsraum mit großen Unterschieden wie ein homogenes Gebilde*. *Magazin Mitbestimmung* 07+08/2010, SPEZIAL EUROKRISE: Warum der Euro nicht funktioniert.

- Inglehart, Ronald (1984): *The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society*. In: Russel J. Dalton et. al. (Hrsg.): *Electoral Change: Realignment and Dealignment in Advanced Industrial Democracies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 25–69.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2013): *The Responses of Populism to Dahl's Democratic Dilemmas*. *Political Studies*, forthcoming (doi: 10.1111/1467-9248.12038).
- Krippendorff, Klaus (2004): *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. London u.a.: Sage.
- Laver, Michael et. al. (2003): *Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data*. *American Political Science Review* 97 (2), 311-331.
- Linz, Juan (1967): *Cleavage and Consensus in West German Politics: The Early Fifties*. In: Seymour M. Lipset und Stein Rokkan (Hrsg.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 283-316.
- Lucke, Bernd (2011): *Euro-Retter auf der falschen Spur*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Juni 2011, S. 10.
- Luhmann, Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Günter Olzog Verlag.
- Mair, Peter (2007): *Political Opposition and the European Union, Government and Opposition*, Vol. 42(1), 1–17.
- Marks, Gary and Liesbet Hooghe, Moira Nelson, Erica Edwards (2006): *Party Competition and European Integration in the East and West Different Structure, Same Causality*. *Comparative Political Studies* March 39(2), 155-175
- Marks, Gary et. al. (1996): *Governance in the European Union*. London u.a.: Sage.
- Mende, Silke (2011): *„Nicht rechts, nicht links, sondern vorn“: Eine Geschichte der Gründungsgrünen*. München: Oldenbourg.
- Merz, Monika und Bernd Lucke (2011): *Ohne Insolvenzregeln für Europa geht es nicht*. [www.experimentalforschung.vwl.uni-muenchen.de/studium/veranstaltungsarchiv/sq2/ftd\\_insolvenzregeln.pdf](http://www.experimentalforschung.vwl.uni-muenchen.de/studium/veranstaltungsarchiv/sq2/ftd_insolvenzregeln.pdf) (aufgerufen am 20.01.2014).
- Mudde, Cas und Cristóbal R. Kaltwasser (2013): *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*. *Government and Opposition* 48 (2), 147–174.
- Pelinka, Anton (2012): *Populismus – zur Karriere eines Begriffes*. In: Sir Peter Ustinov Institut (Hrsg.): *Populismus. Herausforderung oder Gefahr für die Demokratie?* Wien: New Academic Press, 9-20.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2013): in: Klaus Armingeon (Hrsg.): *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collaps in the Euro Crisis*, in: Klaus Armingeon (Hrsg.): *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden: Springer VS, 567-595.
- Slapin, Jonathan B. und Sven-Oliver Proksch (2008): *A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts*.
- Stokes, Donald E. (1963): *Spatial Models of Party Competition*. *The American Political Science Review* 57(2), 368-377.
- Stokes, Donald E. (1992): *Valence Politics*. In: Derek Kavanagh (Hrsg.): *Electoral Politics*. Oxford: Clarendon Press, 141–164.
- Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Volkens, Andrea et. al. (2013): *The Manifesto Data Collection*. *Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*. Version 2013a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Wahlprogramm AfD (14.4.2013): [www.alternative-fuer.de/partei/wahlprogramm/](http://www.alternative-fuer.de/partei/wahlprogramm/) (zuletzt abgerufen am 20.01.2014).
- ZEIT (14.12.2013): *Wie autoritär ist die AfD?* [www.zeit.de/2013/51/afd-alternative-fuer-deutschland-rechts](http://www.zeit.de/2013/51/afd-alternative-fuer-deutschland-rechts) (zuletzt abgerufen am 20.01.2014).

## Die Perspektive der Parteien auf Fortschritt: Konsens und Divergenz eines gesellschaftlichen Konzeptes

Ina Radtke, M.A.<sup>1</sup>/  
Anne Klinnert, M.A.<sup>2</sup>

Da Handlungen nur in Ansätzen instinktgeleitet sind, braucht der Mensch ein sinnstiftendes und Orientierung gebendes Konstrukt, eine Religion. „In diesem weitgefaßten Sinn ist in der Tat keine Gesellschaft der Vergangenheit, der Gegenwart und selbst der Zukunft vorstellbar, die keine ‚Religion‘ hat.“ (Fromm 2007: 109) Dieser Orientierungsrahmen kann nicht losgelöst von den gesellschaftlichen Bedingungen gedacht werden. Seit der Industrialisierung hat sich Fortschritt als sinnstiftendes Konzept etabliert, das mit der Genese eines Bildes vom Menschen als Gestalter der Welt in Zusammenhang steht. Das absolute Konzept von Fortschritt kann in der empirischen Realität jedoch nicht unabhängig von der Heterogenität der Gesellschaft untersucht werden. Es ist somit relativ und resultiert aus dem historischen und sozialen Kontext. Deshalb fußt der Artikel auf der Prämisse, dass die Dominanz des Fortschritts als sinnstiftendes Konstrukt sowie sein spezifischer Inhalt entsprechend dem Zeitgeist und den milieuspezifischen Werten variiert. Im repräsentativen politischen System gelten Parteien als Katalysatoren und Richtungsgeber der politischen Willensbildung (Alemann 2010: 9ff.). Dieser Artikel sucht deshalb in Schlüsseldokumenten deutscher etablierter Parteien anhand folgender Fragen nach dem gegenwärtigen politischen Fortschrittsbegriff: Hinsichtlich welcher inhaltlichen Dimensionen und Bewertungen wird das Wort *Fortschritt* verwendet? Inwieweit besteht Divergenz zwischen den Äußerungen der Parteien in den untersuchten Dokumenten? Und welche Aussagen bezüglich eines überparteilichen, gegenwärtigen Fortschrittsbegriffes lassen sich aus den verschiedenen Äußerungen ableiten? Wir untersuchen dabei die jüngsten Grundsatzprogramme sowie die Wahlprogramme und Koalitionsverträge der etablierten Parteien CDU, CSU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, PDS bzw. Die Linke und SPD auf Bundesebene seit dem Wahlkampf von 1998, d.h. seit der Schwelle zum jet-

zigen Jahrtausend, mittels einer Häufigkeitszählung und einer qualitativen Inhaltsanalyse dieser Dokumente. Die Untersuchung wird von einem analytischen Rahmen geleitet, der aus der Literatur abgeleitete Fortschrittsdimensionen und -bewertungen umfasst. In der Analyse werden nur Verwendungen des Fortschrittsbegriffs berücksichtigt, wenn sie sich auf eine der entwickelten Dimensionen oder ein allgemeines Konzept von Fortschritt beziehen. Nicht beachtet werden Begriffe wie *fortschrittlich*, *fortschrittswillig* oder Verwendungen hinsichtlich erreichter oder zu erreichender *Fortschritte*. Dennoch ist die Analyse offen für empirisch beobachtbare Dimensionen, neben den theoretisch entwickelten. Nach der Vorstellung des analytischen Rahmens folgt die Darstellung der dem Artikel zugrundeliegenden Parteientypologie. Die anschließende empirische Untersuchung gliedert sich nach der Art der untersuchten Dokumente. Auf die Grundsatzprogramme als Fundament der Parteien folgen die Wahlprogramme als Schnittpunkte von grundsätzlichen Auffassungen und aktuellen Schwerpunkten im politischen Diskurs und schließlich die Koalitionsverträge als regierungsleitende Handlungsprogramme. Ziel ist es, zu zeigen, dass Divergenz hinsichtlich der Fortschrittsbegriffe der Parteien abhängig von mit ihnen assoziierten Werten besteht und dass sich dennoch ein gemeinsamer aktueller politischer Fortschrittsbegriff für Deutschland generieren lässt.

### Fortschritt – Umrisse eines sozialen Konstrukts

Nicht jede Veränderung oder Entwicklung ist Fortschritt. Fortschritt ist anthropozentrisch (Markl 1994: 1326f.) und steht im Zusammenhang mit einem kreativen, zweck- und zielbestimmten Handeln. Im menschlichen Denken ist Fortschritt auch Ausdruck einer bestimmten Geschichtsauffassung, welche die Epoche der Moderne dominierte (Hubmann/Kapeller 2013: 4ff.). War das Verständnis von gesellschaftlicher Entwicklung in der Antike zirkulär, wurde dieser kreisförmigen Entwicklung im Mittelalter durch die Verbreitung des Christentums und dem damit einhergehenden Konzept der Eschatologie ein Ziel gesetzt: das Paradies. Die Industrialisierung bedeutete das Ende dieser Zentralität des Glaubens an einen überirdischen Gott. Folglich begann sich der Mensch als Gestalter der Welt im Geiste eines radikalen Humanismus zu begreifen (Fromm 2007: 134). Planung und aktives Hinwirken auf ein Konzept von Vervollkommnung wurden zentral und die bisherige Geschichte als lineare Entwicklung einer sich stetig verbessernden Menschheit verstanden. In zweierlei

<sup>1</sup> Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam.

<sup>2</sup> Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und Lehrbeauftragte der Universität Potsdam.

Hinsicht ist dies relevant für unsere Untersuchung. Zum einen zeigt sich eine erste Fortschrittsdimension: eine *historisch-kulturelle* (Rapp 1992: 81). Äußerungen vor dem Hintergrund eines Zielideals geschichtlicher Entwicklung und damit zusammenhängende Vorstellungen von Werten, Normen und Kultur fallen in diese Kategorie. Zum anderen ist eine Fortschrittsbewertung erkennbar: Fortschritt als *Ziel* und somit als übergeordnete Orientierung.

Eine zweite Dimension lässt sich erkennen, betrachtet man die Geburt dieses Fortschrittsglaubens in der Moderne näher. Diese war (sprunghaftes) technisches Voranschreiten, basierend auf neuen Erkenntnissen und Entwicklungen. Diese *wissenschaftlich-technische* (Markl 1994: 1325ff.) Fortschrittsdimension umfasst Gebiete wie die Medizin, Technologie und die Organisation von Prozessabläufen.

Mit dem zunächst unerschütterlichen Fortschrittsglauben ging die Erwartung einher, dass der technische Fortschritt auch einen *gesellschaftlichen* mit sich bringe (Woyke 2008: 2ff.). Die Hoffnung war, dass Erkenntnisse und Innovationen direkt oder durch das Befördern von wirtschaftlichem Wachstum indirekt, gesellschaftlichen Fortschritt ermöglichen. *Gesellschaftlicher Fortschritt* (Fuchs 2002: 726) umfasst die Bereiche Bildung, Familie, aber auch Integration und soziale Sicherheit sowie das politische System und ist nicht zwangsläufig auf die nationale Ebene beschränkt. Dies war die Zeit der Illusion einer Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse durch ein steigendes Bruttoinlandsprodukt. Deutlich wird, dass die Bewertung von Fortschritt als Ziel, neben einem sich positiv auswirkenden allgemeinen Fortschritt, ebenso in Bezug auf eine Interdependenz zwischen Fortschrittsdimensionen geäußert werden kann.

Die moralischen und menschlichen Abgründe, die in den technisch hochgerüsteten Kriegen des 20. Jahrhunderts zu Tage traten, ließen jedoch die Hoffnung auf einen Automatismus des Transfers wissenschaftlich-technischer Fortschrittsimpulse auf andere Dimensionen versiegen (Wehrspaun/Wehrspaun 2002: 12f; Dauderstädt 2011: 28). Hinzu kommt, dass der blinde Fortschrittsglaube gerade im technischen Bereich lange Zeit die Kosten, insbesondere Naturzerstörung und Ressourcenverbrauch, missachtete. Diese werden zunehmend sichtbar (Schmidbauer 1995: 26). Hier liegt die Möglichkeit einer Bewertung des Fortschritts als *Problem* (Roos 1984: 72ff.).

Der unreflektierte Fortschrittsglaube unter der Schirmherrschaft des Materialismus verbunden mit dem Ziel, jegliche Beschränkungen seiner Triebkraft zu be-

seitigen, ist nun auf gesellschaftlicher Ebene passé. Kaum scheint dies jedoch auf individueller Ebene angesichts von Selbstoptimierungsprozessen der Fall zu sein. Hier wird auch ein zentrales Paradox der postmodernen Gesellschaft sichtbar: So besteht ein permanenter Zweifel an Ideen als Leitbilder, der mit ihrer Unbestimmtheit und Moden der Aufmerksamkeit korreliert. Zugleich gibt es jedoch ein ständiges Suchen und eine tiefe Sehnsucht nach Orientierung und konkreter Bestimmung sinnstiftender Konzepte. Dies führt zu der Frage, ob eine solche Konkretisierung auf politischer Ebene gelingt. Die aufgezeigten Dimensionen (historisch-kulturell, wissenschaftlich-technisch und gesellschaftlich) und Bewertungen (Ziel und Problem) zeichnen dabei Konturen, in denen ein heutiger Begriff von Fortschritt gesucht werden kann.

### **Wertbindung politischer Parteien in repräsentativen Demokratien**

Will man den gegenwärtigen politischen Fortschrittsbegriff in Deutschland fassen, erlaubt das repräsentative System, diesen bei den auf Bundesebene vertretenen, etablierten Parteien zu suchen. Verschiedene Typologien unterscheiden Parteien dabei anhand der Art ihrer Entstehung, ihres Organisationsgrades, ihrer Funktion im politischen System, ihres Aufbaus und ihrer Struktur, ihrer Wählerschaft oder ihrer ideologischen Grundlagen (vgl. u.a. Stöss 1983; Panebianco 1988; Strøm 1990; Seiler 1993; Lucardie 2013). Letztere bilden Parteien in einem Spektrum unterschiedlicher Ziele bzw. Programmatiken ab, basierend auf den mit ihnen assoziierten Werten (vgl. von Beyme 1982). Demnach kann die Herausbildung des Parteiensystems im 20. Jahrhundert entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien konzipiert werden. Als die prägendste gilt der Klassenkonflikt in Folge der Industrialisierung, der unterschiedliche Lösungen basierend auf den Ideologien der Parteien hervorbrachte. Parteien können deshalb als Repräsentanten der verschiedenen gesellschaftlichen Milieus gesehen werden (Decker 2013: 24f.; Lucardie 2013: 61ff.). Bis heute unterscheidet die vergleichende Parteienforschung dabei drei große Gruppen (vgl. von Beyme 1982; Seiler 1993): (1) Sozialdemokratische und sozialistische Parteien als Interessenvertreter der Arbeiterschaft, die auf Werte wie Zusammenarbeit, Solidarität und Gleichheit setzen. (2) Liberale Parteien, die um selbstständige Unternehmer und Angestellte werben, fordern einen möglichst geringen Einfluss des Staates auf die Gesellschaft und vertreten Werte wie individuelle Freiheit und Wettbewerb. (3) Konservative Parteien gel-

ten als Repräsentanten u.a. der Gutsbesitzer und Bauern und stehen für Traditionen und konservative Werte wie Kirche und Familie, die sie schützen wollen. Neben diesen gibt es weitere Parteitypen, die zum Teil Übereinstimmungen mit den drei erstgenannten aufweisen. In Bezug auf Deutschland besonders relevant erscheint hier die Gruppe der grünen bzw. ökologischen Parteien, die große Schnittmengen mit den sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien aufweisen. Sie unterscheiden sich jedoch insbesondere in ihrer Auffassung vom Verhältnis zwischen Mensch und Natur (Lucardie 2013: 63).

In Bezug auf die Wertzuschreibung bei Parteien wird diskutiert, ob die ursprünglich damit theoretisierte Wählerbindung und Repräsentanz bestimmter sozialer Gruppen weiterhin gültig ist. Dies scheint angesichts von Entwicklungen wie der Tertiarisierung und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates, der zunehmenden Individualisierung und des Wertewandels sowie der Bildungsexpansion und dem steigenden Medienangebot fraglich (vgl. Pappi 2002; Jun/Haas/Niedermayer 2008). In einer Umfrage unter jungen Deutschen stellten Beck und Neufeind (2012) jedoch fest, dass sich die Idee des Fortschritts an den großen politischen Ideologien Konservatismus, Liberalismus und Sozialdemokratie orientiert.

Folgt man der These von der Abnahme der milieuspezifischen Wählerbindung, müssen also nicht per se Werte als Basis für die von Parteien vertretenen Inhalte in Zweifel gezogen werden. Auch besteht in der Gesellschaft nach wie vor ein Bedarf an Orientierungs- und Deutungsangeboten (Decker 2013: 54). Inwiefern die Parteien dies in Bezug auf ein Konzept von Fortschritt leisten, gilt es zu untersuchen.

### Grundsatzprogramme: Fortschritt als Kompass?

Grundsatzprogramme dienen der Re-Aktualisierung von Traditionen und Visionen sowie dazu, „die Wertgrundlagen der Partei auf die gesellschaftliche Entwicklung anzuwenden“ (Siri 2012: 177). Da sie also die zentralen Positionen von Parteien kommunizieren, sind sie Richtungsgeber weiterer Äußerungen und eignen sich deshalb für den Beginn einer Suche nach dem aktuellen politischen Fortschrittsbegriff. Die derzeit geltenden Grundsatzprogramme der zu untersuchenden Parteien stammen aus den Jahren 2002 bis 2012.

Das Grundsatzprogramm der CDU aus dem Jahr 2007 offenbart dabei einen eindimensionalen Fortschrittsbegriff, der mit vier Nennungen ausschließlich auf die wissenschaftlich-technische Dimension Bezug nimmt.

Der technische Fortschritt wird als Bedingung für Wirtschaftswachstum und hohe Produktivität (CDU 2007: 102) begriffen und spiegelt damit den Fortschrittsfokus der Moderne wider. Überraschenderweise diskutiert die CSU Fortschritt viermal so häufig und anders als ihre Schwesterpartei aus einer mehrdimensionalen Perspektive. Obwohl auch hier Aussagen zum allgemeinen und wissenschaftlich-technischen Fortschritt dominieren, bezieht die CSU auch die gesellschaftliche Dimension und neben der Partei Die Linke die europäische Ebene mit ein (ebd.: 182). Anders als bei der CDU, werden in ihrem Grundsatzprogramm zudem mehrheitlich Probleme im Zusammenhang mit Fortschritt thematisiert. Einerseits betrifft es die Teilhabe am (medizinischen) Fortschritt und die Finanzierung dessen, andererseits wird der Widerspruch zwischen dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt und christlichen Werten und Normen hervorgehoben: „Für die normativen und ethischen Fundamente unseres Gemeinwesens sind auch der globale Wettbewerb [...] und der technologische Fortschritt etwa in der Bio- und Gentechnik und in anderen Bereichen eine Herausforderung.“ (CSU 2007: 48) Im direkten Vergleich mit der CDU, verkörpert die CSU hinsichtlich des Fortschrittsbegriffes somit viel expliziter konservative Werte.

Die FDP setzt sich in ihrem Grundsatzprogramm aus dem Jahr 2012 mit über dreißig Nennungen intensiv mit dem Fortschrittsbegriff auseinander. In enger Anbindung an die liberale ideengeschichtliche Tradition betonen sie die Rolle und Freiheit des Einzelnen als Voraussetzung zur Erreichung von Fortschritt sowie Wettbewerb, freie Märkte und Rechtsschutz (FDP 2012: 14, 24, 64, 102). Mehrfach verweist die FDP in ihrem Grundsatzprogramm auf die historisch-kulturelle Dimension, indem sie auf ihre „liberale Fortschrittstradition“ (ebd.: 5ff.) verweist und damit eine Wiederbelebung des Fortschrittsoptimismus der Moderne erreichen zu wollen scheint. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist jedoch der explizite Verweis darauf, dass Fortschritt *nicht linear* verläuft und dass heute mehr Menschen am Fortschritt zu beteiligen seien (ebd.: 30). Damit lehnt die FDP, trotz Betonung des Fortschrittsglaubens, das Geschichtsbild der Moderne ab und integriert die gesellschaftliche Dimension in ihr Fortschrittskonzept.

Auch die Grünen „nehmen Abschied vom unkritischen Fortschrittsglauben“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002b: 10) und fordern dennoch, wie die FDP, eine rechtliche Sicherung für einen barrierefreien technologischen Fortschritt (ebd.: 53). Insgesamt werden in den fünf Bezugnahmen auf ein Fortschrittskonzept durch die

Grünen Fragen der Moral und von Normen hervorgehoben, insbesondere auch in Bezug auf den medizinischen Fortschritt. Dabei thematisieren sie neben der Linken als einzige Partei auch Gender-Aspekte (ebd.: 138).

Im Grundsatzprogramm der Linken von 2011 dominieren überraschenderweise Bezugnahmen auf die wissenschaftlich-technische Dimension von Fortschritt. Dies geschieht jedoch vor allem, um auf Probleme bzw. negative Folgen aufmerksam zu machen: „Mit jedem technischen Fortschritt werden neue Ideen entwickelt, um die Bürgerinnen und Bürger zu überwachen und Strafen besser durchsetzen zu können.“ (Die Linke 2011: 24) Die übrigen der insgesamt sechs Bezugnahmen rekurrieren auf die gesellschaftliche Dimension, indem die Linke entsprechend ihrer Wertzuschreibung sozialen Fortschritt auf nationaler und EU-Ebene einfordert (ebd.: 67).

Die SPD schließlich scheint in der hier gewählten Reihenfolge das Ende einer Skala zu bilden. Während die CDU einem traditionellen, eindimensionalen Fortschrittsbegriff anhängt, die FDP diesen in seiner Mehrdimensionalität reaktivieren möchte und CSU, Grüne und Linke auf ihnen zugeordnete Einzelaspekte verweisen, präsentiert die SPD in ihrem Grundsatzprogramm von 2007 den umfassendsten Fortschrittsbegriff, der für die Erfordernisse und Entwicklungen der Postmoderne sogar eine neue Dimension von Fortschritt gefunden zu haben scheint. Ungefähr in einem Drittel ihrer circa 20 Fortschrittsaussagen fordern sie einen *nachhaltigen Fortschritt*, der soziale Gerechtigkeit, qualitatives (nicht quantitatives) Wachstum und ökologische Vernunft vereint (SPD 2007: 4f., 42). Die Konzeption des nachhaltigen Fortschritts geht auf eine reflektierte Auseinandersetzung mit dem bisherigen (wissenschaftlich-technischen) Fortschrittsbegriff und eine Bezugnahme auf Normen und Werte zurück (ebd.: 18, 42, 48). Die SPD stellt fest: „Nicht jede Erfindung dient dem Fortschritt.“ (ebd.: 48); das lineare Fortschrittverständnis erscheint daher nicht mehr zeitgemäß, weshalb die SPD „für nachhaltigen Fortschritt [...] im 21. Jahrhundert“ kämpft (ebd.: 68).

**Wahlprogramme: Variiert Fortschritt?**

Wir betrachten die Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl, weil sich in ihnen grundlegende Positionen und Schwerpunkte der Parteien für die jeweils kommende Legislaturperiode finden. Um den heutigen Fortschrittsbegriff zu untersuchen, ergänzen diese Momentaufnahmen die grundlegenden Aussagen, wie wir sie in Parteiprogrammen finden. Außerdem liegt die Annahme nahe, dass die Stand-

punkte der Parteien im Wahlkampf besonders zugespitzt dargestellt werden.

**Tabelle 1: Häufigkeit des Begriffs Fortschritt in den Bundestagswahlprogrammen der Parteien**

	CDU/CSU	FDP	Grüne	Linke	SPD
1998	1	6	0	1	3
2002	5	7	0	1	1
2005	4	7	0	0	8
2009	5	5	2	2	14
2013	10	15	2	2	14

(Quelle: Eigene Darstellung).

Die Zahlen in Tabelle 1 machen deutlich, dass die Verwendung des Fortschrittsbegriffs erheblich zugenommen hat, die Verteilung des Anstiegs aber sehr unterschiedlich ausfällt. Während CDU/CSU und die FDP den Begriff zwischen 1998 und 2009 konstant um die fünf bzw. sechs Mal verwenden, hat sich diese Zahl 2013 verdoppelt bzw. verdreifacht. Bei der SPD hat über die Jahre eine deutliche Steigerung stattgefunden, sodass sich die Häufigkeit der Verwendung des Fortschrittsbegriffs von 1998 bis 2009 mehr als vervierfacht hat und 2013 stagniert. Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen verwenden den Begriff in ihren Wahlprogrammen überaus selten.

Im Gegensatz zu den Grundsatzprogrammen, geben die Parteien kaum eine Definition eines allgemeinen Fortschritts. Eine Ausnahme bildet die FDP im Jahre 2005, in dem sie „Fortschritt als Verbesserung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse“ beschreibt (FDP 2005: 2). Die meisten Äußerungen beziehen sich auf Fortschritt als Ziel und nennen Voraussetzungen. Die CDU/CSU sehen als Bedingung für allgemeinen Fortschritt Wertgebundenheit und Realismus sowie Investitionen in Forschung und Entwicklung, die sie als „Humus für Fortschritt“ bezeichnen (CDU/CSU 2005: 9ff.). Die FDP betont, dass Fortschritt nicht automatisch erreicht wird, sondern erarbeitet und durch bessere politische Rahmenbedingungen flankiert werden muss. Eine restriktive Gesetzgebung würde dem Fortschritt entgegenwirken (FDP 2005: 1ff.). Die SPD erklärt, dass Bildung, Forschung und Wissenschaft sowie Arbeit und Nachhaltigkeit die Triebfedern des Fortschritts sind. Ziel ist sicherer und dauerhafter Wohlstand auf hohem Niveau für alle, der durch den Fortschritt zu gewährleisten sei (SPD 2009: 11f.).

Befragt man die Wahlprogramme danach, auf welche der genannten Dimensionen des Fortschrittsbegriffs die Parteien Bezug nehmen, zeichnet sich ein eindeutiges Bild ab. Auf die wissenschaftlich-techni-

sche Dimension von Fortschritt wird in den Wahlprogrammen der CDU/CSU 21 Mal, der FDP 18 Mal, der SPD 14 Mal und der Grünen 3 Mal zwischen 1998 und 2013 Bezug genommen. Die Errungenschaften des wissenschaftlich-technischen Fortschritts werden, bis auf die Herausforderungen einer ständigen Weiterentwicklung und Anpassung der Struktur, Organisation und Finanzierung des Gesundheitssystems, das Problem der Teilhabe am Fortschritt sowie die Notwendigkeit der Aufklärung über neue Technologien, als durchweg positiv und damit als Ziel betrachtet. Wissenschaftlich-technischer Fortschritt hat laut Wahlprogrammen allgemein eine Lebensverbesserung erwirkt, mehr Freiheit, Mobilität, Produktivität und Wettbewerb ermöglicht, neue Wirtschaftszweige und Arbeitsplätze entstehen lassen sowie geholfen, Umwelt- und medizinische Probleme zu lösen. Der medizinische Fortschritt erhöht die „Leistungsfähigkeit auch oberhalb des heutigen Verrentungsalters“ (FDP 2005: 36), was wiederum zu mehr Beschäftigung und Wachstum führt. Angesichts dieser Erkenntnis schlug die FDP im Jahr 2005 vor, die gesetzlichen Altersgrenzen zu überprüfen und gegebenenfalls abzuschaffen. Die Parteien nennen dabei auch Voraussetzungen für den wissenschaftlich-technischen Fortschritt. Aus Sicht der CDU/CSU, FDP und SPD sind dies Wettbewerb, Mobilität, Bildung, (Grundlagen)Forschung und Wissenschaft sowie der Mittelstand. Die SPD beanspruchte 2005 zudem die Hoheit über das Thema als sie bekannte, die „Partei des technischen Fortschritts“ zu sein (SPD 2005: 12).

Auch wenn der gesellschaftliche Fortschritt, im Gegensatz zur wissenschaftlich-technischen Dimension, durchweg als Ziel gesehen wird, fällt in den Wahlprogrammen die geringe Bezugnahme zu dieser Kategorie (zehn Mal SPD, vier Mal Die Linke, ein Mal die FDP) auf. Die PDS bzw. die Linke sieht Solidarität und die Gleichstellung der Geschlechter als Voraussetzung für sozialen Fortschritt; zudem sollte gesellschaftliche, ökonomische und technologische Entwicklung daran gemessen werden, ob sie sozialen Fortschritt herbeiführt (PDS 2002: 10; Die Linke 2009: 3). An dieser Definition gesellschaftlichen Fortschritts zeigt sich beispielhaft die Konnektivität der verschiedenen Fortschrittsdimensionen, die auch von anderen Parteien geäußert wird. Für die SPD gewährleisten darüber hinaus ein funktionierender Föderalismus und die Durchsetzung sozialer Standards auf europäischer Ebene den gesellschaftlichen Fortschritt. Zudem sei für demokratischen Fortschritt die Reformfähigkeit des politischen Systems ausschlaggebend. Die Linke äußert als einzige Partei im gesamten Untersuchungszeitraum eine enttäuschte Hoff-

nung: „Einerseits sehen wir junge Frauen, die mit besseren Noten die Schule verlassen als junge Männer. Andererseits führt dieser bildungspolitische *Fortschritt* nicht zu mehr Erfolg beim Zugang zur Ausbildung und in der Erwerbsarbeit.“ (Die Linke 2009: 25). Ein Fortschritt im gesellschaftlichen Bereich führt hier also nicht zur erwarteten Lösung eines anderen Problems in der gleichen Dimension.

Die historisch-kulturelle Dimension des Fortschrittsbegriffs bleibt nahezu unbeleuchtet. Die einzigen entfernten Äußerungen in dieser Dimension finden sich in den Wahlprogrammen der PDS bzw. der Linken von 1998 und 2013 sowie der CDU/CSU von 2009, in der beispielsweise letztere feststellen: „Städte sind Schnittpunkte der wirtschaftlichen, *kulturellen* und gesellschaftlichen Entwicklung. Sie sind Experimentierfelder für Innovation und *Fortschritt*.“ (CDU/CSU 2009: 67). Die PDS nimmt sogar Bezug auf eine historische Entwicklung, indem sie meint, dass die Einführung einer sozialen Grundsicherung einen „geschichtlichen Fortschritt“ bedeuten würde (PDS 1998: 15f.).

Die einzigen Inhalte zu einer Fortschrittsdimension bei den Grünen finden sich in den Jahren 2009 und 2013. Dort thematisieren sie, wie die anderen Parteien auch, die Errungenschaften des medizinischen Fortschritts als Herausforderung und Problem für das Gesundheitssystem (Bündnis 90/Die Grünen 2009: 31) sowie das Problem der Teilhabe (Bündnis 90/Die Grünen 2013: 198, 256). Wer den Begriff des ökologischen bzw. nachhaltigen Fortschritts bei den Grünen sucht, tut dies also vergeblich; fündig wird er stattdessen bei der SPD im Wahlprogramm von 1998 und 2013 sowie der FDP 2005 (SPD 1998: 43; 2013: 27; FDP 2005: 52).

Die Analyse der Wahlprogramme hat gezeigt, dass die Wertgebundenheit, die bereits in der Analyse der Grundsatzprogramme zum Ausdruck gekommen ist, auch im Wesentlichen für diesen Dokumententyp zutrifft. Statt konkreter Äußerungen geschieht dies hier jedoch indirekt mittels Bezugnahme auf spezielle Themen, wie Wirtschafts- oder Sozialpolitik. FDP und CDU/CSU fokussieren so in ihrem Fortschrittskonzept eindeutig auf die wissenschaftlich-technische Dimension. Die SPD bezieht sich erwartungsgemäß auf die Sozialpolitik, aber überraschenderweise häufig auch auf einen technologischen Fortschritt. Linke und Grüne haben in dieser Kategorie von Parteidokumenten eine zu geringe Anzahl von Aussagen, um diese in ihrer Wertgebundenheit zu beurteilen. Interessant erscheint, dass sie den anderen Parteien in dem Trend der zunehmenden Äußerungen zum Fortschritt nicht folgen.

## Koalitionsverträge: Regiert Fortschritt?

Koalitionsverträge sind als Grundlage für das Regierungshandeln in der jeweiligen Legislaturperiode spannend für die Suche nach einem gegenwärtigen Fortschrittsbegriff, insbesondere im Vergleich zu Grundsatzprogrammen als Wertefundamente der Parteien und kurzfristigen, zugespitzten Wahlprogrammen.

Überraschenderweise ergibt die Häufigkeitszählung, dass der Begriff *Fortschritt* im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen von 1998 nicht einmal erwähnt wird. In der darauffolgenden Legislaturperiode wird er fünf Mal verwendet und im Vertrag der Großen Koalition von 2005 acht Mal, zusammen mit dem Bekenntnis „Wir wollen Fortschritt für unser Land“ (CDU/CSU/SPD 2005: 13). Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP aus dem Jahr 2009 schließlich gibt es die gleiche Anzahl an Fortschrittsbezügen und erstmals ein ganzes Kapitel, welches den Titel *Sozialer Fortschritt* trägt (CDU/CSU/FDP 2009: 67ff.). Auch im Vertrag der aktuellen Großen Koalition gibt es acht Verwendungen des Fortschrittsbegriffs, darunter ein Unterkapitel zu *Deutschlands Wirtschaft stärken* namens *unsere Strategie für nachhaltigen Fortschritt* (CDU/CSU/SPD 2013: 13). Die Entwicklung der Verwendung des Fortschrittsbegriffes – von keiner einzigen Erwähnung 1998 bis zu einem eigenständigen (Unter-)Kapitel zum sozialen Fortschritt 2009 und nachhaltigen Fortschritt 2013 – lässt erkennen, dass das Konzept des Fortschritts an politischer Bedeutung gewonnen hat. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Häufigkeitszählung in den Wahlprogrammen. Neu im aktuellen Koalitionsvertrag ist das Vorhaben einer verbesserten Information zu „sozialen, ökologischen, ökonomischen Dimensionen von Lebensqualität und Fortschritt“ (CDU/CSU/SPD 2013: 12).

Auch inhaltlich gibt es Übereinstimmungen mit den Grundsatz- und Wahlprogrammen, vor allem hinsichtlich der Dominanz von Äußerungen zur wissenschaftlich-technischen Dimension. Die Bedeutung dieses Bereiches wird im Koalitionsvertrag von 2005 besonders deutlich: „Nur an der Spitze des wissenschaftlichen und technischen Fortschrittes wird unser rohstoffarmes Land seine Zukunftschancen wahren.“ (CDU/CSU/SPD 2005: 12) Im Koalitionsvertrag von 2005 werden hingegen zwei Probleme mit dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt verbunden, zum einen Herausforderungen im Bereich des Verbraucherschutzes (CDU/CSU/SPD 2005: 111) und zum anderen die Pflicht zum lebenslangen Lernen durch den schnellen technologischen Fortschritt (CDU/CSU/SPD 2005: 35). Auch im aktuellen Koalitionsvertrag der Großen Koalition gibt es eine Problem-

thematisierung dieser Dimension. So wird ein rasanter Fortschritt, vor allem hinsichtlich der Digitalisierung, als Herausforderung genannt (CDU/CSU/SPD 2013: 11). Hierdurch wird ein tagespolitischer Einfluss auf Fortschrittsäußerungen deutlich.

In den vorhergehenden Koalitionsverträgen ist in dieser Dimension der häufige Bezug zum medizinischen Fortschritt auffällig. Es überwiegt die Bewertung als Problem, verbunden mit Äußerungen zu steigenden Kosten und der Notwendigkeit einer Anpassung des Gesundheitswesens (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 54; CDU/CSU/SPD 2005: 85, CDU/CSU/FDP 2009: 85). Doch gibt es im Koalitionsvertrag von 2002 auch die Sicht auf medizinischen Fortschritt als Ziel, der durch „einen Wettbewerb um die beste Versorgung“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 10) und durch das Heben von Effizienzreserven gewährleistet werden soll. Neben der reflektierten Bewertung dieser Fortschrittsdimension, fällt zudem eine thematisierte Verbindung zum sozialen Fortschritt auf. So geschehen im Koalitionsvertrag von 2002 und 2009 als Frage nach Teilhabe.

Bildung und Forschung werden in den Koalitionsverträgen von 2005 und 2009 zudem als Voraussetzung von Fortschritt gesehen. So stellte die große Koalition von 2005 die besondere Bedeutung von Hochschulen für den gesellschaftlichen Fortschritt heraus (CDU/CSU/SPD 2005: 36) und im Koalitionsvertrag der vorangegangenen Regierung heißt es: „Wissenschaft und Forschung bringen Fortschritt und damit Wohlstand für alle in unserem Land.“ (CDU/CSU/FDP 2009: 6) In dem Zitat wird die enge Verknüpfung von Fortschritt und Wirtschaft deutlich. Diese lässt sich auch im Koalitionsvertrag von 2002 finden, in dem versprochen wird, dass sich die Regierungsparteien dafür einsetzen, dass „transnational tätige Unternehmen [...] ihre soziale Verantwortung anerkennen und ihren Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt [...]“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002: 83) leisten. Überraschend ist, dass auf den gesellschaftlichen Fortschritt in diesem Koalitionsvertrag, aber auch in dem darauffolgenden (trotz Beteiligung der SPD) kaum eingegangen wird. Die Analyse der Wahlprogramme hätte hier ein anderes Ergebnis nahegelegt. Stattdessen widmen CDU, CSU und FDP dem sozialen Fortschritt ein 20-seitiges Kapitel (CDU/CSU/ FDP 2009: 67 ff.). Im aktuellen Koalitionsvertrag gibt es im Gegensatz dazu keine vergleichbare Hervorhebung dieser Dimension. Er enthält jedoch eine ähnliche Definition, welche die Bereiche gute Arbeit, Einkommen, Familie und Gesundheit umfasst (CDU/CSU/SPD 2013: 12, 68).

Zusammenfassend lässt sich für die Koalitionsverträge neben einer leichten Zunahme der Verwendung des Fortschrittsbegriffes also auch eine überraschende Dominanz der Dimension des gesellschaftlichen Fortschritts im Koalitionsvertrag von 2009 feststellen, der somit einen Kontrast zu den Wahlprogrammen im selben Jahr bildet. Im aktuellen Vertrag wird darüber hinaus die immer schon präsente Verbindung von Fortschritt und Wirtschaft besonders deutlich. *Nachhaltiger Fortschritt* wirkt in seiner Verwendung dabei als ein Synonym für *nachhaltiges Wachstum*. Betrachtet man alle Koalitionsverträge, wird auch hier die Zentralität der wissenschaftlich-technischen Dimension deutlich. Außerdem trifft die bereits für die Wahlprogramme attestierte Ignoranz gegenüber der historisch-kulturellen Dimension auch für diesen Dokumententyp zu. Die Bewertungen von Fortschritt sind auch in den Koalitionsverträgen nicht einheitlich. Sie schwanken zeitlich und zwischen den Dimensionen.

### Fazit – Der politische Fortschrittsbegriff

Die Analyse der Grundsatz- und Wahlprogramme sowie Koalitionsverträge der etablierten Parteien seit 1998 hat ergeben, dass Fortschritt auf der politischen Bühne in seiner Bedeutung zugenommen hat. Dies zeigen die Vervielfachung der Nennungen in den Wahlprogrammen und die Fortschrittskapitel in den letzten beiden Koalitionsverträgen. Die zuvor aus der Literatur gewonnenen Dimensionen und Bewertungen von Fortschritt finden sich in den Dokumenten. Es fällt trotz zunehmender Mehrdimensionalität dabei auf, dass das traditionelle Bild, wonach die primäre Dimension von Fortschritt die wissenschaftlich-technische ist, durch eine Dominanz von Bezügen zu dieser Kategorie auch in der Postmoderne fortlebt.

Die *historisch-kulturelle* Dimension spiegelt sich fast ausschließlich in Aussagen in den Grundsatzprogrammen wider, nicht aber in anderen untersuchten Dokumenten. Angesichts einer oft diagnostizierten Geschichtslosigkeit der gegenwärtigen Gesellschaft, überrascht die Auseinandersetzung einiger Parteien mit dem zugrundeliegenden Geschichtsverständnis. Auffallend in den Parteidokumenten ist die Bezugnahme auf einen *ökologischen* Fortschritt, welcher eine zusätzliche Dimension bedeutet. Dies zeigt, dass die spezifische Definition von Fortschritt in der Politik von aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst wird. So wird der Begriff des ökologischen Fortschritts in engem Zusammenhang mit einem entstandenen Bewusstsein für Klimafragen und Nachhaltigkeit gesehen. Es ist jedoch zweifelhaft, dass die Verwendung des Begriffs *wirtschaftlicher* Fortschritt

ebenso die Konstituierung einer neuen Dimension bedeutet. Vielmehr scheint die positive Konnotation von Fortschritt, die Zentralität des Begriffes *Wachstum* abzulösen, da letzterer spätestens seit der Finanz- und Wirtschaftskrise zunehmend mit Adjektiven wie *ungebremst* und *blind* assoziiert wird. Für diese Ablösung spricht insbesondere die Verwendung des Terminus *nachhaltiger Fortschritt* im Wahlkampf und Koalitionsvertrag 2013.

Divergenz zwischen den Parteien lässt sich, wie anfangs vermutet, feststellen. Die Positionen der Parteien stehen aber nicht immer in eindeutigen Zusammenhang mit der ihnen zugeschriebenen Wertebasis. Eine solche Konnektivität erscheint, wo vorhanden, in den Grundsatzprogrammen explizit und in den Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen implizit durch unterschiedliche thematische Schwerpunktsetzungen. Die CDU muss davon ausgenommen werden, da sie, anders als die CSU, auch im Grundsatzprogramm Fortschritt nicht mit einer Wertebasis in Verbindung bringt. Die CDU zeigt darüber hinaus einen eindimensionalen Fokus auf wissenschaftlich-technischen Fortschritt in ihrem Grundsatzprogramm. Das Kapitel zu sozialem Fortschritt im Koalitionsvertrag von 2009 bildet hier einen starken Kontrast. Ein punktuelles Brechen mit dem Erwarteten zeigt auch die SPD. So erscheinen in ihrem Fortschrittsverständnis sozialdemokratische Werte, u.a. durch einen deutlich häufigeren Bezug zur gesellschaftlichen Dimension als bei anderen Parteien. Doch ist der wissenschaftlich-technische Fortschritt für sie von eben solcher Bedeutung. Die FDP ist im Vergleich zu CDU, CSU und SPD in ihren Äußerungen besonders eng an ihren Werten orientiert. In ihrem Grundsatzprogramm formuliert sie dies selbst und konzentriert sich in den anderen Dokumenten vorwiegend auf die Voraussetzungen von Fortschritt, die sie mit klassisch liberalen Forderungen nach freiem Wettbewerb und Abnahme von Restriktionen verbindet. Die Grünen im Gegensatz dazu und im Kontrast zu den implizit wirkenden Werten bei der CDU scheinen ihre Fortschrittsäußerungen nicht im Sinne einer Partei zu treffen, die vorrangig nach ökologischen und nachhaltigen Werten agiert. Dies wird überraschenderweise von SPD und FDP bedient. Die Position der Linken zum Fortschritt steht zwar in Einklang mit ihrer Wertebasis, aber ähnlich wie bei den Grünen gibt es im Vergleich zu den anderen Parteien nur wenige Aussagen zu diesem Konzept.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den Ergebnissen für einen parteiübergreifenden und damit für den gegenwärtigen politischen Fortschrittsbegriff ableiten? Der Fortschrittsbegriff ist überwiegend positiv

konnotiert. Er wird mehrheitlich als Ziel gesehen, vor allem in seiner gesellschaftlichen Dimension, aber auch in der Bedeutung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts für das wirtschaftliche Wachstum des rohstoffarmen Landes Deutschland. Zwar lassen sich auch zahlreiche Äußerungen zu Fortschritt als Problem finden. Dies wird aber zumeist als Herausforderung, z.B. in Bezug zur Frage der Teilhabe, formuliert. Somit ist kein generelles Hinterfragen der Bedeutung des Fortschritts für die Gesellschaft erkennbar. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die zugenommene Beschäftigung mit dem Fortschrittskonzept der Parteien keine Wiederbelebung des blinden Fortschrittsglaubens der Moderne bedeutet. Stattdessen kommt eine stärkere Reflexion zum Ausdruck, welche eine Interdependenz von Fortschrittsdimensionen beachtet. Die Untersuchung hat dabei die Schwäche, dass sie durch den Fokus auf Parteidokumente, innerparteiliche Strömungen nur unzureichend abbilden kann. Auf der Suche nach dem gegenwärtigen politischen Fortschrittsbegriff wäre es deshalb wünschenswert, in der zukünftigen Forschung die Übereinstimmung der Aussagen in den untersuchten Dokumenten mit den Auffassungen von Parteimitgliedern zu überprüfen.

### Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von (2010): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beck, Frederik/Neufeind, Max (2012): Die Idee des Fortschritts in der Wahrnehmung junger Deutscher. In: WISO Diskurs, 2012, S. 22-38.
- Beyme, Klaus von (1982): Parteien in westlichen Demokratien. München, Piper.
- Bündnis 90/Die Grünen (2002a): Vierjahresprogramm 2002-2006. Berlin, Bündnis 90/Die Grünen.
- Bündnis 90/Die Grünen (2002b): Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, Bündnis 90/Die Grünen.
- Bündnis 90/Die Grünen (2005): Eines für Alle. Das Grüne Wahlprogramm 2005. Berlin, Bündnis 90/Die Grünen.
- Bündnis 90/Die Grünen (2009): Der Grüne Neue Gesellschaftsvertrag. Klima. Arbeit. Gerechtigkeit. Freiheit. Bundestagswahlprogramm 2009. Berlin, Bündnis 90/Die Grünen.
- Bündnis 90/Die Grünen (2013): Zeit für den Grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, Bündnis 90/Die Grünen.
- CDU (2007): Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Hannover, CDU.
- CDU/CSU (2002): Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm 2002-2006. Berlin, CDU/CSU.
- CDU/CSU (2005): Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Berlin, CDU/CSU.
- CDU/CSU (2009): Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009-2013. Berlin, CDU/CSU.
- CDU/CSU (2013): Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. Berlin.
- CDU/CSU/FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin.
- CDU/CSU/SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.
- CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Rheinbach, CDU/CSU/SPD.
- CSU (2007): Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten. München, CSU.
- Dauderstädt, Michael (2011): Neuer Fortschritt – Ziele und Kriterien. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 3, S. 28-31.
- Decker, Frank (2013): Parteiendemokratie im Wandel. In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden, Springer, S. 21-59.
- Die Linke (2009): Bundestagswahlprogramm der Partei Die Linke. Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden. Berlin, Die Linke.
- Die Linke (2011): Programm der Partei Die Linke. Erfurt, Die Linke.
- Die Linke (2013): 100% sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013. Dresden, Die Linke.
- Die Linke/PDS (2005): Für eine neue soziale Idee. Wahlprogramm zu den Bundestagswahlen 2005. Berlin, Die Linke/PDS.
- FDP (2002): Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002. Berlin, FDP.
- FDP (2005): Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005. Berlin, FDP.
- FDP (2009): Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009. Berlin, FDP.

- FDP (2012): Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft. Berlin, FDP.
- FDP (2013): Bürgerprogramm 2013. Damit Deutschland stark bleibt. Berlin, FDP.
- Fromm, Erich (2007): Die Kunst des Lebens: Zwischen Haben und Sein. Freiburg, Basel, Wien, Herder.
- Fuchs, Christian (2002): Die Bedeutung der Fortschrittsbegriffe von Marcuse und Bloch im informationsgesellschaftlichen Kapitalismus. In: Utopie kreativ, 141/142, S. 724-736.
- Hubmann, Georg/Kapeller, Jakob (2013): Fortschritts-idee und Politische Vision. In: Momentum 2013.
- Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.) (2008): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern. Wiesbaden, VS Verlag.
- Lucardie, Paul (2013): Zur Typologie der politischen Parteien. In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden, Springer, S. 61-76.
- Markl, Hubert (1994): Technischer Fortschritt und geistiger Fortschritt: Wohin führt uns die Wissenschaft? In: Chem.-Ing.-Tech. 66 (10), S. 1325-1333.
- Panbianco, Angelo (1988): Political Parties. Organisation and Power. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pappi, Franz U. (2002): Die politische Sozialstruktur heute. Historische Reminiszenz oder aktuelles Erklärungspotenzial. In: Brettschneider, Frank/Deth, Jan van/Roller, Edeltraud (Hrsg.): Das Ende der politischen Sozialstruktur? Opladen, Leske+Budrich, S. 25-46.
- PDS (1998): Programm der PDS zur Bundestagswahl 1998. Für den politischen Richtungswechsel! Sozial und solidarisch – für eine gerechte Republik! Bonn, PDS.
- PDS (2002): Es geht auch anders: Nur Gerechtigkeit sichert Zukunft! Programm der PDS zur Bundestagswahl 2002. Berlin, PDS.
- Rapp, Friedrich (1992): Fortschritt. Entwicklung und Sinngehalt einer philosophischen Idee. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Roos, Lothar (1984): Fortschritt und Humanismus – zwischen Pessimismus und Optimismus. In: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften (JCSW), 25, S. 67-87.
- Schmidbauer, Wolfgang (1995): Jetzt haben, später zahlen. Die seelischen Folgen der Konsumgesellschaft. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt.
- Seiler, Daniel-Louis (1993): Les partis politique. Paris, A. Colin.
- Siri, Jasmin (2012): Parteien: Zur Soziologie einer politischen Form. Wiesbaden, Springer.
- SPD (1998): Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. Bonn, SPD.
- SPD (2002): Erneuerung und Zusammenhalt. Regierungsprogramm 2002–2006. Berlin, SPD.
- SPD (2005): Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. Berlin, SPD.
- SPD (2007): Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD. Berlin, SPD.
- SPD (2009): Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD. Berlin, SPD.
- SPD (2013): Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017. Berlin, SPD.
- SPD/Bündnis90/Die Grünen (2002): Koalitionsvertrag 2002-2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Berlin.
- Strøm, Kaare (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. In: American Journal of Political Science, 34 (2), S. 535-598.
- Ströss, Richard (1993): Einleitung: Struktur und Entwicklung des Parteienwesens in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Theorie. In: Ders. (Hrsg.): Parteien-Handbuch: die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980 (Band 1). Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 17-309.
- Wehrspaun, Michael/Wehrspaun, Charlotte (2002): Von der Paradoxie des Fortschritts zum unvermittelten Leitbild (Papers, No. FS II 02-402). Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Woyke, Andreas (2008): Historische und systematische Überlegungen zum neuzeitlichen Fortschrittsparadigma und seiner Restitution angesichts aktueller technologischer Visionen. In: Sic et Non. zeitschrift für philosophie und kultur, 11.

## Die Rechtsstellung parteinaher Hochschulgruppen

Sven Jürgensen<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Rechtsfragen in Bezug auf die verfasste Studierendenschaft stellten sich bislang vor allem hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit selbst sowie ihres politischen Mandats. Aktualität hat dieser Diskurs durch die Wiedereinführung der verfassten Studierendenschaft in Baden-Württemberg erfahren.<sup>2</sup> Im Folgenden soll indes der Fokus auf die wesentlichen Akteure innerhalb der Studierendenschaft gelegt werden: die politischen Hochschulgruppen. Die Besonderheit hochschulpolitischer Gruppierungen lässt sich bereits durch einen Blick in die Realität an den Universitäten ausmachen, denn die Hochschulgruppen entsprechen im Wesentlichen den im Bundestag vertretenen Parteien. Dies mag zunächst widersprüchlich erscheinen: So ist nach etablierter Auffassung das politische Mandat der Studierendenschaft begrenzt; genau wie den Organen der kommunalen Selbstverwaltung<sup>3</sup> ist es ihr versagt, allgemeinpolitisch tätig zu werden. Trotz dieser Ausgrenzung allgemeinpolitischer Themen wird der politische Prozess an den Hochschulen von Organisationen betrieben, die sich bewusst in die Nähe politischer Parteien stellen.

Im Folgenden sollen die Eigenart und die Funktionen dieser Hochschulgruppen, sowie ihre Beziehung zu den politischen Parteien analysiert werden, um dann rechtliche Konsequenzen herauszuarbeiten. Dabei soll die Frage im Zentrum stehen, ob parteirechtliche Regelungen für die Hochschulgruppen maßgeblich sind.

### II. Bedeutung und Funktion parteinaher Hochschulgruppen

Um die Bedeutung und die Eigenschaften parteinaher Hochschulgruppen zu beschreiben, muss zwischen ihrer Funktion innerhalb des Systems der verfassten Studierendenschaft (endogene Funktion) und ihrer Funktion über dieses System hinaus (exogene Funktion) unterschieden werden.

### 1. Endogene Funktion der Hochschulgruppen – Stellung innerhalb der Studierendenschaft

Wirkungsfeld der Hochschulgruppen ist zunächst die verfasste Studierendenschaft. Eine Studierendenschaft umfasst die immatrikulierten Studierenden der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Hochschule.<sup>4</sup> Rechtsquelle für sie ist zunächst der § 41 HRG, nach welchem die Länder Studierendenschaften „zur Wahrnehmung hochschulpolitischer, sozialer und kultureller Belange der Studierenden, zur Pflege der überregionalen und internationalen Studentenbeziehungen sowie zur Wahrnehmung studentischer Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschule“ einrichten können. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dies mit den §§ 53 ff. HG NRW umgesetzt. Die rechtliche und tatsächliche Gestaltung politischer Hochschulgruppen weist im Rahmen dieser Umsetzung interessante Besonderheiten auf.

#### a) Aufgaben der Hochschulgruppen

Studentische Vereinigungen werden rechtlich durch die Hochschulgesetze der Länder als Akteure innerhalb der Studierendenschaft vorausgesetzt.<sup>5</sup> Dabei ist je nach Zielsetzung der Organisation zwischen verschiedenen Arten von Vereinigungen zu unterscheiden.<sup>6</sup> Diese Untersuchung beschränkt sich auf den Sonderfall der politischen Hochschulgruppen (auch hochschulpolitische Vereinigungen), also solche, die eine (hochschul-)politische Zielsetzung verfolgen.

§ 53 Abs. 3 HG NRW weist studentischen Vereinigungen die Aufgabe zu, „zur politischen Willensbildung“ innerhalb der Studierendenschaft beizutragen. Das Vorbild für diese normative Konzeption drängt sich geradezu auf: die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG. Die landesrechtlich ausgestaltete Verfassung der Studierendenschaft sieht als Organe der Studierendenschaft das direkt gewählte Studierendenparlament (§ 54 HG NRW) und gem. § 55 HG NRW den Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA) vor. Die aufgrund § 53 Abs. 4 HG NRW erlassene Satzung der Studierendenschaft kann Organe wie beispielsweise einen Finanzprüfungsausschuss<sup>7</sup> und einen Rechtsausschuss<sup>8</sup> als wei-

<sup>4</sup> D. Leuze, in: HRG Kommentar, 21. Lfg., 1999, § 41 Rn. 6.

<sup>5</sup> So etwa § 53 Abs. 3 HG NRW.

<sup>6</sup> Zu den Begrifflichkeiten s. C. Lund, SchIHA 2008, S. 147 f., der als mögliche Erscheinungsformen „studentische Verbindungen ebenso wie fach- bzw. studienbezogene, sportliche, religiöse, kulturelle oder politische Hochschulgruppe“ nennt.

<sup>7</sup> So gem. § 15 Abs. 2 der Satzung der Studierendenschaft HHU Düsseldorf i.d.F. vom 27.10.2012.

<sup>8</sup> So gem. § 26 der Satzung der Studierendenschaft der HHU Düsseldorf i.d.F. vom 27.10.2012.

<sup>1</sup> Der Autor ist studentische Hilfskraft am PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> S. Honscheck, VBIBW 2013, S. 294 ff.

<sup>3</sup> J. Dietlein/M. Burgi/J. Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 4. Auflage 2011, S. 143.

tere Institutionen einrichten. Die verfasste Studierendenschaft lässt sich als eine Art „Miniaturstaat“ verstehen; sie stellt in den Grundzügen ein Abbild der Staatsorganisation nach dem Grundgesetz dar<sup>9</sup>: Als Zentralorgan fungiert ein „Parlament“<sup>10</sup>, welches ein Exekutivorgan, den AStA, wählt. Je nach satzungsmäßiger Ausgestaltung ist auch eine Art Judikativorgan<sup>11</sup> vorgesehen.<sup>12</sup>

Angesichts dieser Tatsache können sich der Begriff und die Aufgaben der politischen Hochschulgruppen innerhalb der verfassten Studierendenschaft über eine Analogie zu den Regelungen der Parteien erfassen lassen, die im Einklang mit der Verfassung in §§ 1 PartG festgelegt sind<sup>13</sup>: Parteien sind demnach körperschaftlich organisierte Vereinigungen natürlicher Personen, die auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wollen, insbesondere durch gewählte Repräsentanten in Volksvertretungen, soweit sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse diese Zielsetzung ernstlich verfolgen.<sup>14</sup>

Für die politischen Hochschulgruppen kann dem Grunde nach nichts anderes gelten: Sie betreiben, aus Mitgliedern der Studierendenschaft bestehend, das politische Geschäft innerhalb der Studierendenschaft und treten zu den Wahlen des Studierendenparlaments an.

Auch die in § 1 Abs. 2 PartG genannten Aufgaben können fruchtbar gemacht werden, um den Auftrag des § 53 HG NRW an die hochschulpolitischen Vereinigungen auszulegen. Sie tragen den öffentlichen Meinungskampf aus, tragen zur politischen Bildung bei, beteiligen sich an den Wahlen und versuchen eine politische Programmatik innerhalb des politischen Prozesses umzusetzen.

<sup>9</sup> Diesem Verständnis kritisch gegenüberstehend *W. Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 2. Auflage 1986, S. 712; s. *H. Meyer*, DÖV 1968, S. 608 f.

<sup>10</sup> Das Studierendenparlament stellt freilich kein Parlament im staatsorganisationsrechtlichen Sinne, sondern – analog zu der Stellung des Gemeinderats – ein Kollegialorgan innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft dar.

<sup>11</sup> So fällt der Rechtsausschuss nach § 26 Abs. 2 der Satzung der Studierendenschaft der HHU Düsseldorf i.d.F. vom 27.10.2012 bei „Satzungsbeschwerden, Kompetenzstreitigkeiten und Wahlanfechtungen“ einen „verbindlichen Schiedsspruch, dem sich die Streitbeteiligten zu unterwerfen haben“.

<sup>12</sup> Dieser Befund ist natürlich in Hinblick auf die Besonderheiten auch der, bedingt durch ihre Satzungsautonomie, jeweiligen Studierendenschaften, zu relativieren, s. *W. Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 2. Auflage 1986, S. 712. Von einem entsprechend Abstraktionsgrad aus, sind die Parallelen indes nicht von der Hand zu weisen.

<sup>13</sup> BVerfGE 91, 262 (267).

<sup>14</sup> *M. Morlok*, Kommentar zum PartG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 2.

Es lässt sich somit festhalten, dass die hochschulpolitischen Vereinigungen als Pendant zu den politischen Parteien konzipiert sind und in dem „Miniaturstaat“ verfasste Studierendenschaft deren Rolle ausfüllen.

## b) Jugendaffine Organisationsstruktur

Aus dem Umfeld, in dem sie agieren, ergeben sich für die Hochschulgruppen organisatorische Besonderheiten, die sie wesentlich von anderen politischen Akteuren unterscheiden. Die Mitgliedschaft in der Studierendenschaft einer Hochschule währt schon per definitionem nur solange wie die Immatrikulation an der betreffenden Hochschule reicht.<sup>15</sup> Die Mitgliedschaft und Aktivität in hochschulpolitischen Organisationen erstreckt sich somit auf einen begrenzten Zeitraum und beschränkt sich auf den Personenkreis von Studierenden, also mehrheitlich jungen Menschen<sup>16</sup>. Dies hat für gewöhnlich eine wenig feste Organisationsstruktur und damit einhergehend auch vergleichbar flache Hierarchie innerhalb der Gruppen zur Folge. Bedingt durch die hohe personelle Fluktuation können sich allzu verfestigte Strukturen erst gar nicht bilden. Ebendies könnte eine Eigenschaft sein, welche für junge Menschen besonders attraktiv ist. Jugendstudien zufolge sind Jugendliche vor allem deswegen von den Parteien enttäuscht, weil sie deren innerparteiliche Abläufe für nicht transparent halten und diese, bedingt durch lange Diskussionen und Gremienarbeit, nicht nachvollziehbar erscheinen.<sup>17</sup> Die flache und sich in Bewegung befindende Organisationsstruktur der Hochschulgruppen bietet dagegen verstärkt die Möglichkeit, sowohl an der internen Willensbildung als auch an der Wahrnehmung von Mandaten unmittelbar teilzuhaben. Die organisatorische Beschaffenheit von politischen Hochschulgruppen lässt sich somit als in besonderem Maße jugendaffin beschreiben. Sie ermöglichen eine unkomplizierte und unmittelbar sachbezogene politische Arbeit, welche wenig an Organisationsstufen gebunden ist.

## c) Parteinahe Organisation

Ogleich sich das politische Wirkungsfeld hochschulpolitischer Gruppen zunächst auf die jeweilige verfasste Studierendenschaft beschränkt, welche

<sup>15</sup> S. oben II. 1. a).

<sup>16</sup> Im Jahr 2010 war das durchschnittliche Alter von Studenten an Universitäten und Fachhochschulen 23,0, von Studentinnen 22,5 Jahre, s. Studierendensurvey 1983 – 2010, AG Hochschulforschung, Universität Konstanz.

<sup>17</sup> *Th. Godewerth*, Jugend und Politik, in: U. v. Alemann/M. Morlok/dies. (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 19.

nach der Rechtsprechung des BVerfG ein begrenztes politisches Mandat hat<sup>18</sup> und insofern kein Raum für allgemeinpolitische Betätigung besteht, wird die Hochschulpolitik an den Universitäten durch Hochschulgruppen bestimmt, die in einem Näheverhältnis zu den in Parlamenten vertretenen politischen Parteien stehen.<sup>19</sup>

Sie sind zunächst örtlich an den jeweiligen Hochschulen, aber auch auf Bundes- und Landesebene organisiert. So gibt es den Bundesverband der Juso Hochschulgruppen (Juso HSG) als SPD-nahe Organisation, mit dem Ring Christlich Demokratischer Studenten (RCDS) eine der CDU nahestehende Vereinigung, mit Campusgrün einen Zusammenschluss grüner Hochschulgruppen, sowie die der FDP nahestehenden Liberalen Hochschulgruppen (LHG) und den Sozialistisch-Demokratischen Studierendenverband (dielinke.SDS) als der Partei DIE LINKE nahestehender Zusammenschluss. Im Gegensatz dazu existieren durchaus auch Vereinigungen, die explizit auf ihre parteiliche Unabhängigkeit hinweisen. Das Organisationsverhältnis gestaltet sich dabei, ähnlich wie bei den Jugendorganisation der Parteien<sup>20</sup>, je nach Vereinigung unterschiedlich und auch in engem Zusammenhang zu diesen.

So sind auf Seiten der SPD die Juso Hochschulgruppen „als die einzige legitime Vertretung der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten und der Sozialdemokratie an den Hochschulen“ organisiert und Projektgruppe der Juso-Bezirke bzw. Landesbezirke analog § 10 des Organisationsstatus der SPD.<sup>21</sup>

Der RCDS hingegen wird von der CDU als „Sonderorganisation“ behandelt, für welche das Statut der CDU bestimmte Regelungen vorsieht.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> BVerfGE 59, 231 ff.; R. Mussgnug, Das Politische Mandat öffentlich-rechtlicher Körperschaften und seine verfassungsrechtlichen Grenzen, in: K. Hailbronner/G. Ress/T. Stein (Hrsg.), FS für Karl Doehring, 1989, S. 665 ff.

<sup>19</sup> L. Gieseke, Die verfaßte Studentenschaft, 2001, S. 64; H. Krüger, in: C. Flämig/O. Kimminich/ders./u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Auflage, 1996, S. 594 f.; so z.B. auch an der HHU Düsseldorf: 13 der 17 Sitze des Studierendenparlaments werden von parteinahen Hochschulgruppen besetzt.

<sup>20</sup> Dazu U. Volkmann, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006; G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994.

<sup>21</sup> Grundsätze und Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften in der SPD, Beschlossen durch den Parteivorstand am 26.02.2012 gem. § 10 des Organisationsstatus.

<sup>22</sup> Vgl. §§ 6, 15, 22, 25, 26, 35, 37, 46, 50 des Statuts der CDU.

Die LHG sind zunächst selbstständig organisiert; nach § 13 der Bundessatzung der FDP haben aber die Mitglieder des Bundesvorstands, soweit sie Mitglieder der FDP sind, ein Rederecht, nach § 11 der GO zur Bundessatzung der FDP ein Antragsrecht auf dem Parteitag der FDP.

Die linke.SDS wird von § 11 der Bundessatzung der Partei DIE LINKE als parteinaher Hochschulverband bezeichnet und ist nach Abs. 8 der Norm Bestandteil des Jugendverbandes Linksjugend [‘solid]. Für ihn gelten die in § 11 Abs. 2 bis 7 i. V. m. Abs. 8 bestimmten innerparteilichen Rechte und Pflichten entsprechend.

Der Studierendenverband Campusgrün sieht sich als der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nahestehende Hochschulorganisation, legt aber Wert auf die politische und organisatorische Unabhängigkeit.<sup>23</sup> Die Nähe der einzelnen Hochschulgruppen zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist sehr unterschiedlich ausgeprägt und deckt das gesamte studentische Potenzial im grün-alternativen Spektrum ab. Der Verband findet keine Berücksichtigung in der Satzung der Partei und seiner Jugendorganisation.

#### d) Zwischenfazit

Als Träger des politischen Prozesses innerhalb der Studierendenschaft gerieren sich die parteinahen Hochschulgruppen als „Parteien“ dieses Systems. Ihre Nähe zu den politischen Parteien legt sogleich die Frage nahe, welche Funktion sie in Bezug auf diese haben.

## 2. Exogene Funktion der parteinahen Hochschulgruppen

Parteinahe Hochschulgruppen entfalten auch Bedeutung über den „Campus hinaus“, vor allem in Bezug auf die politischen Parteien, und haben damit eine exogene Funktion. Die entsprechenden politischen Hochschulgruppen wirken als „verlängerter Arm“ der Parteien in die jeweiligen Hochschulen hinein. Sie sind Ansprechpartner für die Parteien im Hinblick auf Studierende, wirken als Repräsentanten für diese, unterstützen die Parteien im Wahlkampf und werben (direkt oder indirekt) für deren Positionen.

Dabei überschneidet sich diese Rolle offensichtlich mit derjenigen der Jugendorganisationen der Parteien. Deren Funktionen bestehen im Wesentlichen in der Vertretung der Partei und ihrer Ziele bei Jugendlichen, der Vertretung der spezifischen Jugendinteressen in

<sup>23</sup> Zum Selbstverständnis s. [www.campusgruen.de/orga/](http://www.campusgruen.de/orga/) (letzter Zugriff: 29.01.2014).

Partei und Gesellschaft, und darin, Nachwuchsorganisation der Partei zu sein.<sup>24</sup> Für den spezifischen Bereich der Hochschulen, der bundesweit immerhin insgesamt 2,5 Millionen Studierende umfasst<sup>25</sup>, übernehmen die Hochschulgruppen diese Aufgaben. So suchen die Parteien im Wahlkampf explizit die Nähe der studentischen Vereinigungen, aus denen bereits in der Vergangenheit spätere Spitzenpolitiker<sup>26</sup> rekrutiert wurden, die zunächst auf der Ebene der studentischen Selbstverwaltung tätig waren.

Ihre wesentliche Bedeutung auch für die Allgemeinheit entfalten die politischen Hochschulgruppen als Bestandteil der verfassten Studierendenschaft in ihrer Rolle als „Schule der Demokratie“. Die verfasste Studierendenschaft bietet mit ihrer Nachahmung von Staatsorganisation die Möglichkeit, bereits während des Studiums parlamentarische Prozesse und politische Praxis, auch in und durch „Parteien“, zu „erlernen“. Durch Hochschulgruppen erfahren junge Menschen, anders als in Jugendorganisationen, eine Sozialisation in unmittelbarer Nähe zu der Übernahme von politischer Verantwortung in Organen wie dem Studierendenparlament und dem AstA.

Dabei ist weniger die inhaltliche Ebene entscheidend, als vielmehr die Erfahrung von Formalitäten und Abläufen innerhalb eines politischen Prozesses. So sind die Geschäftsordnungen von Studierendenparlamenten im Wesentlichen an denen der „richtigen“ Parlamente angelehnt. Die von *Ludwig Gieseke* formulierte Kritik, die studentischen Vertreter im Studierendenparlament verstünden sich als „politisches Parlament“ und orientierten sich „am Beratungsstil von Bundestag und Landtagen“, wobei sich „eine merkwürdige Diskrepanz zwischen Beratungsaufwand und demokratischem Anspruch und den geringen Funktionen des Studierendenparlamentes“ ergebe<sup>27</sup>, ist in diesem Lichte zurückzuweisen. Die Fähigkeit politische Entscheidungen herbeizuführen

und sich dabei an Verfahren und formelle Vorgaben zu halten, ist für ein demokratisches System unerlässlich. Formalität hat im politischen Prozess eine entscheidende Bedeutung<sup>28</sup> und immer wieder stellen Gerichte Rechtsverletzungen durch Missachtung von Verfahrensregeln im politischen Bereich fest.<sup>29</sup> Dabei ist das richtige Verfahren entscheidend für die Qualität der Entscheidung.<sup>30</sup> Den Umstand zu kritisieren, dass sich junge Menschen intensiv mit Verfahrensregeln zur Herstellung politischer Entscheidungen innerhalb eines „parlamentarischen Prozesses“ befassen und sich dabei an elementaren demokratischen Institutionen orientieren, ist, so betrachtet, nicht nachvollziehbar. Für das demokratische System erfüllen die verfasste Studierendenschaft und innerhalb dieser die politischen Hochschulgruppen somit die nicht zu unterschätzende Funktion, „politisches Handwerk“, vor allem auf prozeduraler Ebene, zu vermitteln.

### III. Funktionsverschränkung und rechtliche Konsequenzen

Parteinahe Hochschulgruppen wirken, wie aufgezeigt, in zweifacher Weise: als Träger des politischen Prozesses innerhalb der Studierendenschaft und als Ableger der politischen Parteien, als die sie gesamtgesellschaftliche Funktionen haben.

#### 1. Parteieigenschaft parteinaher Organisationen

Rechtlich wirft ihre Organisation die Frage nach der Parteieigenschaft dieser auf.<sup>31</sup> Die Parteieigenschaft von Organisationen und damit die Anwendbarkeit des Rechtsregimes des Parteienrechts sind akzessorisch zu der Erfüllung des Parteienbegriffs nach § 2 Abs. 1 PartG.<sup>32</sup> Diesen können die parteinahen hochschulpolitischen Gruppen freilich nicht erfüllen, treten sie selbst ja nicht zu den in § 2 Abs. 1 PartG genannten Wahlen an. Sie könnten aber als Teil einer Partei einer solchen zugerechnet werden und somit auch dem Parteienrecht unterworfen sein. Das Problem der Zuordnung von Organisationen zu einer Partei ergibt sich aus der verfassungsmäßigen Organisationsfreiheit von Parteien aus Art. 21 GG und

<sup>24</sup> *G. Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 33.

<sup>25</sup> Statistisches Bundesamt, Bildung und Kultur – Studierende an Hochschulen, 2013, online verfügbar unter [www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410137004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410137004.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff 29.01.2014). Diese Zahl berücksichtigt freilich auch die Studierenden, die in einem Bundesland ohne verfasste Studierendenschaft eingeschrieben sind, zeigt zumindest aber den potentiellen Adressatenkreis.

<sup>26</sup> So waren z.B. Jürgen Trittin und Frank-Walter Steinmeier aktive Mitglieder von politischen Hochschulgruppen; dies ebenfalls positiv auffassend *H. Krüger*, in: C. Flämig/O. Kimminich/ders./u.a. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, 2. Auflage, 1996, S. 595.

<sup>27</sup> *L. Gieseke*, Die verfasste Studentenschaft, 2001, S. 64.

<sup>28</sup> S. dazu *M. Morlok*, DVBl. 1999, S. 277 ff.; *A. Bäcker*, NVwZ 2000, S. 284 ff.

<sup>29</sup> So z.B. VG Köln, MIP 7 (1997), S. 98 ff.; nachfolgend OVG Münster NJW 1998, 1169 f. und BVerfG NVwZ-RR 1999, S. 217 f.; zu diesem Fall *M. Morlok*, DVBl. 1999, 277 ff.

<sup>30</sup> *M. Morlok*, Die Folgen von Verfahrensfehlern am Beispiel von kommunalen Satzungen, 1988, S. 21.

<sup>31</sup> Dies verneinend *C. Lund*, SchIHA 2008, S. 148.

<sup>32</sup> *H. Merten*, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 119 ff.

stellte sich bereits bei den politischen Jugendorganisationen und bei den parteinahen Stiftungen, in deren Zusammenhang sich eine Zurechnungsdogmatik entwickelt hat.<sup>33</sup>

Der herkömmlichen Ansicht zufolge ist entscheidend, ob nach dem Gesamtbild der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse eine Eingliederung in die Partei vorliegt.<sup>34</sup> Es wird im Rahmen einer formalen Betrachtung unterschieden, ob bei der fraglichen Organisation eine Teil- bzw. Sonderorganisation oder eine Nebenorganisation vorliegt.

Als Teil- oder Sonderorganisationen werden diejenigen bezeichnet, die innerhalb einer Partei besondere Aufgaben wahrnehmen und nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, also der Mitgliedschaft und der wirtschaftlichen, finanziellen und der organisatorischen Abhängigkeit, als deren Teil erscheinen.<sup>35</sup> Nebenorganisationen hingegen sind selbst nicht Teil einer Partei, sondern stehen neben ihr als selbständige Organisationen, verfolgen aber im Wesentlichen die gleichen politischen Ziele.<sup>36</sup> Die Nebenorganisationen werden nicht der jeweiligen Partei zugerechnet und fallen unter Art. 9 GG, womit das Vereinsrecht auf sie anzuwenden wäre; auf die Sonderorganisationen findet Art. 21 GG und damit das Parteienrecht Anwendung.<sup>37</sup>

Die „klassische“ Differenzierung lässt, ebenso wie bei den Jugendorganisationen der Parteien<sup>38</sup>, keine einheitliche Zuordnung der Hochschulgruppen zu. Die

Juso Hochschulgruppen als Arbeitsgemeinschaften der SPD wären unter den Begriff der Teil- oder Sonderorganisationen zu fassen; RCDS, LHG, Campusgrün und Gruppen der dielinke.SDS wären als rechtlich selbstständige Organisationen hingegen als Nebenorganisationen zu qualifizieren. In der Folge wären für die jeweiligen Gruppierungen unterschiedliche Rechtsregime anwendbar.

## 2. Kritik der formalen Betrachtung

Diese Ansicht ist bereits bei der rechtlichen Einordnung der politischen Jugendorganisation kritisiert worden. Abzustellen sei auf eine funktionelle Betrachtung und maßgeblich darauf, ob die Organisation zur Aufgabenerfüllung einer Partei unter deren Verantwortung beitrage.<sup>39</sup> Man könne die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen für Parteien nicht von organisatorischen Gestaltungsakten abhängig machen, was eine Einschränkung der Organisationsfreiheit bedeuten würde.<sup>40</sup>

Nicht eine formale Betrachtung der Organisationsstruktur sei ausschlaggebend, sondern das beiderseitige Selbstverständnis von Partei und Jugendorganisation.<sup>41</sup> Es sei insofern von qualifizierten Hilfsorganisationen zu sprechen, also solchen die, unabhängig von ihrer organisatorischen Eingliederung in die Partei, dieser, sowohl nach eigenem, als auch nach dem Selbstverständnis der Partei, dienen und mit ihr in einem funktionalen, arbeitsteiligen Verhältnis stehen.<sup>42</sup>

Das Problem dieses Ansatzes ergibt sich aus „der mangelnden Fassbarkeit ihres zentralen Differenzierungskriteriums“<sup>43</sup>, dem Selbstverständnis der Organisationen. Bereits das Selbstverständnis der Jugendorganisationen der Parteien ist schwer zu fassen<sup>44</sup>; aufgrund der aufgezeigten organisatorischen Besonderheiten der parteinahen Hochschulgruppen zeigt sich dieses Kriterium noch weniger handhabbar.

<sup>33</sup> Zu den Jugendorganisationen s. *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: *U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006; *G. Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994; zu den parteinahen Stiftungen s. *H. Merten*, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999; *M. Born*, Parteinahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007.

<sup>34</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: *U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006, S. 116.

<sup>35</sup> *V. Oerter*, Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971, S. 10.

<sup>36</sup> *G. Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 45.

<sup>37</sup> *H. H. Klein*, in: *Maunz/Dürig GG*, 64. Lfg., Art. 21 Rn. 235; *B. Pieroth*, in: *H. Jarass/B. Pieroth*, *GG-Kommentar*, 12. Auflage 2012, Art. 21 Rn. 4; *W. Henke*, in: *W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter/u.a.* (Hrsg.), *Bonner GG-Kommentar*, Stand 11/2012, Art. 21 Rn. 306 f.; *V. Oerter*, Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971, S. 30 ff.

<sup>38</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: *U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006, S. 116 f.

<sup>39</sup> *M. Morlok*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 2. Aufl. 2004, Art. 21 Rn. 42; *R. Streinz*, in: *H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck* (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 5. Auflage 2005, Art. 21 Rn. 71.

<sup>40</sup> *M. Morlok*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 2. Auflage 2004, Art. 21 Rn. 42.

<sup>41</sup> *G. Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 86.

<sup>42</sup> *G. Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 90.

<sup>43</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: *U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006, S. 118.

<sup>44</sup> Zu der diesbezüglichen Kritik s. *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: *U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth* (Hrsg.), *Jugend und Politik*, 2006, S. 118.

Auch wenn man weitere funktionelle Aspekte hinzuzieht, um die Parteieigenschaft einer Organisation zu bestimmen, bleiben das Problem der unscharfen Kriterien und die Folge, dass man sowohl für die Gruppe der Jugendorganisationen als auch für die Gruppe der parteinahen Hochschulgruppen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommt.

Es lässt sich somit feststellen, dass weder eine formale, noch eine funktionelle, auf das Selbstverständnis gerichtete Betrachtung eine zufriedenstellende Zurechnung einer parteinahen Organisation zu einer Partei ermöglicht.

### 3. Rechtsfolgenorientierter Ansatz

Dies gibt Anlass mit *Uwe Volkmann* über einen rechtsfolgenorientierten Ansatz zur Erfassung des Näheverhältnisses von Parteien und parteinahen Organisationen nachzudenken<sup>45</sup>. Dieser möchte die Anwendbarkeit der einzelnen Regeln und des Regimes des Parteienrechts in Bezug auf die Jugendorganisationen der Parteien insgesamt stärker davon abhängig machen, ob und inwieweit sie jeweils passend und angemessen erscheinen. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass die Rechte der Parteienfreiheit und Gleichheit sowie das Gebot der demokratischen Binnenstruktur aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auch für die Jugendorganisationen gelten sollen.<sup>46</sup>

Dieser Ansatz ist, was auch *Volkmann* sieht<sup>47</sup>, nicht unproblematisch, denn methodisch bildet eigentlich die Erfüllung des Parteibegriffs die Grundlage für eine Anknüpfung dieser Rechtsfolgen. Zudem besteht im Parteienrecht das gesteigerte Bedürfnis, Rechtsfolgen von möglichst formalen Entscheidungskriterien abhängig zu machen.<sup>48</sup> Dieses Bedürfnis gerät aber mit der Freiheit der Parteien in Konflikt, selbst über die Modalitäten der Organisation zu entscheiden. Die Parteieigenschaft, welche sowohl Rechte, als auch Pflichten mit sich bringt,<sup>49</sup> kann allein deshalb nicht ausschließlich anhand formaler Kriterien bestimmt werden, weil sich sonst Organisationen bewusst von den parteirechtlichen Bindungen befreien

könnten.<sup>50</sup> Das Postulat, die Parteieigenschaft von „harten“ Kriterien, wie der rechtlichen Selbstständigkeit<sup>51</sup> oder einer expliziten satzungsmäßigen Anerkennung als Parteibestandteil, abhängig zu machen, führt dazu, dass den Beteiligten die Möglichkeit gewährt wird, nach einer Interessenabwägung selbst zu entscheiden in welcher für sie vorteilhafteren Form sie sich organisieren. Das ist aber nicht mit dem Ziel vereinbar, den politischen Prozess den Regeln des Parteienrechts zu unterwerfen, ihn transparent zu halten, letztlich ihn zu gewährleisten. Auch die Konsequenz der uneinheitlichen Behandlung ist problematisch. Es ist eine Grundbedingung des politischen Wettbewerbs<sup>52</sup>, dass für dessen Teilnehmer die gleichen rechtlichen Voraussetzungen gelten. Methodisch lässt sich mit *Volkmann* die Übertragung parteirechtlicher Grundsätze auf die Jugendorganisationen aber daraus rechtfertigen, dass mit dem Näheverhältnis zwischen Jugendorganisation und Partei ein Anknüpfungspunkt für die Erstreckung der Rechtsfolgen vorhanden ist.<sup>53</sup>

Die Hochschulgruppen stehen, genau wie die Jugendorganisationen<sup>54</sup>, in einer evidenten Nähe zu einer Partei. Die Parteien stellen, zum Teil über ihre Jugendorganisationen, finanziell die Existenz der Hochschulgruppen sicher, in denen sich vor allem auch Parteimitglieder engagieren. Es findet eine beiderseitige Unterstützung in Wahlkämpfen und ein inhaltlicher Austausch zwischen ihnen statt. Den Hochschulgruppen wird von Seiten der Parteien und der Jugendorganisationen das Politikfeld Hochschulpolitik überlassen, diese aggregieren im Gegenzug Parteimitglieder, vertreten verwandte Positionen und zeigen parteiliche Präsenz auf dem Campus.

<sup>45</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 118.

<sup>46</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 119 f.

<sup>47</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 119.

<sup>48</sup> Zur Bedeutung der Formalität s. bereits oben II. 2.

<sup>49</sup> *M. Morlok*, Kommentar zum PartG, 2. Auflage 2013, § 2 Rn. 1.

<sup>50</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 117, der in Bezug auf die Jugendorganisationen der Parteien feststellt: „Die Parteien hätten es dann aber selbst in der Hand, sich und ihre jeweilige Jugendorganisation durch die Wahl einer entsprechenden rechtlichen Gestaltungsform den strengeren Bindungen des Parteienrechts zu entziehen und auf diese Weise in Vereinsrecht gleichsam zu flüchten“.

<sup>51</sup> *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig GG, 64. Lfg., Art. 21 Rn. 235 f.

<sup>52</sup> Zu dieser Konzeption s. *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: P. Häberle/M. Morlok/V. Skouris i.V.m. Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (Hrsg.), FS für Dimitris Th. Tsatsos, 2003, S. 408 ff.

<sup>53</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 118.

<sup>54</sup> *U. Volkmann*, Die Jugendorganisationen der Parteien – Strukturen, rechtliche Stellung, Finanzierung, in: U. v. Alemann/M. Morlok/Th. Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 119.

Für die parteinahen Hochschulgruppen lässt sich eine Erstreckung des Parteienrechts auf sie zudem damit rechtfertigen, dass sie Bestandteil eines vom Gesetzgeber geschaffenen demokratisch-politischen Systems, der verfassten Studierendenschaft, sind. Dieses System benötigt, um grundlegenden demokratischen Anforderungen gerecht zu werden, Regeln, wie sie eben im Parteienrecht zu finden sind: Die Freiheitsgewährleistungen der Gründungs-, Betätigungs- und Programmfreiheit der Beteiligten, wie auch die Chancengleichheit dieser. Auch das Gebot der innerorganisatorischen Demokratie ist eine Anforderung, die an die Beteiligten eines solchen Prozesses zu stellen sind.

Die Ergebnisse dieses rechtsfolgenorientierten Ansatzes sind vor allem überzeugend. Die aus Art. 21 GG folgenden Rechte der Parteien sind die unbedingte Grundlage dafür, dass die ihnen „im demokratischen Verfassungsstaat zgedachten und für ihn unverzichtbaren Funktionen“<sup>55</sup> erfüllt werden können. Die parteinahen Hochschulgruppen wirken in unmittelbarer Umgebung der Parteien und wirken in spezifischer Weise mit ihnen am politischen Prozess mit. Ihnen sollten somit auch die entsprechenden Rechte zukommen. Die mit dem Status der Öffentlichkeit im Parteienrecht verbundenen Pflichten sind in diesem Zusammenhang als „Demokratiebedingung“<sup>56</sup> und somit als notwendig zu betrachten.

Die Rechtfertigung für eine Erstreckung der beschriebenen Regelungen auf die parteinahen Hochschulgruppen ergibt sich somit aus deren Funktionsverschränkung. Sie ergibt sich aus ihrer Nähe zu den politischen Parteien und ihrer Betätigung in deren Umfeld sowie aus ihrer Rolle innerhalb der verfassten Studierendenschaft.

#### IV. Fazit

Die Verschränkung endogener und exogener Funktionen parteinaher Hochschulgruppen führt zu dem rechtlichen Schluss, dass auf sie parteirechtliche Regelungen Anwendung finden sollten. Dies ist auch in Hinblick auf die Bewertung der verfassten Studierendenschaft selbst von Bedeutung. Der Sinngehalt dieser Einrichtung,<sup>57</sup> sogar ihre Verfassungsmäßigkeit,<sup>58</sup> wurde immer wieder angezweifelt und ihre

Abschaffung gefordert.<sup>59</sup> Sicherlich ist *Walter Schmidt-Glaeser* darin zuzustimmen, dass die verfasste Studierendenschaft selbst nicht apolitisch, wohl aber außerhalb hochschulpolitischer Angelegenheiten aparteiisch<sup>60</sup> sein soll. Dies ist aber, getrennt von der Frage nach dem allgemeinpolitischen Mandat der verfassten Studierendenschaft, in Hinblick auf die beschriebene Funktionsverschränkung parteinaher Hochschulgruppen zu relativieren. Die durch parteinahe Organisationen gestaltete Selbstverwaltung der Studierenden trägt zu einer Politisierung junger Menschen bei, die sich in der Übernahme von politischer Verantwortung üben. Sie erzeugen in Form einer „parteigetragenen Demokratie“ an den Hochschulen einen demokratischen Mehrwert an einem Ort, der in wesentlichem Maße der Persönlichkeitsbildung dient.

Es sind die parteinahen Hochschulgruppen, die die politische, nicht allein hochschulpolitische, Landschaft an den Hochschulen maßgeblich gestalten und sie, „parteisch initiiert“, zu einem „politischen Raum“ machen. Sie kommen als Bestandteil der politischen Parteien in dem beschriebenen spezifischen Bereich der Studierendenschaft ihrem verfassungsmäßigen Auftrag aus Art. 21 Abs. 1 GG nach und wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Eine parteirechtliche Betrachtung dieses Prozesses und ihrer Beteiligten ist nach dieser Sichtweise zwingend.

<sup>55</sup> H. H. Klein, in: Maunz/Dürig GG, 64. Lfg., Art. 21 Rn. 253.

<sup>56</sup> H. H. Klein, in: Maunz/Dürig GG, 64. Lfg., Art. 21 Rn. 320.

<sup>57</sup> So, bereits an dem Untertitel seines Werks „Ein nicht mehr zeitgemäßes Modell von 1920“ erkennbar, L. Gieseke, Die verfasste Studentenschaft, 2001.

<sup>58</sup> S. dazu W. Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 2. Auflage 1986, S. 722 m.w.N.

<sup>59</sup> Zuletzt von der Jungen Union im Rahmen ihres Grundsatprogrammes von 2012.

<sup>60</sup> W. Schmidt-Glaeser, Die Rechtsstellung der Studentenschaft: zu den rechtlichen Beziehungen zwischen Studentenschaft und wissenschaftlicher Hochschule, 1968, S. 12 f.: „Die Universität und ebenso die Studentenschaft haben sich – soweit es nicht um rein hochschulpolitische Fragen geht – fern zu halten von jeder parteisch initiierten Politik. Aparteisch ist aber nicht identisch mit apolitisch“.

## „Die Rechte“ – alter neonazistischer Wein in neuen parteipolitischen Schläuchen

Dr. Christoph Busch<sup>1</sup>

### 1. Einleitung und Fragestellung

Der deutsche Rechtsextremismus ist in vielfältige Segmente zersplittert, die oftmals in Konkurrenz zueinander stehen. Dies schlägt sich auch im rechtsextremistischen Parteienspektrum nieder, welches sich sowohl durch den Niedergang als auch die Neugründung von Parteien in einem steten Wandel befindet. Insofern stellt es keine gravierende Ausnahme dar, dass mit der Partei „Die Rechte“ im Mai 2012 ein neuer rechtsextremistischer Akteur die politische Bühne betrat. Es überrascht jedoch aus zwei Gründen, dass der seit über 30 Jahren bundesweit aktive Neonazi Christian Worch<sup>2</sup> diese Partei gründete und damit vorgeblich die ehemalige DVU beerben wolle.<sup>3</sup>

Zum einen war die DVU während ihres 24jährigen Bestehens als Partei stets eine „Phantompartei“<sup>4</sup> geblieben, die zu keiner Zeit ein aktives Parteileben entfaltete, sondern stets ausschließlich vom autokratischen Vorsitzenden Gerhard Frey dominiert wurde.<sup>5</sup> Dieser verknüpfte die Partei auf das engste mit seinem Medienkonzern zum beiderseitigen Vorteil.<sup>6</sup> Inhaltlich orientierte sich die Partei am Deutschnationalismus Freys, wie er sich in seinen Publikationen, insbesondere der Nationalzeitung niederschlug. Eine ausformulierte Programmatik existierte nur pro forma.<sup>7</sup> An-

gesichts dieser Vorgeschichte erscheint es nicht plausibel, diese Partei ohne den finanzstarken Frey und sein Medienkonglomerat, aber mit einem inhaltslosen Programm fortzuführen.

Zum anderen engagiert sich Christian Worch zwar seit Ende der 1970er Jahre in führenden Positionen im Rechtsextremismus, allerdings hat er stets in neonazistischen Organisationen mitgewirkt und Abstand zum parteipolitischen Rechtsextremismus gehalten. Die einzige Ausnahme scheint seine Mitgliedschaft in der Freiheitlichen Arbeiterpartei Deutschland (FAP) gewesen zu sein. Der FAP sprach das Bundesverfassungsgericht allerdings die Parteieigenschaften ab, weil die Organisation sich nicht erkennbar an der politischen Willensbildung beteiligen und am Parlamentarismus teilnehmen wolle. Deswegen konnte die Partei nach dem Vereinsgesetz 1995 verboten werden – ein sogenanntes „kaltes Parteiverbot“.<sup>8</sup> Als sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die NPD für die Neonaziszene öffnete und einige führende Akteure in die Partei eintraten, blieb Worch skeptisch und sprach sich lediglich für eine vereinzelte Zusammenarbeit aus.<sup>9</sup> Einem Eintritt in die NPD verweigerte er sich. Ende der 2000er Jahre unterhielt er Kontakte zum damaligen Bundesorganisationsleiter und späteren Bundesvorsitzenden der DVU und unterstützte die Partei zeitweise.<sup>10</sup> Jedoch zerstritt er sich 2010 mit dem DVU-Vorsitzenden, woraufhin dieser einen Unvereinbarkeitsbeschluss des Vorstands erzwirkte. Demnach durften DVU-Mitglieder nicht mit Worch zusammenarbeiten.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass Worch sich nun parteipolitisch en-

<sup>1</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, Abteilung Verfassungsschutz.

<sup>2</sup> Vgl. Thein, Martin: Biographisches Porträt: Christian Worch, in: Backes, Uwe/ Jesse, Eckhard (Hg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 20 (2008), Baden-Baden 2009, S. 204-214.

<sup>3</sup> Vgl. <http://worch.info/die-rechte/?p46>; abgerufen am 23.01.2014.

<sup>4</sup> Stöss, Richard: Rechtsextremismus im Wandel, 3. Aufl., Berlin 2010, S. 130.

<sup>5</sup> Einschränkung muss hinzugefügt werden, dass von 2009 bis 2011 Matthias Faust Parteivorsitzender war und die Partei dann mit der NPD fusionierte. Vgl. Normann, Lars: Vorstandswechsel, Fusion und Ende der „Phantompartei“ DVU, in: Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard (Hg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie (E & D), 23 (2011), Baden-Baden 2011, S. 165-184.

<sup>6</sup> Vgl. Virchow, Fabian: Struktur und Funktion der Frey-Presse, in: Mecklenburg, Jens (Hg.), Braune Gefahr. DVU, NPD, REP. Geschichte und Zukunft, Berlin 1999, S. 28-40.

<sup>7</sup> Vgl. Innenministerium des Landes NRW (Hg.), Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2008, Düsseldorf 2009, S. 59. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen sowohl Oberszerninks und Schmidt als auch Pfahl-

Traughber, weshalb sie zur Analyse der politischen Positionierung der Partei die „National-Zeitung“ heranziehen, in der die politischen Aussagen wesentlich deutlicher ausfallen. Vgl. Britta Oberszerninks/Matthias Schmidt, DVU im Aufwärtstrend – Gefahr für die Demokratie? Fakten, Analysen, Gegenstrategien, Münster 1998, S. 23; Armin Pfahl-Traughber, Deutsche Volkswirtschaft (DVU), in: Frank Decker/Viola Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Bonn 2007, S. 250-255, hier S. 253.

<sup>8</sup> Vgl. Botsch, Gideon/Kopke, Christoph/Virchow, Fabian: Verbote extrem rechter Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Melzer, Ralf/Serafin, Sebastian (Hg.): Rechtsextremismus in Europa. Länderanalysen, Gegenstrategien und arbeitsmarktorientierte Ausstiegsarbeit, Berlin 2013, S. 273-295; hier: S. 282ff.

<sup>9</sup> Vgl. Brandstetter, Marc: Die NPD unter Udo Voigt. Organisation, Ideologie, Strategie, (Extremismus und Demokratie; Bd. 25), Baden-Baden 2013, S. 313. Noch distanzierter stellt Thein das Verhältnis dar. Vgl. Thein, Martin: Wettlauf mit dem Zeitgeist – Der Neonazismus im Wandel. Eine Feldstudie, Göttingen 2009, S. 268f.

<sup>10</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.): Verfassungsschutzbericht 2008, Berlin 2009, S. 107.

<sup>11</sup> Vgl. [www.publikative.org/2010/04/27/worch-dvu-klage-10/](http://www.publikative.org/2010/04/27/worch-dvu-klage-10/); abgerufen am 21.01.2014.

gagiert. Kurios erscheint in diesem Zusammenhang seine Webseite. Diese öffnet mit einem Bild einer neonazistischen Demo mit dem gut lesbaren Transparent „Die Bewegung braucht keine Parteien!“<sup>12</sup>

Da es auf den ersten Blick nicht nachzuvollziehen ist, warum gerade ein maßgeblicher neonazistischer Akteur parteipolitisch aktiv wird und dann die Nachfolge der DVU antreten will, scheint ein genauerer Blick auf diese Kleinstpartei lohnenswert. Deshalb soll in diesem Beitrag den Fragen nachgegangen werden: Wodurch zeichnet sich „Die Rechte“ aus und wie ist die Partei im Parteienspektrum einzuordnen? Oftmals werden für die typologische Einordnung rechtsextremistischer Parteien ausschließlich ideologische Aspekte herangezogen.<sup>13</sup> Wie noch zu zeigen ist, reichen diese Aspekte gerade für „Die Rechte“ nicht aus, um deren Spezifik hinreichend herauszuarbeiten. Stattdessen soll auf das von Armin Pfahl-Traughber vorgeschlagene „E-IO-S-W“-Schema rekuriert werden. Dieses berücksichtigt die Extremismusintensität, die Ideologie, die Organisation, die Strategie und die Wirkung.<sup>14</sup> Der Vorteil dieses mehrdimensionalen Untersuchungsansatzes liegt darin, ein umfassenderes Bild zu zeichnen und die Analyse nicht voreilig auf einen Aspekt einzuschränken. Das Schema wird hier modifiziert als Untersuchungsfolie für „Die Rechte“ angewandt. Die Extremismusintensität wird dabei lediglich als Unterpunkt der Ideologie betrachtet, da dieser Punkt in der Parteienforschung im Gegensatz zur Extremismusforschung eher nachrangig ist.

## 2. Ideologie

Im Anschluss an Kurt Lenks Ideologietypologie lassen sich rechtsextremistische Ideologien als Ausdrucks- bzw. Mobilisierungsideologien begreifen. In diesen werden politische Mythen zu Glaubenssätzen und ein Freund-Feind-Denken zum vorherrschenden Deutungsschema. Machtstreben wird legitimiert und Aktionismus gefördert, nicht durch rationale Argumente, sondern durch emotionale Überwältigung.

<sup>12</sup> <http://worch.info>; abgerufen am 21.01.2014.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. Stöss, Richard: Rechtsextremismus im Wandel, Berlin 2010, S. 180ff.; vgl. z.B. für rechtsradikale Parteien Mudde, Cas: Radikale Parteien in Europa, in: APuZ, H. 47/2008, S. 12-19; hier: S. 16ff. In der Parteienforschung sind hingegen auch Typologien zu weiteren Merkmalsdimensionen verbreitet. Vgl. Lucardie, Paul: Zur Typologie von Parteien, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Fn 7), S. 62-78.

<sup>14</sup> Vgl. Pfahl-Traughber, Armin: Extremismusintensität, Ideologie, Organisation, Strategie und Wirkung. Das E-IO-S-W-Schema zu Analyse und Vergleich extremistischer Organisationen, in: Pfahl-Traughber, Armin (Hg.): Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2011/2012 (I), Brühl 2012, S. 7-27.

Angesichts dieses appellativen Charakters unterscheiden sich rechtsextremistische Ideologien von den Hochideologien, welche ein hohes Maß an Rationalität, Kohärenz und Komplexität aufweisen.<sup>15</sup>

Um die Ideologie einer Partei zu ergründen, ist es naheliegend, sich zunächst mit dem Programm zu beschäftigen. „Programme sind im Wortsinn Ideologien“.<sup>16</sup> Jedoch sind Programme rechtsextremistischer Parteien nicht zum Nennwert zu nehmen. Denn die mit dem Konzept der „wehrhaften Demokratie“ verbundenen staatlichen Repressionsmöglichkeiten, führen in den Programmen zu verbaler Mäßigung und politischem Mimikry.<sup>17</sup> Ungeachtet eines plakativen Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu Beginn enthält das Programm von der Partei „Die Rechte“ eine nationalistische Grundmelodie, wenn die „Amerikanisierung der Kultur“ beklagt, die Erinnerungskultur als einseitig kritisiert oder Deutschland als „Zahlmeister für fremde Interessen“ dargestellt wird. „Alle Anstrengungen für die Bewahrung des deutschen Charakters unseres Vaterlands und die Sicherung seiner Zukunft würden sinnlos, wenn es Politikern im Bund mit der Meinungsindustrie gelänge, Deutschland in einem Vielvölkerstaat beziehungsweise einer 'Europäischen Union' aufzulösen.“<sup>18</sup> Mit der Ablehnung des Vielvölkerstaates wird implizit auch die Forderung nach ethnischer Homogenität vertreten. Der ethnisch homogene Nationalstaat gilt bei der Partei „Die Rechte“, wie überhaupt im Rechtsextremismus, als politisch anzustrebendes Ideal. Zudem spricht die Partei von der „eigenen, natürlich gewachsenen Ordnung“ eines jeden Volkes und stellt so die demokratische Gestaltbarkeit einer gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung in Abrede. Stattdessen knüpft sie an die nationalsozialistische Ideologie an und stellt Gesellschaft und Staat als Folge biologischer Notwendigkeiten dar.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Lenk, Kurt: Rechts, wo die Mitte ist. Studien zur Ideologie: Rechtsextremismus, Nationalsozialismus, Konservatismus, Baden-Baden 1994, S. 35f.

<sup>16</sup> Vgl. Reichart-Dreyer, Ingrid: Macht und Demokratie in der CDU. Dargestellt am Prozess und Ergebnis der Meinungsbildung zum Grundsatzprogramm 1994, Wiesbaden 2000, S. 29f.

<sup>17</sup> Vgl. Wolfgang Gessenharter: Die Parteiprogramme der Rechtsparteien: Zur Kontinuität ihres ideologischen Bestandes, in: Sozialwissenschaftliche Informationen, 20 (1991), Nr. 4, S. 227-233; Hans-Gerd Jaschke, Die „Republikaner“. Profile einer Rechtsaußenpartei, 2. Aufl., Bonn 1993, S. 105f.

<sup>18</sup> Vgl. Die Rechte: Programm der Partei DIE RECHTE, o.O., o.J.

<sup>19</sup> Vgl. ausführlich zur ideologischen Bedeutung von „Natur“ und „Biologie“ im Rechtsextremismus Virchow, Fabian: Gegen den Zivilismus. Internationale Beziehungen und Militär in den politischen Konzeptionen der extremen Rechten, Wiesbaden 2006, S. 65ff.

Eine große Rolle in der Ideologie von der Partei „Die Rechte“ spielen als Feinde konstruierte Gruppen, die das homogene Kollektiv von außen oder innen bedrohen. Zu diesen Feinden zählen Migranten, Juden, Linke, etc. Beispielsweise stellt die Partei die Gruppe der Migranten in zahlreichen Veröffentlichungen ausschließlich als Bedrohung der öffentlichen Sicherheit, des ökonomischen Wohlstands und der kollektiven Identität dar. Eine diesbezüglich markante dramatisierende Äußerung, in der offen rassistisch argumentiert wird, stammt vom Kreisverband Wuppertal: „Denn mittlerweile wirbt die deutsche Polizei massiv um muslimische Bewerber. Begründung: Man hofft dadurch, daß ein muslimischer Polizist ein bißchen besser auf seine Lands- bzw. Rassebrüder einwirken kann, wenn diese mal wieder dabei sind ein ehemaliges deutsches Stadtviertel in Schutt und Asche zu legen. Mit anderen Worten: Man hat schon längst vor ein paar Gemüseverkäufern kapituliert. Man traut sich nicht mehr in die eigenen Gebiete rein und überläßt somit gleich vollständig das komplette Viertel den Landräubern, und zwar inklusive Verwaltung und Sicherheitsbehörden.“<sup>20</sup> Ebenso ist der Antisemitismus in der Partei präsent. Beispielsweise betreibt der stellvertretende Landesvorsitzende von NRW den Online-Versandhandel „Antisem Versand“, der unter der Internetadresse „Antisem.it“ zu erreichen ist.

Vielfach stellt sich die Partei in die Kontinuität des Nationalsozialismus. Zum Teil geschieht das lediglich symbolisch. Beispielsweise hat der Kreisverband Dortmund „25 Forderungen zur Dortmunder Kommunalwahl“ veröffentlicht, dessen Titel offenkundig auf das 25-Punkte-Programm der NSDAP anspielt. Gelegentlich wird diese Kontinuität auch offen formuliert. Der Spitzenkandidat für die Europawahl hielt auf dem revisionistischen sogenannten „Trauermarsch“ in Magdeburg am 18. Januar 2014 eine Rede. Darin bezieht er sich positiv auf den Nationalsozialismus und mythologisiert diesen, während er die freiheitliche Demokratie als zu bekämpfendes System ausmacht: „Die Idee, gegen die Krieg geführt worden ist, ist nicht am 8. Mai 1945 gestorben. Die an den ewigen Lebensgesetzen ausgerichtete Weltanschauung, die Synthese aus Nationalismus und Sozialismus brennt nach wie vor in der Brust der deutschen Menschen, die nicht bereit sind, die Zukunft ihres Volkes kampflos aufzugeben. [...] Heute zeigt sich, dass Anstand nicht verloren gegangen ist, in den letzten Jahrzehnten. Dass Anstand ein Wert ist, für den wieder junge Deutsche auf die Straße ge-

hen und bereit sind, mit dieser Republik die Klängen zu kreuzen.“<sup>21</sup>

Diese Rede zeigt anschaulich, wie das von der Partei „Die Rechte“ propagierte Freund-Feind-Denken Aktionismus legitimiert. Dieser richtet sich insbesondere gegen die als Feinde ausgemachten Gruppen und zwar auch in aggressiver, gewaltbefürwortender Form. Der Kreisverband Aachen postete auf seinem Facebookprofil im Bundestagswahlkampf den Slogan „Wir hängen nicht nur Plakate“. Bei einer Wahlkampfveranstaltung am 15. September 2013<sup>22</sup> verdeutlichte der Spitzenkandidat auf der Landesliste für die Bundestagswahl, dass dies keineswegs ironisch gemeint war. „Manch einer meint sicherlich, dass Demokraten Konsequenzen ziehen, indem sie zurücktreten. Aber das sind keine Konsequenzen, die wir uns vorstellen. Jene Politiker, die an diesem volksfeindlichen System mitwirken, sollten Konsequenzen mit Leib und Leben ziehen.“ Neben dieser Drohung, die sich gegen eine relativ große Gruppe richtet, gehört auch die Einschüchterung von einzelnen Personen, die „Die Rechte“ zu ihren Feinden zählt, zum selbstverständlichen Aktionsrepertoire. Mit dieser Intention veröffentlicht Worch auf der Webseite der Bundespartei einen Brief an einen Politikwissenschaftler, der sich in einem Interview kritisch über die Partei „Die Rechte“ geäußert habe. Der Parteivorsitzende kommentiert darin das Interview und verbrämt lediglich notdürftig eine Drohung. „Sie sollten künftig mit der Wiedergabe falscher Behauptungen ein wenig vorsichtiger sein. Daß ich mich als Freund der Wissenschaften ausgewiesen habe, bedeutet noch lange nicht, dass ich auch Freund aller Wissenschaftler bin. Da gibt es einige, denen gegenüber ich weniger freundlich gesinnt bin; in einzelnen Fällen richtig unfreundlich.“<sup>23</sup>

In einem Grundsatzpapier kurz nach ihrer Gründung verortet sich die Partei zwischen der NPD einerseits und den Republikanern sowie der Pro-Bewegung andererseits. „DIE RECHTE ist weniger radikal als die NPD, gleichviel, ob die NPD ihre Radikalität nun für seriös erklärt oder nicht. Und sie ist radikaler als die REPs und die ‚Pro-Bewegung‘ oder ein theoretischer möglicher, aber eher unwahrscheinlicher Zusammenschluss von beiden als ‚REPRO‘.“<sup>24</sup> Jedoch weist

<sup>20</sup> <http://rechte-wuppertal.com/?p=993>, abgerufen am 10.07.2013.

<sup>21</sup> [www.youtube.com/watch?v=frrrt5atHHU](http://www.youtube.com/watch?v=frrrt5atHHU); abgerufen am 21.01.2013.

<sup>22</sup> Vgl. [www.lap-aachen.de/cms/index.php/aktuell/meldungen/122-wahlkampf-von-rechts-aussen-ii-todesdrohung-gegen-demokraten](http://www.lap-aachen.de/cms/index.php/aktuell/meldungen/122-wahlkampf-von-rechts-aussen-ii-todesdrohung-gegen-demokraten), abgerufen am 04.10.2013.

<sup>23</sup> <http://worch.info/die-rechte/?p=1393>; abgerufen am 21.11.2013.

<sup>24</sup> Vgl. <http://worch.info/die-rechte/?p46>; abgerufen am 23.01.2014.

die offen verbreitete Menschenverachtung und Demokratiefreundschaft in Verbindung mit der aggressiv-kämpferischen Form auf die hohe Radikalität dieser Partei hin.<sup>25</sup> Ein solches Ausmaß erreicht derzeit keine andere Partei in Deutschland. In der Rückschau war eine solche Radikalität am ehesten bei der FAP zu finden, nachdem die ehemaligen Mitglieder der 1983 verbotenen „Aktionsfront Nationaler Sozialisten/Nationale Aktivisten“ (ANS/NA) die Partei unterwanderten.<sup>26</sup>

Es gibt verschiedene politikwissenschaftliche Ansätze die rechtsextremistische Parteienlandschaft in Europa nach ideologischen Kriterien zu typologisieren. Richard Stöss unterscheidet drei Typen, wobei als Kriterien die Intensität des Nationalismus sowie die Einstellung zum demokratischen System ausschlaggebend sind. Typ 1 sind gemäßigt nationalistische bzw. fremdenfeindliche Parteien mit eher systemkonformer Agenda. Typ 2 bilden die nationalistischen und völkischen Parteien, die zumindest systemkritisch eingestellt sind. Typ 3 beinhaltet Parteien, die sich positiv auf den Faschismus beziehen und offen systemfeindlich agieren. „Die Rechte“ ist in dieser Typologie dem Typ 3 zuzurechnen. Dieser Parteityp reüssiert zwar nicht bei Wahlen, gewinnt seine Bedeutung indes durch die Vernetzung der gewaltbereiten Szene.<sup>27</sup> Eine weitere auf der Ideologie basierende Typologie schlägt Michael Minkenberg vor. Demnach gibt es vier Typen: 1. Autokratisch-faschistischer Typ, 2. Rassistischer bzw. ethnozentristischer Typ, 3. Populistisch-autoritärer Typ, 4. Religiös-fundamentalistischer Typ. „Die Rechte“ ist hier dem ersten Typ zuzuordnen, der sich in die Tradition faschistischer Regime der 1930er Jahre stellt und zugleich rassistische bzw. ethnozentristische Positionen vertritt. Diesen Typ findet man eher in Osteuropa, während das westeuropäische rechtsextremistische Parteienspektrum sich modernisiert und vor allem der ethnozentristische und der populistische Typ

an Bedeutung gewonnen haben.<sup>28</sup> Insofern stellt „Die Rechte“ in ideologischer Hinsicht ein Relikt des westeuropäischen Parteienspektrums dar.

### 3. Organisation

Nachdem die Parteientwicklung in den ersten Monaten nach Gründung im Mai 2012 brach lag, kaum Mitglieder eintraten und sich kein Parteileben abzeichnete, änderte sich dies schlagartig, als in Nordrhein-Westfalen das Ministerium für Inneres und Kommunales am 23. August 2012 die drei aktivsten neonazistischen Kameradschaften nach dem Vereinsgesetz verbot. Bereits drei Wochen nach dem Verbot, am 15. September 2012, gründeten Mitglieder des verbotenen „Nationaler Widerstand Dortmund“ (NWDO) und der verbotenen „Kameradschaft Hamm“ den Landesverband Nordrhein-Westfalen der Partei „Die Rechte“. Zum Landesvorsitzenden wählten die Mitglieder den bisherigen Anführer der Dortmunder Kameradschaft Dennis Giemsch. Wenige Wochen später kooptierte der Bundesvorstand Giemsch und den ehemaligen Anführer der „Kameradschaft Hamm“ als Beisitzer in den nunmehr fünfköpfigen Bundesvorstand.

Es folgten in den nächsten Monaten weitere Gründungen von Kreisverbänden. Die Kameradschaft „Nationale Sozialisten Wuppertal“ sah sich nach den Vereinsverboten der anderen Kameradschaften auch vom Verbot bedroht und wandelte sich in den Kreisverband Wuppertal um. Die Kreisverbände Aachen und Heinsberg gingen hauptsächlich aus der verbotenen „Kameradschaft Aachener Land“ (KAL) hervor. Somit war innerhalb weniger Monate der wesentliche Teil der nordrhein-westfälischen Neonaziszene im Landesverband „Die Rechte“ untergeschlüpft. Ferner hatte der Landesverband Zulauf aus der NPD. Diesen Mitgliedern erschien der politische Kurs des damaligen NPD-Vorsitzenden Holger Apfel zu moderat. Beispielsweise sind Teile des NPD-Kreisverbandes Düsseldorf zu „Die Rechte“ gewechselt und haben diesen Wechsel wie folgt begründet: „Der Versuch der Volksfront unter dem Dach der NPD ist als gescheitert zu betrachten. Die Reaktion hat das Ruder dort wieder an sich gerissen, diese Entwicklung müssen wir akzeptieren. Ein weiteres Ankämpfen gegen diese Tatsachen wäre sinnlose Kraft- und Zeitverschwendung, die wir uns angesichts der rasant voranschreitenden Überfremdung nicht leisten

<sup>25</sup> Ausführlicher zur Ideologie der Partei vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2013, Düsseldorf 2014, i.E.

<sup>26</sup> Vgl. Backes, Uwe/Moreau, Patrick: Die extreme Rechte in Deutschland, 2. Aufl., München 1994, S. 131; Assheuer, Thomas/Sarkowicz, Hans: Rechtsradikale in Deutschland. Die alte und die neue Rechte, München 1990, S. 89; Botsch, Gideon: Die extreme Rechte in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis heute, Darmstadt 2012, S. 98f; Christians, Georg: „Die Reichen fest geschlossen“. Die FAP – Zu Anatomie und Umfeld einer militant-neofaschistischen Partei in den 80er Jahren, Marburg 1990, S. 207.

<sup>27</sup> Vgl. Stöss, Richard (Fn 13), S. 180ff.

<sup>28</sup> Vgl. Minkenberg, Michael: Die europäische radikale Rechte und Fremdenfeindlichkeit in West und Ost: Trends, Muster und Herausforderungen, in: Melzer, Ralf/Serafin, Sebastian (Fn 8), S. 9-37; hier: S. 13ff.

können. Somit ist es aus unserer Sicht nun notwendig, den Kampf um unser Vaterland und für unser Volk in einer neuen, frischen und unverbrauchten Partei weiterzuführen.<sup>29</sup> Noch nicht abzusehen ist, welchen Kurs die NPD nach dem Rücktritt von Apfel einschlagen und wie sich das auf „Die Rechte“ auswirken wird.

Inzwischen weist „Die Rechte“ acht Landesverbände sowie eine Landesgruppe auf. Die Führung und die Mitglieder der ersten Landesverbände kamen zunächst aus der NPD, wie in Hessen<sup>30</sup>, oder der früheren DVU, wie in Brandenburg<sup>31</sup>. Der im Februar 2013 aus der Taufe gehobene Landesverband Niedersachsen bot sowohl ehemaligen NPD-Mitgliedern als auch Neonazis eine organisatorische Heimat.<sup>32</sup> Die ab dem Frühjahr 2013 gegründeten Landesverbände dominieren überwiegend neonazistische Aktivisten. Dazu zählen Berlin<sup>33</sup>, Baden-Württemberg<sup>34</sup>, Sachsen<sup>35</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>36</sup>. Dies lässt sich dahingehend interpretieren, dass der Landesverband NRW als Modell für die jüngeren Landesverbände Schule macht. Die anderen Landesverbände sind aber überwiegend klein und weisen kaum mehr als 30 Mitglieder auf. Neben den neun Kreisverbänden in NRW bestehen in Hessen fünf<sup>37</sup>, in Baden-Württemberg zwei und in Niedersachsen einer.

Bis Ende 2013 hat die Partei schätzungsweise 500 Mitglieder, die bereits früher fast alle in anderen rechtsextremistischen Organisationen aktiv waren. Der Landesverband Nordrhein-Westfalen dominiert bislang deutlich die Partei. Ungefähr die Hälfte aller Parteimitglieder ist in diesem Landesverband organi-

siert. Drei der ersten fünf Kandidaten auf der Liste zur Europawahl stammen aus Nordrhein-Westfalen, darunter der Spitzenkandidat. Der Landesverband NRW war der einzige, der zur Bundestagswahl antrat und fast sämtliche Aktivitäten von „Die Rechte“ finden in Nordrhein-Westfalen statt oder werden von dem Landesverband angeführt, wie der sogenannte „Trauermasch“ in Bad-Nenndorf (Niedersachsen). Lediglich der Landesverband Hessen zeigt noch nennenswerte Aktivitäten und stellte zur Bundestagswahl einen Direktkandidaten auf.

Die Partei besitzt keinen nennenswerten Parteiapparat. Aufgrund fehlender Räumlichkeiten ist der Sitz der Partei bislang die Privatanschrift des Parteivorsitzenden.<sup>38</sup> Allerdings hat der Kreisverband Dortmund aus eigenen Mitteln ein Büro gekauft, welches die Mitglieder aber noch umbauen und renovieren.<sup>39</sup> Abgesehen von diesem Kauf gibt es bislang vermutlich kaum Parteivermögen, da die Partei keine zahlungskräftigen Mitglieder aufweist und noch nicht von staatlicher Wahlkampfkostenerstattung profitieren konnte. Ein ehemaliges NPD-Mitglied besitzt im Kreistag des Landkreises Verden und im Stadtrat der Stadt Verden (Aller) ein Mandat, welches er nach seinem Parteiwechsel behielt. Dadurch stehen ihm in bescheidenem Umfang Büromittel zur Verfügung. Zudem wechselte im November 2013 ein Dortmunder Bezirksvertreter der NPD zu „Die Rechte“<sup>40</sup>. Die Handlungsfähigkeit der Partei beruht im Wesentlichen auf dem hohen Engagement einiger Aktivisten, der erprobten Zusammenarbeit in neonazistischen Netzwerken sowie der Vernetzung durch das Internet<sup>41</sup>.

Trotz der rechtsextremistischen Ideologie als gemeinsamer Nenner der Partei ist bislang kein organisatorisches, strategisches oder ideologisches Zentrum auszumachen, welches die Partei in ihrer Gesamtheit prägt. Jedenfalls dringen keine Debatten über die strategische oder inhaltliche Ausrichtung der Partei an die Öffentlichkeit und es sind kaum Organisationsaktivitäten der Bundespartei zu registrieren. Als „Die Rechte“ vor dem Bundeswahlausschuss

<sup>29</sup> <http://rechte-duesseldorf.com/?p=62>; abgerufen am 28.06.2013.

<sup>30</sup> Vgl. [www.endstation-rechts.de/news/kategorie/sonstige-parteien/artikel/hessen-die-rechte-gruendet-landesverband.html](http://www.endstation-rechts.de/news/kategorie/sonstige-parteien/artikel/hessen-die-rechte-gruendet-landesverband.html); abgerufen am 23.01.2014

<sup>31</sup> Vgl. [www.tagesspiegel.de/politik/rechtsextremismus-neonazi-partei-expandiert/7712780.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/rechtsextremismus-neonazi-partei-expandiert/7712780.html); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>32</sup> Vgl. [www.ndr.de/regional/dossiers/der\\_norden\\_schaut\\_hin/dierechteniedersachsen103.html](http://www.ndr.de/regional/dossiers/der_norden_schaut_hin/dierechteniedersachsen103.html); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>33</sup> Mitglieder des Berliner Landesverbandes waren vormals in der 2009 verbotenen Kameradschaft „Frontbann 24“ aktiv. Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/12 765.

<sup>34</sup> Vgl. [www.welt.de/regionales/stuttgart/article118909008/Die-Rechte-gruendet-Landesverband.html](http://www.welt.de/regionales/stuttgart/article118909008/Die-Rechte-gruendet-Landesverband.html); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>35</sup> Vgl. [www.verfassungsschutz.sachsen.de/1425.htm](http://www.verfassungsschutz.sachsen.de/1425.htm); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>36</sup> Vgl. [www.infobuero.org/2013/12/die-rechte-gruendet-landesverband-in-rlp/](http://www.infobuero.org/2013/12/die-rechte-gruendet-landesverband-in-rlp/); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>37</sup> In Hessen ist im Januar 2014 der Landesvorsitzende zurückgetreten, in dessen Folge der Landesverband sich neu strukturieren möchte, was auch die Kreisverbände betrifft. Vgl. [www.die-rechte-hessen.de/2014/01/26/neue-weichen-in-hessen/](http://www.die-rechte-hessen.de/2014/01/26/neue-weichen-in-hessen/); abgerufen am 03.02.2014

<sup>38</sup> Vgl. Satzung der Partei DIE RECHTE, S. 1.

<sup>39</sup> Vgl. [www.ruhrnachrichten.de/staedte/dortmund/Die-Rechte-bezieht-Parteibuero-in-Huckarde;art930,1821144](http://www.ruhrnachrichten.de/staedte/dortmund/Die-Rechte-bezieht-Parteibuero-in-Huckarde;art930,1821144); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>40</sup> Vgl. [www.bnr.de/artikel/aktuelle-meldungen/von-der-npd-zur-worch-partei](http://www.bnr.de/artikel/aktuelle-meldungen/von-der-npd-zur-worch-partei); abgerufen am 03.02.2014.

<sup>41</sup> Vgl. zum Erkenntnisstand über die virtuelle Vernetzung der rechtsextremistischen Szene Busch, Christoph: Rechtsradikalismus im Internet – Grundzüge einer neueren Diskussion, in: Busch, Christoph (Hg.): Rechtsradikalismus im Internet, (Medienwissenschaften; Bd. 11), Siegen 2010, S. 11-44; hier: 23ff.

auftrat, vertraten zwei Dortmunder und ein Hammer Aktivist die Partei. Überdies macht die Partei bei öffentlichen Veranstaltungen einen fragmentierten Eindruck. So liefen beispielsweise bei einer Demonstration am 31. August 2013 in Dortmund, die sich gegen die Vereinsverbote wandte, die ehemaligen Kameradschaften nunmehr als Kreisverbände hinter ihren jeweils sehr unterschiedlich gestalteten Transparenten her. Das einzige Verbindende stellte ein kleiner Schriftzug von „Die Rechte“ auf den Transparenten dar. Bezüglich der Online-Öffentlichkeitsarbeit fällt auf, dass die Webseite der Bundespartei nur wenig gepflegt wird. Bei einer Auflistung der Landes- und Kreisverbände fehlen dort sogar die Landesverbände Berlin und Sachsen.<sup>42</sup> Die Webseite des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen enthält nur rudimentäre Informationen. Indes aktualisieren einzelne Kreisverbände ihre Webseiten oder Facebookprofile zum Teil mehrmals täglich. Die Partei lebt offenkundig von den Aktivitäten der Kreisverbände, wobei das Aktivitätsniveau als auch die politischen Schwerpunkte jeweils stark divergieren. Während beispielsweise der Dortmunder Kreisverband zur Kommunalwahl im Mai 2014 antreten möchte und bereits Spitzenkandidaten und Programm benannt hat<sup>43</sup>, sind von anderen Kreisverbänden diesbezüglich wenig oder keinerlei Aktivitäten zu vernehmen.

In der Gesamtschau erweckt „Die Rechte“ den Eindruck einer „losen verkoppelten Anarchie“<sup>44</sup>. Mit diesem Ausdruck bezeichnet Peter Lösche den organisatorischen Ist-Zustand von demokratischen Volksparteien, bei dem unter anderem die Gebietsverbände ein hohes Maß an Autonomie genießen. Bei der Partei „Die Rechte“ ist dies jedoch für die meisten Aktivisten ein Soll-Zustand. Insofern kontrastiert die ideologische Geschlossenheit mit einer organisatorischen Fragmentierung der Partei. Diese Organisationsstruktur stellt den Versuch dar, die dezentrale Struktur der Neonaziszene in lokalen Kameradschaften, die Mitte der 1990er Jahren als „Organisation ohne Organisation“ als Reaktion auf die damaligen Vereinsverbote propagiert wurde, in eine Parteiorganisation zu überführen. Richard Stöss betont indes die Widersprüchlichkeit des Konzepts: *„Im Grunde genommen haben sie [die Neonazis; C.B.] sich auf*

*ein ihrer Mentalität diametral entgegengesetztes Organisationsprinzip eingelassen* und damit eine neue Strategiedebatte zwischen Anhänger/innen des Bewegungs- und Parteiprinzips hervorgerufen, die bis in die Gegenwart anhält.“<sup>45</sup> Paradoxerweise wird die Partei „Die Rechte“ von den Vertretern des Bewegungsprinzips dominiert.

#### 4. Strategie

In Anlehnung an das Standardwerk von Joachim Raschke und Ralf Tils zu politischer Strategie wird unter Strategie Folgendes verstanden: *„Strategien sind erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen. [...] Konstrukte werden hier als praxissteuernde Handlungsanleitungen verstanden.“*<sup>46</sup> Die Strategie der Partei „Die Rechte“ zielt darauf ab, ihren Mitgliedern eine Organisationsform zu bieten, in der sie ihre politischen Aktivitäten ungeachtet der Vereinsverbote fortsetzen können. Denn unmittelbar nach dem Verbot des „Nationaler Widerstand Dortmund“ veröffentlichten die Dortmunder Neonazis ein Video im Internet mit dem Titel „Der Widerstand ist eine Hydra“. Darin skandierten verummte Neonazis den Slogan „Trotz Verbot sind wir nicht tot“ und trugen ein Transparent mit der Parole „Verboten Na Und!“<sup>47</sup> Da die Neonazis dem parteiförmigen Rechtsextremismus bislang distanziert gegenüberstanden, musste die Parteiführung das Ziel offensiv kommunizieren. So beschrieb sie auf der Webseite der Dortmunder Neonaziszene sowie einen Tag später auf der Webseite der Bundespartei unter der Überschrift „Wider die Medienhysterie: Verbotskeule wirkungslos“ detailliert, wie die Folgen des Vereinsverbotes mit Hilfe des Parteistatus umgangen werden können. Insbesondere betont der Autor, dass die Partei „Die Rechte“ „eine politische Beteiligung von Mitgliedern beider Vereinigungen [Nationaler Widerstand Dortmund und Kameradschaft Hamm; C.B.] in Zukunft“<sup>48</sup> ermöglicht. Dieser Artikel verdeutlicht, dass die Aktivisten mit der Reorganisation als Partei nunmehr vom Parteiprivileg profitieren und staatliche Repressionsmaßnahmen erschweren wollen.

Dieses Ziel ist der als feindlich wahrgenommenen Umwelt geschuldet, in der unter anderem der Staat

<sup>42</sup> [http://worch.info/die-rechte/?page\\_id=743](http://worch.info/die-rechte/?page_id=743); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>43</sup> [www.dortmunds-rechte.com](http://www.dortmunds-rechte.com); abgerufen am 21.01.2014.

<sup>44</sup> Vgl. Lösche, Peter/Walter, Franz: Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei, Darmstadt 1992, S. 173ff.; Lösche, Peter: „Lose verkoppelte Anarchie“. Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/1993, S. 34-45

<sup>45</sup> Stöss, Richard (Fn 13), S. 114.

<sup>46</sup> Raschke, Joachim/Tils, Ralf: Politische Strategie. Eine Grundlegung, 2. Aufl., 2013, S. 127.

<sup>47</sup> [www.youtube.com/watch?v=1UKMnyTnma0](http://www.youtube.com/watch?v=1UKMnyTnma0); abgerufen am 23.01.2013.

<sup>48</sup> <http://worch.info/die-rechte/?p=711>.

ihre Aktivitäten behindert. Diese Sichtweise kommt komprimiert in der auf neonazistischen Demonstrationen oftmals skandierten Parole „Polizei und Demokratie, unsere Ketten brecht ihr nie“ zum Ausdruck. Die repressiven Maßnahmen des Staates, insbesondere die Vereinsverbote, nehmen die neonazistischen Aktivisten durchaus als Beeinträchtigung ihrer Handlungsmöglichkeiten wahr. So waren neonazistische Strategen stets auf der Suche nach rechtlichen Lücken, um Verbotsmaßnahmen die Wirkung zu nehmen. Davon zeugt unter anderem das oben zitierte Papier „Wider die Medienhysterie: Verbotskeule wirkungslos“. Gerade Worch, als ehemaligem FAP-Mitglied und juristisch versiertem Aktivist<sup>49</sup>, müssten die Gründe bekannt sein, warum das Bundesverfassungsgericht der FAP den Parteistatus aberkannte. Insofern stellen Vereins- und Parteienrecht die rechtliche Umwelt dar, in der die Partei die geeigneten Mittel sucht, um ihre Ziele zu verwirklichen.

Zumindest die Aktivisten in NRW setzen auf das Mittel, insoweit Parteiaktivitäten zu entfalten, als dass sie formal die Anforderungen an eine Partei erfüllen und den Status als Partei nicht verlieren. Damit ziehen sie aus dem FAP-Verbot die Konsequenz, welches eben die fehlende Beteiligung an der politischen Willensbildung zum Anlass nahm, der Organisation die Parteieigenschaft abzusprechen. Gleichwohl betreiben die Mitglieder die Parteiaktivitäten mit wenig Elan. Das zeigt das Parteiprogramm, welches als modernisierte Version des ehemaligen DVU-Programms relativ kurz und vage gehalten ist. Dies lässt auf die strategische Funktion des Programms schließen. Es geht eben nicht darum, die eigene Weltanschauung und Konzepte darzustellen, sondern dem Parteienrecht Genüge zu tun und ein Programm zu veröffentlichen, mit dem man sich innerhalb des Verfassungsbogens positioniert. In diesem Sinne enthält das Parteiprogramm bereits im ersten Satz ein plakatives Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung, was die Partei durch ihre sonstigen Aktivitäten konterkariert.

Auch der Antritt zur Bundestagswahl mit einer Landesliste diene allein dem Ziel, formal Parteiaktivitäten zu demonstrieren. Die Partei veröffentlichte am 27. Juli 2013 auf ihrer Webseite eine Stellungnahme zum Wahlantritt unter dem bezeichnenden Titel „Dabei sein ist alles!“. Darin führt sie aus, dass die Entscheidung in der Partei umstritten war und man sich nur deswegen dafür entschieden habe, um gegenüber dem Ministerium für Inneres und Kommunales

NRW den Parteistatus zu untermauern.<sup>50</sup> Nach der Bundestagswahl veröffentlichte der Kreisverband Hamm am 23. September 2013 eine „Kurze Nachlese zur Bundestagswahl“. Der Autor betont, dass die Intention für den Wahlantritt darin lag, die Parteieigenschaften formal nachzuweisen: „Da uns Anfang des Jahres von verschiedenen staatlichen Stellen und von regimetreuen Medien der Parteistatus abgesprochen worden ist, wollten wir mit unserem Wahlantritt das Gegenteil beweisen. Dies und nichts anderes war das einzige Ziel unseres Antritts zur Bundestagswahl.“<sup>51</sup> Trotz des sehr geringen Wahlergebnisses von 2288 Zweitstimmen zieht der Kreisverband Rhein-Erft ebenfalls ein positives Fazit, da, was für eine Partei ungewöhnlich ist, es kein Ziel gewesen sei, möglichst viele Wählerstimmen zu gewinnen.<sup>52</sup>

Der Wahlkampf war auch kaum darauf ausgelegt, eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Vielmehr wählte der Landesverband NRW als inhaltlichen Schwerpunkt die Solidarisierung mit inhaftierten Rechtsextremisten. Dies thematisierte auch der Wahlwerbespot.<sup>53</sup> Der Spot zielte ausschließlich auf die rechtsextremistische Anhängerschaft. Er sollte innerhalb der Szene Solidarität demonstrieren und damit den Zusammenhalt gegen das verhasste demokratische System stärken. Denn das Thema „staatliche Repression“ eint das neonazistische Lager. Im wenig engagiert betriebenen Wahlkampf führte die Partei nur wenige Wahlkampfstände durch und hängte fast nur in Dortmund Plakate auf.

Obschon „Die Rechte“ zur Europawahl antritt, hat sie diesbezüglich bislang keine Aktivitäten entfaltet. Das spricht dafür, dass „Die Rechte“ damit ebenfalls nur formal Parteiaktivitäten suggerieren möchte. Eine Ausnahme stellt der kommende Kommunalwahlkampf in NRW dar. Auf seinem virtuellen Parteiorgan „Dortmundecho.org“ kündigt der Kreisverband Dortmund an, ernsthaft zu versuchen, in den Stadtrat einzuziehen: „Während die Bundestagswahl in erster Linie rechtliche Hintergründe hatte und der politische Erfolg zweitrangig war, [...] zielt DIE RECHTE bei der Kommunalwahl 2014 auf einen Einzug in den Dortmunder Stadtrat [...]“<sup>54</sup> Das Mo-

<sup>50</sup> Vgl. <http://worch.info/die-rechte/?p=1298>; abgerufen am 21.01.2014.

<sup>51</sup> <http://rechte-hamm.com/?p=1611>; abgerufen am 27.09.2013.

<sup>52</sup> Vgl. [www.rechte-rhein-erft.com/?p=951](http://www.rechte-rhein-erft.com/?p=951); abgerufen am 17.12.2013.

<sup>53</sup> Vgl. [www.youtube.com/watch?v=jcD9AwvswpA](http://www.youtube.com/watch?v=jcD9AwvswpA); abgerufen am 21.01.2014.

<sup>54</sup> [www.dortmundecho.org/2014/01/kommunalwahl-sieraus-gespielter-optimismus-als-angst-vor-der-rechten/](http://www.dortmundecho.org/2014/01/kommunalwahl-sieraus-gespielter-optimismus-als-angst-vor-der-rechten/); abgerufen am 28.01.2014.

<sup>49</sup> Vgl. Thein, Martin (Fn 2), S. 204ff.

tiv dürfte aber weniger darin liegen, sich im Kommunalparlament zu engagieren, als an Ressourcen für die eigenen Aktivitäten zu gelangen, wie z.B. Räumlichkeiten, Büroausstattung und finanzielle Mittel.

## 5. Wirkung

Zur Analyse der Wirkung schlägt Armin Pfahl-Traughber vor, die Bedeutung der Organisation in den Handlungsfeldern Politik, Aktion, Kultur und Gewalt in den Blick zu nehmen.<sup>55</sup> Diesem Schema folgend interessiert bezüglich des Handlungsfeldes Politik, inwieweit die Partei an der politischen Willensbildung mitwirkt. Dazu wären die Erlangung von öffentlicher Aufmerksamkeit und Zustimmung wichtige Voraussetzungen. Ein Indikator dafür ist die Reichweite von Internetpräsenzen. Die Facebookprofile der einzelnen Kreisverbände zeigen, obwohl einige intensiv gepflegt werden, in der Regel nur dreistellige „Gefällt mir“-Zustimmungen. Lediglich das nur selten aktualisierte Profil des Bundesverbandes weist über 1000 „gefällt mir“ auf. Am meisten Zustimmung erfährt das täglich aktualisierte gepflegte Profil des Kreisverbandes Dortmund mit über 3500 „gefällt mir“-Klicks.<sup>56</sup> Letzteres weist darauf hin, dass lediglich der Dortmunder Kreisverband eine erwähnenswerte Breitenwirkung entfaltet. Ein Vergleich mit der rechtsextremistischen Regionalpartei „Pro NRW“, welche trotz einer geringen Anzahl an Aktivisten von unter 100 Personen über 9.200 „gefällt mir“ aufweist, zeigt indes, dass die virtuelle Breitenwirkung von „Die Rechte“ sehr begrenzt ist.

Diese geringe Breitenwirkung schlug sich auch in der Bundestagswahl 2013 nieder. Es gelang der Partei „Die Rechte“ bislang nicht, über ihre neonazistische Anhängerschaft hinaus Bürger mit rechtsextremistischen Einstellungen als Wähler zu gewinnen. Sie erreichte mit ihrer Landesliste in NRW gerade einmal 2288 Zweitstimmen, was 0,0 Prozent entsprach. Bei der Landtagswahl in Hessen trat in einem Wahlkreis ein Direktkandidat der Partei „Die Rechte“ an und erhielt dort 290 Stimmen, was 0,4 Prozent der abgegebenen Stimmen entsprach.

Gegenläufig zu der geringen Breitenwirkung ist die große Anzahl an Aktivitäten. Sämtliche neonazistischen Demonstrationen in NRW im Jahr 2013 meldete „Die Rechte“ an. Darüber hinaus führte sie in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg

ebenfalls Demonstrationen durch und beteiligte sich erkennbar an neonazistischen Demonstrationen, wie in Magdeburg am 18. Januar 2014. Diese Form des Aktionismus ist durchaus bedeutsam, denn mit ihrer „Demonstrationspolitik“<sup>57</sup> beabsichtigen die Akteure, einerseits Öffentlichkeit für ihre politischen Vorstellungen zu generieren, andererseits ist dies „Teil einer Politik der Machtentfaltung und Machtprobe gegenüber Instanzen des Staates und zivilgesellschaftlichen Akteuren“<sup>58</sup>. Hier kämpfen sie symbolisch um Räume gegen den politischen Gegner und das System. Dies stärkt den Zusammenhalt und befriedigt die Bedürfnisse der aktionsorientierten Anhänger. Allerdings sind die Teilnehmerzahlen an den Demonstrationen im Vergleich zu den Vorjahren rückläufig. Die Szene thematisiert mittlerweile selbst die nachlassende Mobilisierungsfähigkeit: „Wir rechnen auf Grund überall zurückgehender Teilnehmerzahlen mit einer kleineren Beteiligung, deswegen ist eine konsequente Mobilisierung dringend notwendig.“<sup>59</sup> Eine weitere oftmals praktizierte Aktionsform sind sogenannte Mahnwachen. Auf dieses Mittel setzte vor allem der Dortmunder Kreisverband und versuchte mit zwei bis drei Dutzend Teilnehmern auf Themen aufmerksam zu machen, die in der Regel nur für die neonazistische Szene bedeutsam waren. Dies betraf Strafprozesse gegen Neonazis, ein Tötungsdelikt mit einem Migranten als mutmaßlichem Täter, den 100-jährigen Geburtstag eines NS-Kriegsverbrechers sowie Solidaritätsbekundungen für die griechische rechtsextremistische Partei „Goldene Morgenröte“.

Im Landesverband NRW engagiert sich die Partei nunmehr ebenfalls im rechtsextremistischen (Sub-)Kulturwesen. Die Kreisverbände organisierten rechtsextremistische Konzerte, sowohl kleinere Balladenabende als auch ein größeres Konzert mit mehreren Bands<sup>60</sup>. Letzteres kündigten sie offiziell jedoch nicht als Konzert, sondern als Auftaktveranstaltung für den Kommunalwahlkampf an. Auf dem Veranstaltungsflyer druckten die Organisatoren den Hinweis „Provokateure und Presse unerwünscht“. Es ist bemerkenswert für eine Partei, dass eine Wahlkampfveranstaltung bewusst ohne mediale Öffent-

<sup>55</sup> Vgl. Pfahl-Traughber, Armin (Fn 14), S. 16f.

<sup>56</sup> Vgl. [www.facebook.com/dortmundsrechte](http://www.facebook.com/dortmundsrechte); abgerufen am 28.01.2014.

<sup>57</sup> Virchow, Fabian: Die „Demonstrationspolitik“ der extremen Rechten im Bundesgebiet und im Land Brandenburg, in: Kopke, Christoph (Hg.): Die Grenzen der Toleranz. Rechtsextrêmes Milieu und demokratische Gesellschaft in Brandenburg. Bilanz und Perspektiven. Potsdam 2011, S. 109-128; hier: S. 114f.

<sup>58</sup> Ebd.

<sup>59</sup> [www.rheinwiesnlager.info/gedenkmarsch-am-23-november-2013-in-remagen/#more-276](http://www.rheinwiesnlager.info/gedenkmarsch-am-23-november-2013-in-remagen/#more-276); abgerufen am 09.10.2013.

<sup>60</sup> Bei einem weiteren Konzert ist noch nicht abschließend geklärt, wer der Veranstalter war.

lichkeit stattfinden soll. Dies zeigt erneut, dass es der Partei nicht darum geht, Einfluss auf die politische Öffentlichkeit zu nehmen. Die Deklaration als Wahlkampfveranstaltung diene lediglich dazu, die Hürden für staatliche Repressionsmaßnahmen zu erhöhen. Die Bedeutung dieser Kulturaktivitäten kann man daran ablesen, dass die Ausrichter zu dem Konzert anscheinend über 800 Besucher erwarteten.<sup>61</sup> Das wären deutlich mehr Personen als bei der größten von der Partei angemeldeten Demonstration. Überdies sind solche Veranstaltungen Teil einer „Erlebniswelt Rechtsextremismus“<sup>62</sup>, in der Politik, Spaß und Lebensgefühl miteinander verbunden sind. Auch wenn bei rechtsextremistischen Kulturveranstaltungen die Politik nicht im Vordergrund steht, tragen sie zum Zusammenhalt und der Attraktivität der Partei „Die Rechte“ bei.

Bezüglich des Handlungsfeldes Gewalt fällt die Bilanz ambivalent aus. Einerseits sind nur wenige Straftaten unmittelbar von Parteimitgliedern bekannt geworden. Andererseits besteht die Partei zu einem erheblichen Teil aus militanten Neonazis. Es ist nicht davon auszugehen, dass sie ihre prinzipielle Gewaltbereitschaft mit dem Parteieintritt abgelegt haben. Zudem propagiert „Die Rechte“ permanent Freund-Feind-Bilder und dramatisiert Problemlagen, insofern trägt sie zu einem gewaltlegitimierenden Diskurs bei ihrer Anhängerschaft bei. Vor diesem Hintergrund ist erwähnenswert, dass bei einer Demonstration der Partei „Die Rechte“ in Dortmund ein Teilnehmer, der aber kein Parteimitglied ist, mit einem pyrotechnischen Sprengkörper vier Gegendemonstranten und einen Polizisten verletzte.<sup>63</sup> Noch nicht abzusehen ist, ob die gegenwärtige Zurückhaltung der Parteimitglieder hinsichtlich Gewalttaten zur Taktik der Parteiführung gehört oder ob eine konsequentere Strafverfolgung von rechtsextremistischen Straftätern hier eine positive Wirkung zeitigt.

## 6. Ausblick

Wie Wilhelm Heitmeyer hervorhebt, steht die Entwicklung des Rechtsextremismus in vielfältigen Interaktionen mit der Gesellschaft und dem Staat.<sup>64</sup> Dies gilt insbesondere für staatliche Repression auf rechtsextremistische Gruppen: „Konfliktgegner lernen voneinander. Anders gesagt: Repression erzeugt Innovation.“<sup>65</sup> Obschon Heitmeyer zuzustimmen ist, dass diesen Interaktionen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, bleibt es schwierig zu prognostizieren, wann und welche Innovationen durch Repression erzeugt werden. So brauchte die neonazistische Szene etliche Jahre, um aus dem FAP-Verbot erfolgsversprechende Schlüsse zu ziehen. Dies führte dazu, dass ein Teil der Neonaziszene in die NPD eintrat, was unter anderem angesichts eines drohenden Parteiverbotsverfahrens eine schwierige Partnerschaft blieb.

Nach dem gescheiterten Versuch der Neonaziszene mittels der FAP und dem problematischen Versuch mittels der NPD das Parteienprivileg auszunutzen, stellt die Partei „Die Rechte“ eine weitere Innovation dar – Neonaziaktivisten gründen eine eigene „pro-Forma-Partei“ und entfalten vorgeblich Parteiaktivitäten. Im Wesentlichen ist die Partei durch den Landesverband NRW geprägt, der eine Auffangstruktur für verbotene neonazistische Kameradschaften und vom Kurs der „seriösen Radikalität“ enttäuschte NPD-Anhänger darstellt. Die jüngst gegründeten Landesverbände präferieren ebenfalls eine aktionsorientierte neonazistische Ausrichtung. Dabei scheint „Die Rechte“ bislang kaum Parteiidentifikation bei ihren Mitgliedern zu stiften. Vielmehr bildet sie den organisatorischen Schutzschirm für ein Netzwerk von Neonazigruppierungen, die nicht an der parlamentarischen Demokratie partizipieren, sondern eine „Erlebniswelt Rechtsextremismus“ unter dem Schutz des Parteienprivilegs erhalten wollen. Dies konkretisiert sich darin, dass die Akteure sämtliche neonazistischen Aktivitäten wie Demonstrationen, Kameradschaftsabende, Konzerte, etc. nunmehr als Parteiveranstaltungen ausweisen. Innerhalb der Partei verfolgen die einzelnen Kreisverbände ihre eigenen Interessen und Aktivitäten weitgehend autonom.

Die Strategie des Landesverbandes NRW, die Wirkung von Vereinsverboten durch die Organisation der Szene in einer Partei abzuschwächen, scheint Vorbildfunktion zu entfalten. Das gilt nicht nur für

<sup>61</sup> Tatsächlich kamen deutlich weniger Besucher, weil die Veranstaltung in Dortmund aus baurechtlichen Gründen untersagt wurde und der Kreisverband kurzfristig in einen Veranstaltungsort in Baden-Württemberg auswich. Vgl. [www.bnr.de/artikel/aktuelle-meldungen/dortmunder-wahlkampfauftakt-tief-im-suedwesten](http://www.bnr.de/artikel/aktuelle-meldungen/dortmunder-wahlkampfauftakt-tief-im-suedwesten); abgerufen am 24.01.2014.

<sup>62</sup> Pfeiffer, Thomas: Menschenverachtung mit Unterhaltungswert. Musik, Symbolik, Internet – der Rechtsextremismus als Erlebniswelt, in: Glaser, Stefan/Pfeiffer (Hg.): Erlebniswelt Rechtsextremismus. Menschenverachtung mit Unterhaltungswert. Hintergründe – Methoden – Praxis der Prävention, 3. Aufl., Schwalbach/ Ts. 2013, S. 44-64.

<sup>63</sup> Vgl. [www.presseportal.de/polizeipresse/pm/4971/2546718/pol-do-dortmund-innenstadt-demonstrative-aktionen-abschlussmeldung](http://www.presseportal.de/polizeipresse/pm/4971/2546718/pol-do-dortmund-innenstadt-demonstrative-aktionen-abschlussmeldung); abgerufen am 21.01.2014.

<sup>64</sup> Vgl. Heitmeyer, Wilhelm: Rechtsextremismus und gesellschaftliche Selbstentlastung, in: APuZ, H.18-19/2008, S. 22-27; hier: S. 24ff.

<sup>65</sup> Ebd. S. 26.

die jüngsten Landesverbände der Partei „Die Rechte“, sondern ebenso für die rechtsextremistische Kleinstpartei „Der dritte Weg“. Zu dieser erst vor Kurzem von abtrünnigen NPD-Mitgliedern in Rheinland-Pfalz gegründeten Partei orientieren sich neuerdings vor allem Aktivisten des von einem Verbot bedrohten neonazistischen Netzwerkes „Freies Netz Süd“<sup>66</sup>. Das spricht dafür, dass die Innovation, verbotene Kameradschaften parteiförmig zu organisieren, im neonazistischen Spektrum auf Akzeptanz stößt.

Die künftige Entwicklung der Partei „Die Rechte“ dürfte maßgeblich von zwei Entwicklungen abhängen. Zum einen spielt das NPD-Verbotsverfahren für den organisierten Rechtsextremismus eine wichtige Rolle. Denn die NPD bildete im letzten Jahrzehnt das „Gravitationsfeld“<sup>67</sup> im organisierten Rechtsextremismus. Sollte ein Verbot wahrscheinlicher werden, ist davon auszugehen, dass der radikalere Flügel der NPD die „Die Rechte“ als Auffangorganisation wahrnimmt. Da ein solcher Mitgliederzustrom unter anderem die Machtverhältnisse in einer Organisation verändert, hat der Parteivorsitzende daran kein ausgeprägtes Interesse. Schließlich unterwanderte er selbst damals mit den ehemaligen Mitgliedern der verbotenen „ANS/NA“ die FAP und löste die damalige Führung gegen ihren Willen ab.<sup>68</sup> Ein gelungenes Verbotsverfahren der NPD würde zudem die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger erhöhen, ein weiteres Verbotsverfahren gegen die Partei „Die Rechte“ anzustrengen. Angesichts der von der Partei vertretenen Ideologie und ihrer aggressiv-kämpferischen Ausrichtung ließe sich ein weiteres Verbot plausibel begründen.

Zum anderen dürfte der Erfolg der Innovation, die neonazistische Szene pro forma als Partei zu organisieren, davon abhängen, inwieweit es der Partei gelingt, kontinuierlich Parteiaktivitäten zu suggerieren. Bislang scheint dies ausschließlich in den Landesverbänden NRW und mit Abstrichen in Hessen zu gelingen. In NRW wiederum finden Parteiaktivitäten fast ausschließlich in den eng kooperierenden Kreisverbänden Dortmund und Hamm statt. Verharrt der überwiegende Teil der Partei in ihrer Systemfeind-

schaft, wird es für die Parteiführung schwierig, kontinuierlich ausreichend Mitglieder für die Zurschaustellung parteipolitischer Aktivitäten zu gewinnen. Bislang ist nicht abzusehen, ob und inwieweit bei der Mitgliederschaft ein kollektiver Lernprozess einsetzt und „Die Rechte“ sich als Partei begreift, die einerseits an der politischen Willensbildung teilnimmt sowie sich andererseits deradikalisiert.<sup>69</sup> Bleiben eine solche Entwicklung und ein Parteiverbotsverfahren aus, droht der Partei „Die Rechte“ mittelfristig das Schicksal der FAP.

<sup>66</sup> Vgl. [www.bayern-gegen-rechtsextremismus.bayern.de/aktuelles/rechtsextreme-demonstration-zum-201eheldengedenken201c-am-16.-november-in-wunsiedel-neu-gegruendete-partei-201c-eder-dritte-weg201c-tritt-in-bayern-erstmal-an-die-oeffentlichkeit](http://www.bayern-gegen-rechtsextremismus.bayern.de/aktuelles/rechtsextreme-demonstration-zum-201eheldengedenken201c-am-16.-november-in-wunsiedel-neu-gegruendete-partei-201c-eder-dritte-weg201c-tritt-in-bayern-erstmal-an-die-oeffentlichkeit); abgerufen am 23.01.2014.

<sup>67</sup> Vgl. Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.): Die „Nationaldemokratische Partei Deutschlands“ (NPD) als Gravitationsfeld im Rechtsextremismus, Köln 2006.

<sup>68</sup> Vgl. Backes, Uwe/Moreau, Patrick (Fn 26), S. 131; Assheuer, Thomas/Sarkowicz, Hans (Fn 26), S. 89.

<sup>69</sup> Vgl. zu den Entwicklungsvarianten von Protestparteien Holtmann, Everhard: Der Parteienstaat in Deutschland. Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder, (Schriftenreihe; Bd. 1289), Bonn 2012, S. 45ff.

## „Politik, was ist das eigentlich?“ Mehr Demokratie in der Kandidatenrekrutierung der DPJ – Hintergründe und Hindernisse

Simone Kopietz<sup>1</sup>

Reformen sind ein attraktives Schlagwort im japanischen Wahlkampf; wer sie verspricht und durchführt, kann vor allem die große Gruppe der Wechselwähler für sich gewinnen – über die Hälfte der japanischen Wähler und damit die wahlentscheidende Mehrheit (Reed 2011a). Die Demokratische Partei Japans (DPJ) begegnete dieser Herausforderung mit innerparteilicher Demokratisierung – die Abschottung der politischen Elite<sup>2</sup> war schon lange Thema (Fukui und Fukai 1992) – und es bot sich die Kandidatenrekrutierung als Ansatzpunkt an: Ein neues Verfahren und ein neues Nominierungsprinzip sollten die Nominierungsentscheidung zentralisieren und die Partei für Kandidaten aus der gesamten Bevölkerung öffnen. Politikernachkommen sind unerwünscht, stattdessen wirbt die Parteizentrale der DPJ neue Kandidaten in Tageszeitungen und Magazinen an; mehr einfache Bürger sollen ins nationale Parlament und jeder ist geeignet, „ob Angestellter, Hausfrau oder Studierende“ – Hauptsache enthusiastisch. Die Methoden sind ungewöhnlich, wenn man von der Bundesrepublik Deutschland ausgeht oder die Demokratisierungsansätze betrachtet, die in der westlichen Forschungsliteratur vorgeschlagen werden. Die vorliegende Untersuchung erörtert, welche Anreize dazu geführt haben, dass sich die DPJ für diese Herangehensweise entschieden hat, was sie an einer konsequenten Umsetzung hindert und welche Alternativen es für eine demokratischere und zugleich umsetzbare Kandidatenrekrutierung in der DPJ gibt.

Die innerparteiliche Kandidatenrekrutierung dient als einer von mehreren Filtern, die den Zugang zur politischen Elite regulieren (Norris 1997). Sind wie in Japan die Erfolgchancen für parteilose Kandidaten gering (Fukumoto 2011: 54-55), können die Parteien als *gate keeper* durch ihre Kandidatenauswahl die Zusammensetzung des Parlaments vorbestimmen.

<sup>1</sup> Die Autorin hat ein Magisterstudium der Japanologie an der Freien Universität Berlin und der Chuo-Universität in Tokyo absolviert. Gegenwärtig studiert sie Politikwissenschaft an der Universität Hamburg.

<sup>2</sup> Der Begriff „politische Elite“ bezieht sich im Folgenden auf die nationalen Abgeordneten des japanischen Unterhauses; damit schließt die Untersuchung an die wohl häufigste Operationalisierung in der Forschungsliteratur zur politischen Elite Japans an.

Wen wählen die politischen Parteien wie? Das ist für die Demokratie – Repräsentativität, Partizipation und Legitimität – eines politischen Systems relevant. In der Forschungsliteratur wurden zwei Dimensionen des Nominierungsprozesses herausgearbeitet, entlang derer sich die Einstufung als demokratisch oder undemokratisch vornehmen lässt: die Zentralität der Entscheidung und die Inklusivität des Selektorats. Dabei gelte im Allgemeinen die Annahme, dass eine dezentral getroffene Entscheidung unter Beteiligung des größtmöglichen Selektorats am demokratischsten sei, da sie von denen gefällt werde, die der Kandidat repräsentiert (Reiser 2011: 242). Einen geeigneten Ansatz zur Demokratisierung der Kandidatenrekrutierung stellen demzufolge die Dezentralisierung und die Öffnung der Nominierungsentscheidung dar.

Die DPJ hingegen hat sich für eine Herangehensweise mit anderem Schwerpunkt entschieden; bereits 1999 hat sie eine neue Rekrutierungsmethode eingeführt: die öffentliche Ausschreibung von Kandidaturen. Über Anzeigen mit Titeln wie „Politik, was ist das eigentlich?“ wirbt die Parteizentrale neue Kandidaten aus der gesamten Gesellschaft an – die einzige Voraussetzung für die Bewerbung auf eine Kandidatur ist das passive Wahlrecht (Kopietz 2013a: 550-551). Der Inklusionsanspruch richtet sich also auf die Angebotsseite: Nicht die Beteiligung an der Nominierungsentscheidung, sondern der Zugang zu einer Kandidatur ist entscheidend – es zählt die Norm der gesamtstaatlichen Repräsentativität. Ein Ausschreibungsdurchgang, in dem ausschließlich Frauen rekrutiert wurden, unterstreicht diesen Ansatz. Ebenso wurde eine zweite Maßnahme – die Nominierungsbeschränkung für sogenannte Erbpolitiker – mit dieser Maxime ergriffen: Niemand soll im Kampf um eine Nominierung der DPJ einen Vorteil haben, alle Aspiranten sollen von der gleichen Ausgangsposition starten – unabhängig von Ressourcen wie Geld oder Bekanntheit (Kopietz 2013b). Dabei ist Inklusivität auf der Angebotsseite ebenfalls wichtig für die Demokratisierung der Kandidatenrekrutierung (Hazan und Rahat 2010: 31-32); erstaunlich ist lediglich die Konsequenz, mit der dieser Anspruch von der DPJ verfolgt wird, nämlich über die Parteigrenzen hinausgehend und von politischen Erfahrungen losgelöst. Entlang der anderen zwei Dimensionen des eigentlichen Prozesses hingegen bewegen sich diese Ansätze eher in die undemokratische Richtung: hin zu einer Zentralisierung und einer verhältnismäßig geringen Inklusivität des Selektorats, denn für die Ausschreibung der Kandidaturen und die Wahrung der Nominierungsbeschränkung ist die Parteizentrale zuständig.

Zur Veranschaulichung dient der Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland: Im Gegensatz zu Japan ist dort kein über die Parteigrenzen hinausgehender Inklusionsanspruch zu erwarten. Die sogenannte Ochsentour ist nach wie vor Realität der deutschen Kandidatenrekrutierung und beschränkt den Zugang zu einer Kandidatur auf Personen mit politischen Erfahrungen und langjährigem innerparteilichem Engagement (Semenova 2008: 50-67). Schließlich rückt auch das Parteiengesetz (PartG § 1) das Heranbilden des politischen Nachwuchses in die Verantwortung der Parteien. Laut Grundgesetz (GG Artikel 21) müssen sie ihre innere Ordnung an demokratischen Grundsätzen ausrichten; dazu schreibt das Bundeswahlgesetz (BWahlG § 21) die Nominierung von Kandidaten durch eine Mitgliederversammlung oder Delegierte des Wahlkreises fest und sichert die demokratische Qualität der deutschen Kandidatenrekrutierung durch eine dezentrale Nominierungsentscheidung mit verhältnismäßig offenem Selektorat – ein Ansatz entlang der zwei Dimensionen, die die Forschungsliteratur vorschlägt.

Welche Hintergründe formten die Handlungsmöglichkeiten und -anreize für die Demokratisierungsbestrebungen der DPJ? Diese Frage führt einerseits zu den demokratischen Defiziten der Ausgangssituation, andererseits zu Besonderheiten der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Parteiorganisation. Darüber hinaus schränken die Voraussetzungen für einen Wahlerfolg – der Wahlkampf – den Handlungsspielraum der DPJ ein. Auch eine demokratische Kandidatenrekrutierung muss mit diesen Anforderungen vereinbar sein. Die bisherigen Maßnahmen sind daran gescheitert und haben gezeigt, dass eine komplette Abkehr von alten Rekrutierungsmustern nicht möglich ist.

### Die Ausgangssituation

Der Zugang zur politischen Elite Japans ist auf nur wenige Rekrutierungspfade beschränkt – ehemalige Lokal- und Regionalpolitiker, ehemalige Ministerialbürokraten, Abgeordnetensekretäre und Erbpolitiker (Amano 2003). Der Ursprung dieser Fixierung liegt weit zurück; inzwischen haben anhaltende Korruption und die im Folgenden noch vorzustellenden demokratischen Defizite zu umfassenden Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen geführt – 1994 wurden ein neues Wahlsystem und eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt und das Gesetz zur Kontrolle politischer Gelder wurde durch strengere Spendenregelungen verschärft (siehe z.B. Klein 1998). Die Zugangsmöglichkeiten haben sich jedoch nicht

verbessert (Amano 2004). Obwohl sich die DPJ erst zwei Jahre nach den Reformen gegründet hat, führt die Betrachtung der Ausgangssituation bis in die 1960er Jahre zurück; als Bezugspunkt muss die Liberaldemokratische Partei (LDP) herangezogen werden – sie stellte von 1955 bis zur Gründung der DPJ fast ununterbrochen die Regierung. Zudem haben viele Politiker der DPJ ihre Karriere in der LDP begonnen, als noch die alten Rahmenbedingungen galten: Bereits Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre wurde im politischen System Japans eine besondere Art der Wählerwerbung beobachtet und im Laufe der Jahre vor allem auf das Wahlsystem zurückgeführt (z.B. Curtis 1971; Ramseyer und Rosenbluth 1993). Die Besonderheit lag unter anderem in dem starken Personenbezug, der Konzentration auf lokale Interessen und dem hohen Geldbedarf (Reed und Thies 2003: 154-157), so dass sich als Anforderung an potentiell erfolgreiche Kandidaten die sogenannten drei *ban* etabliert haben: ein hoher Bekanntheitsgrad (*kanban*), eine persönliche Wählerbasis (*jiban*) und eine gefüllte Geldbörse (*kaban*) (Blechinger 1996: 82). Ist ein Kandidat erfolgreich, baut er diese Ressourcen mit Blick auf seine Wiederwahl aus; zieht er sich nach vielen erfolgreichen Jahren aus der Politik zurück, bilden sie einen wertvollen Nachlass. Als Nachfolger kommen vor allem Verwandte in Frage, die den gleichen Namen tragen und als Wiedererkennungsmerkmal nutzen können. Zum Nachlass gehören aber auch die persönlichen Unterstützerguppen, die der Abgeordnete mit Wahlkreisdienstleistungen versorgt und bei Wahlen als loyale Stimmenbank nutzen kann. Für neue Kandidaten steigt die Chance auf einen Wahlerfolg von 37,7% auf 70,9%, wenn sie die Nachfolge einer solchen Beziehung antreten können (Amano 2003: 151-152) – eine Option, die neben Verwandten häufig auch Sekretäre wahrnehmen. Lokal- und Regionalpolitiker kommen ebenfalls als Nachfolger in Frage, können sich die notwendigen Ressourcen im Laufe ihres Mandats aber auch selbst erarbeiten. Diese Anforderungen bzw. Privilegien schließen jedoch Newcomer aus, denen diese Ressourcen nicht zur Verfügung stehen (Fukui und Fukai 1992: 30, 34-35).

Der Nominierungsprozess hat diese Muster gefestigt. Die LDP-Parteizentrale hat ihre Kandidatenrekrutierung unter den alten Rahmenbedingungen der lokalen Ebene überlassen, behielt lediglich die formale letzte Entscheidung und nahm die Vorschläge der Präfekturverbände in der Regel ohne Einwand an (Amano 2003: 152-153). Darüber hinaus war der Rekrutierungsprozess weder standardisiert noch transparent. Die Hauptselektoren waren die bereits er-

wählten persönlichen Unterstützergruppen ausscheidender Mandatsträger und die parteiinternen Machtgruppen – die sogenannten Faktionen (Donau 2005: 74-81). Die Unterstützergruppen wurden nicht einfach übernommen, sondern suchten sich vielmehr selbst einen Nachfolger, um sich die Wahlkreisdienstleistungen zu sichern (Ishibashi und Reed 1992: 369). Die erhöhte Wahlaussicht der Auserwählten machte sie für den jeweiligen Präfekturverband attraktiv, weshalb die Verbände auf die Wahl der Unterstützergruppen häufig auch einen Nominierungsvorschlag an die Parteizentrale folgen ließen (Donau 2005: 78). Auf ähnliche Weise konnten die Faktionen die Nominierungsentscheidung beeinflussen. Die Faktionsführer waren an neuen Kandidaten interessiert, da sie durch die Vergrößerung ihrer Faktion ihre innerparteiliche Machtposition ausbauen konnten. Sie unterstützten einen ausgewählten Kandidaten finanziell und erhöhten so dessen Aussicht auf einen Wahlerfolg und folglich auch auf eine Parteinominierung (Asano 2006: 27).

Die Unterstützergruppen entschieden sich am häufigsten für eine ihnen bereits vertraute Person – den Sohn oder Sekretär des ehemaligen Mandatsträgers, nicht selten aber auch für einen Lokal- oder Regionalpolitiker (Amano 2003: 150-151). Die Faktionsführer wiederum suchten vor allem Aspiranten, die mit geringer Unterstützung die besten Erfolgchancen hatten, also jene, die sich bereits eine Unterstützergruppe, einen bekannten Namen und eine finanzielle Basis aufgebaut hatten oder als ausgewählte Nachfolger einer Unterstützergruppe diese Ressourcen übernehmen würden (Ramseyer und Rosenbluth 1993: 69). Die Verhandlung von Kandidaturen durch diese Akteure führte folglich dazu, dass der Entscheidungsprozess intransparent war und sich die dominanten Rekrutierungspfade weiter festigten.

Die enge Assoziation der oligarchischen Rekrutierungsmuster mit dem dezentralen Rekrutierungsprozess und den drei *ban* ließ im Umkehrschluss die Zentralisierung der Kandidatenrekrutierung als eine angemessene Maßnahme erscheinen und führte zu einem vergleichsweise hohen Inklusivitätsanspruch – die Forderung, dass auch jene Aspiranten zugangsberechtigt sind, die als Quereinsteiger keine dieser Ressourcen mitbringen.

### Die gesetzlichen Regelungen

Die deutsche Gesetzgebung regelt den demokratischen Charakter des Nominierungsprozesses weitreichend; die gesetzlichen Regelungen in Japan hinge-

gen sind weniger präzise. Lediglich die japanische Verfassung macht eine Vorgabe zur demokratischen Qualität, bezieht sich jedoch nicht auf den eigentlichen Nominierungsprozess: „The qualifications of members of both Houses and their electors shall be fixed by law. However, there shall be no discrimination because of race, creed, sex, social status, family origin, education, property or income” (Constitution of Japan, Artikel 44). Das japanische Gesetz über die Wahl in öffentliche Ämter (*Kōshoku senkyo hō*) ergänzt die Verfassung bezüglich des Nominierungsprozesses um eine einzige Auflage. Sie bestimmt, dass Parteien eine Mitteilung an das Innenministerium senden müssen, die Folgendes beinhaltet: den Namen der Partei, den Sitz der Hauptgeschäftsstelle, den Namen des Parteivorsitzenden, den Namen des nominierenden Organs, das Verfahren zur Wahl dieses Organs sowie das Verfahren der Kandidatenauswahl (Artikel 816.5). Das Ministerium veröffentlicht diese Informationen in den amtlichen Mitteilungen und gewährleistet so zwar eine gewisse Transparenz des formalen Nominierungsprozesses, konkrete Vorgaben zur demokratischen Qualität gibt es jedoch nicht. Im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz verpflichtet die japanische Verfassung die politischen Parteien nicht zu demokratischen Grundsätzen. Lediglich das 1994 in Kraft getretene Gesetz zur staatlichen Parteienfinanzierung (*Seitō josei hō*) erwähnt: „Angesichts der wichtigen Funktion von Parteien in parlamentarischen Demokratien unterstützt der Staat die Parteien mit einer Parteiensubvention“ (Auszug Artikel 1). Des Weiteren solle die Verwaltung und Nutzung dieser aus Steuergeldern finanzierten Subventionen demokratisch, gerecht und im Interesse des Volkes sein (Artikel 4 Absatz 2). Ein Parteiengesetz, welches die Stellung und Aufgaben der Parteien explizit regelt und diesen demokratischen Anspruch als Grundsatz für die Organisation und das Handeln der Parteien im Allgemeinen formuliert, gibt es nicht. Die politischen Parteien Japans sind rechtlich in der Gestaltung des Nominierungsprozesses also eher ungebunden; die einzige Vorgabe – Artikel 44 der Verfassung – steht zudem im Einklang mit dem Ansatz der DPJ, die Partei für Aspiranten aus der gesamten Bevölkerung zu öffnen und so die Kandidatenrekrutierung zu demokratisieren.

### Die Parteiorganisation

Die Parteien entscheiden über die innerparteiliche Verteilung der staatlichen Subventionen und rücken durch die neue Verhältniswahlkomponente des Wahlsystems seit 1994 stärker ins Zentrum des Wählerin-

teresses – eine doppelte Stärkung der Partei gegenüber einzelnen Kandidaten. Zudem wurde mit den Reformen als zweite Komponente die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen eingeführt – pro Wahlkreis wird nur ein Mandat vergeben, pro Partei nur ein Kandidat nominiert. Die Nominierungsentscheidung der Parteien ist wichtig – sowohl für die Kandidaten als auch für die Parteien selbst (Reed 2011b; Asano 2006: 84). Aus Sicht der Kandidaten ist eine Parteizugehörigkeit also aus mehreren Gründen erstrebenswert. Von Seiten der Parteien aber stellt eine langjährige Parteizugehörigkeit oder innerparteiliches Engagement weder für die LDP noch für die DPJ eine Nominierungsvoraussetzung dar.

Ein Grund dafür sind die zahlreichen Parteiabspaltungen und -neugründungen (siehe z.B. Weiner 2011: 64). Der dadurch noch verhältnismäßig kurze Lebenslauf vieler japanischer Parteien setzt bereits die erste Grenze für eine längerfristige Parteizugehörigkeit als Nominierungsvoraussetzung. Auch die DPJ wurde erst 1996 als Produkt verschiedener Parteiabspaltungen gegründet. Ihr ehemaliger Parteivorsitzender Ozawa Ichirō, der für seine Vorliebe für Parteiabspaltungen bekannt ist, kandidierte in den acht Unterhauswahlen zwischen 1990 und 2012 unter insgesamt sechs verschiedenen Parteibannern.

Während Ozawa zu jeweils anderen Parteien wechselt, kehren viele der japanischen Parteiwechsler nach kürzerer oder längerer Abkehr zur Ausgangspartei zurück. Dass sie das können, zeugt vom geringen Stellenwert der Loyalität von Abgeordneten gegenüber ihrer Partei. Die in dem Zusammenhang angewandte LDP-Philosophie „Wer gewinnt, ist LDP.“ (*Kateba Jimintō*.) lässt erkennen, dass für die LDP offensichtlich nur der Wahlsieg entscheidend ist (Reed 2011b: 56-58). Zwar ist diese Philosophie nicht direkt auf die DPJ übertragbar, doch auch der DPJ-Vorstand hat die Aussicht auf einen Wahlerfolg als wichtigstes Auswahlkriterium bei der Kandidatenrekrutierung festgelegt (DPJ 08.11.2005).

Die Gründung der DPJ durch Abspaltungen aus bestehenden Parteien bedeutet außerdem, dass die Partei nicht aus einer Grassroots-Bewegung entstanden ist, sondern vielmehr von der Spitze zur Basis ausgebaut wurde, wobei der Ausbau auf subnationaler Ebene nach wie vor schleppend vorangeht (Scheiner 2006: 50-52; Uekami und Tsutsumi 2011: 12-15). Interessant sind auch die Mitgliederzahlen – die meistens genannten Zahlen umfassen nicht nur die regulären Mitglieder, sondern auch die sogenannten Unterstötzer (*sapōitā*). Sie erwerben durch einen verminderten Jahresbeitrag die Wahlberechtigung für die Wahl des

DPJ-Parteivorsitzenden, können die Aktivitäten und die Politik der Partei darüber hinaus jedoch nicht mitgestalten und nehmen – wie ihr Name es schon sagt – eher die Rolle eines Förderers ein (DPJ Organisation Committee k.A.). Ende Mai 2013 zählte die DPJ 184.197 Unterstötzer, aber nur 32.532 reguläre Parteimitglieder (*Yomiuri Shimbun* 04.09.2013) – eine im Vergleich zu den deutschen Volksparteien kleine Parteibasis. Die Einführung des Unterstötzersystems zur Wahl des Vorsitzenden im Jahr 2000 zeigt außerdem, wie stark der Ansatz des über die Parteigrenzen hinausgehenden Inklusionsanspruches in der DPJ verankert ist (*Yomiuri Shimbun* 22.12.1999).

Während die obigen Betrachtungen gezeigt haben, wie die Ausgangssituation, die Gesetzgebung und die Parteiorganisation mögliche Demokratisierungsansätze beeinflussen und die Herangehensweise der DPJ erklären, ist die Frage nach dem Erfolg bzw. die Erkenntnis über den Misserfolg ebenso aufschlussreich. An welchen Stellen ist die Umsetzung gescheitert und warum? Welche weiteren Anforderungen müssen für eine erfolgreiche Demokratisierung der DPJ-Kandidatenrekrutierung berücksichtigt werden?

### Das Scheitern der Reformansätze

Untersuchungen der öffentlichen Ausschreibung, der Beschränkung des Erbpolitikertums und ihres jeweiligen Beitrags zur Öffnung der DPJ-Nachwuchsrekrutierung haben gezeigt, dass sich die DPJ mit dieser Zielsetzung in eine Zwickmühle begibt: Einerseits will sie sich von alten Mustern abwenden, andererseits erhöht das Festhalten daran die Wahlauswahl ihrer Kandidaten (Kopietz 2013a, 2013b).

Bereits nach den ersten Durchgängen der öffentlichen Ausschreibung wurde die Zentralisierung der Nominierungsentscheidung wieder aufgeweicht. Im heutigen Verfahren ist die Zusage der Parteizentrale nicht mehr mit einer Nominierung gleichzusetzen, sie bescheinigt den erfolgreichen Bewerbern nur, dass sie für eine Nominierung qualifiziert sind. Von diesen Qualifizierten empfiehlt die Parteizentrale dann einige dem Präfekturverband, der diese Empfehlung berücksichtigt, aber dennoch andere Aspiranten vorziehen kann (Kopietz 2013a: 553-554). Hat der Präfekturverband bereits einen geeigneten Kandidaten auserkoren, schlägt die Parteizentrale in der Regel keinen eigenen Kandidaten vor (Smith, Pekkanen und Krauss 2013: 169-170), sondern bestätigt die Präfektur Empfehlung wie gehabt. Diese Rückführung der eigentlichen Nominierungsentscheidung auf die lokale Ebene revidiert jedoch die Öffnung der

Partei für die gesamte Bevölkerung – die Präfekturverbände können jederzeit einen Aspiranten vorziehen, der nach dem Maßstab der drei *ban* besser geeignet ist. In manchen Fällen gab es im Vorfeld auch Absprachen – Aspiranten sicherten sich die informelle Zusage des Präfekturverbandes und gingen anschließend als reine Formalität den Weg über die öffentliche Ausschreibung der Parteizentrale (Kopietz 2013a: 554-555).

Auf ähnliche Weise hat die Parteizentrale selbst den Reformansatz der Nominierungsbeschränkung für Erbpolitiker unterwandert. Das neue Nominierungsprinzip wurde 2009 eingeführt. Es sollte allen Aspiranten die gleiche Ausgangssituation ermöglichen und verhindern, dass Politikernachkommen die Wählerbasis ihrer Vorgänger übernehmen und als Vorteil geltend machen. Dieser Ansatz wurde jedoch lückenhaft umgesetzt: Eigentlich sollten Aspiranten nicht im Wahlkreis ihrer Verwandten nominiert werden können. Amtierte der Vorgänger aber beispielsweise im Oberhaus oder in einem Präfekturparlament, kann der Nachkomme für den geografisch betrachteten gleichen Wahlkreis antreten und die lokale Wählerbasis übernehmen. Ebenso wird die Nominierungsbeschränkung unwirksam, sobald der Vorgänger mit einer Wahlniederlage aus dem Amt scheidet (Kopietz 2013b: 84-90). Mit diesen Lücken hat die Parteizentrale ermöglicht, dass sich nach wie vor viele Erbpolitiker ihre Privilegien sichern können – ein Indiz dafür, dass die DPJ die Erbpolitiker als Kandidaten höher schätzt als sie vorgibt.

Die DPJ hält fest sowohl an der dezentralen Rekrutierung als auch an den drei *ban* als Nominierungsvoraussetzung – welche Vorteile verspricht sie sich davon? Wie stark wirken die alten Muster nach und bestimmen die Handlungsmöglichkeiten der DPJ bei der Demokratisierung ihrer Kandidatenrekrutierung? Für die Beantwortung dieser Fragen im folgenden Abschnitt wird auch auf Interviews mit DPJ-Unterhausabgeordneten zurückgegriffen, die im Herbst 2010 in Tokyo geführt wurden. Die insgesamt 11 Abgeordneten (im Folgenden anonymisiert) befanden sich in erster bis zweiter Legislaturperiode. Ihre Erzählungen geben einen Einblick in den Wahlkampf und die Anforderungen, denen sich neue DPJ-Kandidaten gegenüber sehen.

### Die Bedeutung der drei *ban* in der DPJ

Im Vergleich zur LDP konnte sich die DPJ besser von alten Mustern lösen, insbesondere von den drei Ressourcen, die über den Wahlerfolg von Kandidaten entschieden haben als noch die alten Rahmenbe-

dingungen galten: dem hohem Bekanntheitsgrad, der persönlichen Wählerbasis und der Finanzkraft. DPJ-Kandidaten verzeichnen für ihre politischen Aktivitäten etwa zwei Drittel weniger Ausgaben als LDP-Kandidaten (Carlson 2007: 105). Im Interview berichtet der Abgeordnete H: „Früher hat es bis zum Wahlsieg bei Unterhauswahlen Summen im 100-Millionen-Bereich, 100 oder 200 Millionen<sup>3</sup>, gekostet. Da ist nun eine Stelle weggefallen. Deshalb kann nun auch ich Unterhausabgeordneter werden.“ Vor den Unterhauswahlen 2009 unterstützte die DPJ neue Kandidaten finanziell zudem auf besondere Weise. Manche Kandidaten – so auch die Abgeordneten H und I – wurden bereits 2007 vornominiert. Mit der Vornominierung erhielten alle neuen Kandidaten monatlich 500.000 Yen (3.800 Euro) Wahlkampfgeld sowie weitere 200.000 Yen (1.500 Euro) Lebensunterhalt (Idei 2010: 64). Die offizielle Nominierung erhielten die meisten Kandidaten Ende 2008 oder Anfang 2009 – damit endeten die monatlichen Zahlungen und es folgten für alle Kandidaten 5 Millionen Yen (38.000 Euro) Nominierungsgeld, weitere Einmalzahlungen und nochmals 5 Millionen Yen einen Monat vor den Wahlen. Dabei erhielten die neuen Kandidaten in keinem Fall weniger Geld als die Amtsinhaber, in vielen Fällen sogar etwa 5 Millionen Yen mehr.<sup>4</sup>

Ebenso nutzt die DPJ vermehrt neue Methoden zur Stimmenmobilisierung – bei der Einführung von Wahlprogrammen nahm sie die Vorreiterrolle ein (Köllner 2007: 41). Bereits 2003 haben alle DPJ-Kandidaten mit dem Wahlprogramm ihrer Partei um Stimmen geworben (Klein 2006: 37). Diese Art des Wahlkampfes heißt „Luftschlacht“ (*kūchūsen*) und gilt als eine Stärke der DPJ. Dabei richten sich die Kandidaten an möglichst viele unbestimmte Wähler, halten Straßenreden oder fahren mit dem Fahrrad durch ihren Wahlkreis – Wahlkampf ohne hohe Kosten, den sie alleine führen können (Idei 2010: 210-211). Das Gegenteil – die „Bodenschlacht“ (*chijōsen*) – gehört zu den alten Wahlkampfmethoden: Die Kan-

<sup>3</sup> 100 Millionen Yen sind umgerechnet ca. 760.000 Euro. Die Umrechnung basiert auch im Folgenden auf einer Rate von 1 Euro zu 132 Yen, dem Mittel der Jahre 2003 bis 2012, berechnet nach EZB (Europäische Zentralbank): „Statistical Data Warehouse“, <http://sdw.ecb.europa.eu/> (30.01.2014).

<sup>4</sup> Fast alle Zahlungen begleicht die Parteizentrale aus der staatlichen Parteienfinanzierung; sie können in den Berichten zur Verwendung der Parteisubventionen (MIAC mehrere Jahre) nachvollzogen werden. Vor den Unterhauswahlen 2012 erhielten Amtsinhaber allerdings höhere Zahlungen als Neulinge und monatliche Zahlungen konnten nicht rekonstruiert werden; 2013 wurden sie Medienberichten zufolge wieder eingeführt (*Yomiuri Shimbun* 23.01.2013).

didaten pflegen persönlichen Kontakt zu einzelnen Wählern und bauen sich eine persönliche Wählerbasis in Form einer oder mehrerer Unterstützerguppen auf – eine arbeitsintensive Strategie, die ohne inhaltliche Festlegungen wie in einem Parteiprogramm auskommt. Dafür benötigt der Kandidat Angestellte – sie vertreten ihn bei Hausbesuchen einzelner Unterstützer und kümmern sich auch um alle anderen Aufgaben: das Büro führen, Termine koordinieren und Plakate kleben (Idei 2010: 131–137). In der LDP ist diese Strategie immer noch beliebt: Ein LDP-Kandidat besaß 2003 im Schnitt gleich 4,2 Unterstützerguppen, ein DPJ-Kandidat nur 0,6 (Carlson 2007: 98, 105).

Diese Beobachtungen stützen die Aussage des Abgeordneten A, es handle sich bei den drei *ban* um eine Eigenschaft der LDP und die DPJ wende sich davon ab. Scheiner (2006) bemerkt allerdings, dass die DPJ mit den neuen Wahlkampfmethoden nur schwer Wähler für sich gewinnt, vor allem auf dem Land – ein Grund, doch auf alte Taktiken zurückzugreifen? Der Abgeordnete E ist jedenfalls überzeugt, dass man für eine erfolgreiche Kandidatur vor allem eine möglichst starke Unterstützerguppe aufbauen müsse. Dafür laufe man sich in seiner lokalen Basis innerhalb des Wahlkreises die Füße wund. Und auch der Abgeordnete G erzählt, für die politische Arbeit sei ein guter Intellekt zwar unerlässlich, für den Wahlerfolg jedoch unnötig. Hier käme es darauf an, in seinem Wahlkreis akzeptiert zu werden und diese Akzeptanz erarbeite man sich durch die stetige Präsenz und den Kontakt zu den Unterstützern – sei es beim Frühsport mit den Senioren, bei geselligen Zusammenkünften oder bei Volksfesten. Beim Abgeordneten H stehen von diesen saisonalen Terminen am Wochenende bis zu 40 auf dem Plan: „Man tanzt von morgens bis abends Bon-Tanz, geht auf diese Feste. Wenn man sich nicht blicken lässt, beschweren sich die Leute. [...] Hingehen, begrüßen, Alkohol trinken. [...] Wichtig ist, wie viele Feste man an den zwei Tagen, Samstag und Sonntag, besuchen kann. Oder wie viele Häuser man bei Hausbesuchen ablaufen kann.“ Der einzige Unterschied zu früher sei, dass die Wahlkreise kleiner sind und man aufgrund strengerer Richtlinien zu all den Veranstaltungen keine Geldgeschenke mehr mitbringen muss. Für den Eintritt und den Alkohol müssen die Kandidaten aber aufkommen und der große Mitarbeiterstab kostet ebenfalls Geld. Insofern darf der im Vergleich zur LDP niedrigere Geldbedarf der DPJ-Kandidaten nicht überbewertet werden – isoliert betrachtet ist auch in der DPJ viel Geld nötig. Der Abgeordnete H schätzt seine Ausgaben in den zwei Jahren Wahlkampf vor den Unterhauswahlen 2009 auf mindes-

tens 50 Millionen Yen (380.000 Euro). Trotz der finanziellen Unterstützung durch die Partei musste er dafür 10 Millionen Yen (76.000 Euro) Schulden aufnehmen; der Abgeordnete Kamiyama Yōsuke habe sogar 30 Millionen Yen Schulden gemacht.

Diese Einblicke in den Wahlkampf der DPJ-Abgeordneten zeigen, welchen Herausforderungen die Partei bei der Demokratisierung der Kandidatenrekrutierung gegenübersteht: Sie kann die drei *ban* als Nominierungsvoraussetzung nicht einfach abschaffen – eine Erkenntnis, die auch die aktuelle Forschungsliteratur (Weiner 2011: 78-86) unterstreicht, wenn sie zu den *quality candidates* in Japan nach wie vor jene Kandidaten zählt, die sich durch die drei *ban* auszeichnen. Auch wird der DPJ empfohlen, ihre lokale Basis weiter auszubauen, um mehr Regionalpolitiker heranzuziehen – potentielle Kandidaten für nationale Wahlen. Der Abgeordnete G nennt zudem einen weiteren Grund für die wichtige Rolle der lokalen Ebene in der Kandidatenrekrutierung: Das Erarbeiten der Akzeptanz im Wahlkreis sei für Kandidaten ohne lokalen Bezug besonders schwierig; sie müssen die Wähler erst davon überzeugen, dass sie als sogenannte Fallschirmkandidaten dennoch bereit sind, alles für den Wahlkreis zu geben. Für die Rekrutierung geeigneter Kandidaten ist folglich ein dezentrales System naheliegender, eine Zentralisierung des Rekrutierungsprozesses problematisch.

Wie könnte unter diesen Umständen eine erfolgreiche Demokratisierung aussehen? Maßnahmen gegen die Rahmenbedingungen selbst waren bisher nur begrenzt erfolgreich. Mittelfristig aussichtsreicher könnte es sein, diese Gegebenheiten anzunehmen und mit dem Ansatz der Parteiöffnung zu vereinen. Die finanzielle Unterstützung neuer Kandidaten ist ein Schritt in diese Richtung; ein anderer könnten die sogenannten Politikschulen sein – eine Art öffentlich zugängliche Ringvorlesung, die von den Präfekturverbänden angeboten wird, um potentielle Aspiranten mit den Anforderungen einer Kandidatur und des Politikerberufs vertraut zu machen. In den meisten Präfekturverbänden der DPJ wurden solche Politikschulen schon durchgeführt – ausgewählte Beispiele geben im folgenden Abschnitt einen ersten Einblick.

### Die Politikschulen – ein verbesserter Ansatz?

Der Präfekturverband Osaka schrieb 2009 den dritten Durchlauf seiner Politikschule aus (DPJ Osaka 22.06.2009, 30.09.2009). Damit wolle er einen Ort schaffen, an dem verschiedene Menschen etwas über die DPJ-Politik oder die Aktivitäten eines Abgeord-

neten lernen könnten. Zielpersonen seien sowohl jene, die Politiker werden möchten als auch jene, die lediglich mit der Politik der DPJ sympathisieren. Der Präfekturverband Niigata schrieb 2013 ebenfalls den dritten Durchgang aus, nennt als Ziel jedoch explizit und ausschließlich das Rekrutieren neuer Kandidaten für die subnationale Ebene (DPJ Niigata 17.09.2013).

Bewerben können sich in beiden Fällen Personen ab 18 Jahren, die in der jeweiligen Präfektur wohnen oder arbeiten und mit der DPJ sympathisieren bzw. sich für sie interessieren. Die DPJ Niigata akzeptiert auch Personen von außerhalb, sofern der konkrete Wunsch besteht, Politiker zu werden. Neben Angaben zum Lebenslauf und einem Passfoto fordern beide Verbände ein kurzes Schreiben – in Osaka bis zu 800 Zeichen zu einem beliebigen Thema, in Niigata bis zu einer Viertelseite über die Motivation zur Bewerbung und die Gedanken zur gegenwärtigen Politik. Das konkrete Abfragen der politischen Laufbahn in Niigata unterstreicht zusätzlich den Rekrutierungscharakter, eine Parteimitgliedschaft ist jedoch nicht erforderlich. Auf dieser Basis werden in Niigata maximal 20 Teilnehmer ausgewählt. In Osaka folgt auf die Vorauswahl noch ein persönliches Gespräch, ehe die maximal 50 Teilnehmer feststehen. Die Teilnahmegebühr beläuft sich in Osaka auf 10.000 Yen (76 Euro), in Niigata auf 5.000 Yen bzw. 2.500 Yen für Studierende.

In beiden Fällen findet jeweils einmal pro Monat eine Sitzung statt, insgesamt 3 in Niigata und 6 in Osaka – maximal halbtägig. Die Referenten dieser Sitzungen setzen sich überwiegend aus nationalen und lokalen Abgeordneten zusammen, gelegentlich einem Universitätsprofessor. Dabei konnten die Teilnehmer in Osaka den Präfekturgeschäftsführer der DPJ kennenlernen, die Teilnehmer in Niigata den Generalsekretär der nationalen DPJ. Die behandelten Themen sind nahezu identisch: die Politik der DPJ, die Arbeit der Präfekturabgeordneten und die lokale Verwaltung sowie sozialpolitische Themen wie Bildung oder soziale Sicherheit. In Niigata gibt es zudem eine Sitzung zum Thema Wahlkampf und Wahlgesetz, welche von einem juristischen Berater der DPJ geleitet wird – Praxisnähe, die auf eine mögliche Kandidatur hinwirkt. In der Präfektur Wakayama wird dieser Ansatz noch stärker verfolgt: Von den dort insgesamt 8 Sitzungen des vierten Durchgangs 2011/2012 wurde eine genutzt, um eine Debatte im Stadtparlament zu besuchen, und eine andere, um Straßenreden zur Wählerwerbung zu üben (DPJ Wakayama diverse Einträge). Außerdem gab es durch die höhere Sitzungszahl mehr Kontakt zu Funktionären des Präfekturverbandes.

Der Erfolg der Politikschulen als Rekrutierungsmethode für subnationale Wahlen hat die nationale DPJ-Jugend veranlasst, das Konzept auch auf die Ebene der Parteizentrale zu übertragen (DPJ Jugendausschuss 31.08.2013). Ein weiterer Grund sei auch, dass einige regionale Politikschulen vornehmlich von einzelnen regionalen Persönlichkeiten vorangetrieben und schließlich nach deren Rückzug nicht weitergeführt wurden. Von der zentralen Politikschule erhoffen sich die Initiatoren mehr Kontinuität. Anders als bei der zentral gesteuerten öffentlichen Ausschreibung ist hier jedoch von vornherein ein starker Bezug zur subnationalen Ebene angedacht. Das wichtigste Ziel sei die Rekrutierung von Kandidaten für die 2015 landesweit zeitgleich stattfindenden Wahlen zahlreicher Präfektur- und Stadtparlamente. Dazu sollen beispielsweise Angestellte und Studierende aus dem Großraum Tokyo motiviert werden, als Kandidaten in ihre lokalen Heimatstädte zurückzukehren. Außerdem sind Konzepte wie etwa ein *matching event* angedacht, zu welchem Lokal- und Regionalpolitiker aus den 47 Präfekturen als Referenten eingeladen werden und in dem für jeden Teilnehmer die passende Präfektur gesucht wird.

### Schlussbetrachtung

Mehr Demokratie – das hat die DPJ den japanischen Wählern mit der Einführung der öffentlichen Ausschreibung und der Nominierungsbeschränkung für Erbpolitiker versprochen. Sie wollte mit diesen Maßnahmen die politische Elite Japans zugänglicher machen. Dabei hat sie einen Inklusionsanspruch erhoben, der für die deutschen Volksparteien nur schwer vorstellbar ist: Parteizugehörigkeit und politische Erfahrung sollten keine Rolle spielen – jeder Bürger sollte die Chance erhalten, nationaler Politiker zu werden. Diese Herangehensweise konnte in der vorliegenden Untersuchung durch die Ausgangssituation der japanischen Kandidatenrekrutierung, die zurückhaltende Gesetzgebung und die schwache Parteiorganisation erklärt werden. Auch die Zentralisierung der Nominierungsentscheidung schien geeignet für eine Demokratisierung der Kandidatenrekrutierung. Dennoch fiel die Bewertung der beiden Maßnahmen mangelhaft aus – Unterwanderungen wirken einer konsequenten Demokratisierung entgegen. Die Beleuchtung der Wahlkampfaktiken junger DPJ-Abgeordneter haben bestätigt, dass sich die DPJ stärker auf alte Taktiken stützt als zunächst vermutet; die hohe Bedeutung der drei *ban* und der lokalen Ebene erfordern Kompromisse. Ein solcher Kompromiss sind möglicherweise die Politikschulen – sie legen

viel Wert auf die Verbindung zur lokalen Ebene, sind aber gleichzeitig offen für alle Interessierten. Die demokratischen Defizite des eigentlichen Nominierungsprozesses beheben sie nicht: das kleine Selektorat für die formale als auch die informelle Nominierungsentscheidung, geringe Transparenz und fehlende Gesetze; sie eröffnen den *gate keepers* weiterhin einen großen Handlungsspielraum. Dennoch haben die Politikschulen gute Chancen, die Zugangsmöglichkeiten zu politischen Mandaten zu verbessern und so zur japanischen Demokratie beizutragen; sie bieten außerdem eine Antwort auf die schlecht ausgebaute subnationale Parteiorganisation, den Mangel an *quality candidates* auf nationaler Ebene und die wahlstrategischen Bedürfnisse der DPJ und ihrer potentiellen Kandidaten – dadurch müssen sie weniger Widerstand erwarten und könnten zu einem Erfolgsmodell für alle Beteiligten werden, zumindest aber ein spannendes Forschungsfeld für die politikwissenschaftliche Japanforschung.

### Literaturverzeichnis

- Amano, Shin'ya (2003): „Chūsenkyoku-sei moto ni okeru seijiteki rikurūto mento no bunseki: 1980nen-90nen no Jimintō shinjin-kōho o chūshin toshite“ [Analyse der politischen Rekrutierung im System mittelgroßer Wahlkreise: Über die neuen Kandidaten der LDP 1980-1990], *Hōgaku kenkyū nenpō* [Jahresbericht zur Rechtsforschung] (33), Tokyo: Nihon University, Graduate School of Law, S. 131-160.
- Amano, Shin'ya (2004): „Shōsenkyoku-sei moto ni okeru seijiteki rikurūto mento no bunseki: Jimintō no shinjin-kōho o chūshin toshite“ [Analyse der politischen Rekrutierung im System der Einerwahlkreise: Über die neuen Kandidaten der LDP], *Hōgaku kenkyū nenpō* [Jahresbericht zur Rechtsforschung] (34), Tokyo: Nihon University, Graduate School of Law, S. 307-324.
- Asano, Masahiko (2006): *Shimin shakai ni okeru seido kaikaku: Senkyo seido to kōhosha rikurūto* [Reformen in der Zivilgesellschaft: Das Wahlsystem und die Kandidatenrekrutierung], Tokyo: Keio University Press.
- Blechinger, Verena (1996): „Politik und Familienbande: ‚Erb-Abgeordnete‘ im japanischen Parlament“, *Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens (NOAG)* (159-160), S. 71-87.
- Carlson, Matthew (2007): *Money politics in Japan: New rules, old practices*, Boulder u. a.: Lynne Rienner.
- Curtis, Gerald L. (1971): *Election campaigning Japanese style*, New York u. a.: Columbia University Press.
- Donau, Kai-F. (2005): *Erbabgeordnete in Japan: Entstehung und Zukunft eines Rekrutierungspfades*, Dissertation, Georg-August-Universität Göttingen.
- DPJ (08.11.2005): „Dai 351kai honbu jōnin kanjikai shōnin: Shūgiin senkyo kōhosha sentei kijun ni tsuite“ [351. Beschluss des ständigen Vorstands: Über die Auswahlprinzipien der Unterhauskandidaten], [www.eda-jp.com/dpj/2005/051108.html](http://www.eda-jp.com/dpj/2005/051108.html) (15.09.2010).
- DPJ Jugendausschuss (31.08.2013): „Seiji sukūru ‚Minshutō daigaku (kashō)‘ o sōsetsu ni kansuru teigen“ [Vorschlag zur Gründung der Politikschule ‚DPJ-Universität (vorläufiger Name)‘], [www.dpj.or.jp/article/103238](http://www.dpj.or.jp/article/103238) (12.01.2014).
- DPJ Niigata (17.09.2013): „Minshutō kenren 2013nen seiji sukūru: Dai san kisei o boshū“ [Politikschule des DPJ-Präfekturverbandes 2013: Teilnehmer für den dritten Durchgang gesucht], [www.dpj-niigata.com/activity20130917/](http://www.dpj-niigata.com/activity20130917/) (12.01.2014).
- DPJ Organisation Committee (k.A.): „Tōin, sapōtā“ [Parteimitglieder und Unterstützer], [www.dpj.or.jp/info/volunteer](http://www.dpj.or.jp/info/volunteer) (13.01.2014).
- DPJ Osaka (22.06.2009): „Dai sanki seiji sukūru boshū!“ [Ausschreibung der dritten Politikschule!], [www.minsyu.jp/school.html](http://www.minsyu.jp/school.html) (12.01.2014).
- DPJ Osaka (30.09.2009): „Dai sanki seiji sukūru nittei to kōgi yotei“ [Zeitplan und geplante Vorlesungen der dritten Politikschule], [www.minsyu.jp/school.html](http://www.minsyu.jp/school.html) (12.01.2014).
- DPJ Wakayama (div. Einträge): „Seiji sukūru Wakayama katsudō hōkoku“ [Berichte zu den Aktivitäten der Politikschule Wakayama], 09.07.2011-31.03.2012, <http://minshu-wakayama.jp/archives/category/school/> (12.01.2014).
- Fukui, Haruhiro und Fukui, Shigeko N. (1992): „Elite recruitment and political leadership“, *PS: Political Science and Politics* 25(1), S. 25-36.
- Fukamoto, Kentaro (2011): „Legislators“, in: Inoguchi, Takashi und Purnendra Jain (Hg.): *Japanese politics today: From karaoke to kabuki democracy*, New York: Palgrave Macmillan, S. 51-70.
- Hazan, Reuven Y. und Gideon Rahat (2010): *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*, New York: Oxford University Press.
- Idei, Yasuhiro (2010): *Minshutō daigishi no tsukurarekata* [Wie DPJ-Abgeordnete gemacht werden], (Shinchō shinsho, 346), Tokyo: Shinchōsha.
- Ishibashi, Michihiro und Steven R. Reed (1992): „Second-generation Diet members and democracy in Japan: Hereditary seats“, *Asian Survey* 32(4), S. 366-379.

- Klein, Axel P. (2006): „LDP-Wahlkampf im Zeitalter der Mediatisierung: Ein Stück politischer Kultur im Wandel“, *JAPAN aktuell* 2006(2), S. 33-44.
- Klein, Axel P. (1998): *Das Wahlsystem als Reformobjekt: Eine Untersuchung zu Entstehung und Auswirkung politischer Erneuerungsversuche am Beispiel Japan*, Bonner Japanforschungen (18), Bonn: Bier'sche Verlagsanstalt.
- Köllner, Patrick (2007): „Wahlmanifeste in Japan: Der Wandel des politischen Wettbewerbs schreitet voran“, *JAPAN aktuell*, 2007 (2), S. 35-47.
- Kopietz, Simone (2013a): „Die öffentliche Ausschreibung von Kandidaturen auf nationaler Ebene durch die DPJ: Ein innovatives Rekrutierungsverfahren und seine Auswirkungen“, *Asiatische Studien, Zeitschrift der Schweizerischen Asiengesellschaft* 67(2), S. 541-568.
- Kopietz, Simone (2013b): „Die Beschränkung des Erbpolitikertums als neues Nominierungsprinzip der DPJ“, in: David Chiavacci und Iris Wiczorek (Hg.): *Japan Jahrbuch 2013*, Berlin: VSJF, S. 75-99.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (MIAC) (mehrere Jahre): „Seitō kōfukin shito nado hōkokusho“ [Bericht über die Verwendung der Parteisubventionen], mehrere Jahre, [www.soumu.go.jp/senkyo/seiji\\_s/seijishikin/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/index.html) (30.01.2014).
- Norris, Pippa (1997): „Introduction: Theories of recruitment“, in: Pippa Norris (Hg.): *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-14.
- Ramseyer, J. M. und Frances M. Rosenbluth (1993): *Japan's political marketplace*, Cambridge u. a.: Harvard University Press.
- Reed, Steven R. (2011a): „Winning elections in Japan's new electoral environment“, in: Inoguchi, Takashi und Purnendra Jain (Hg.): *Japanese politics today: From karaoke to kabuki democracy*, New York: Palgrave Macmillan, S. 71-87.
- Reed, Steven R. (2011b): „The evolution of the LDP's electoral strategy: Towards a more coherent political party“, in: Leonard J. Schoppa (Hg.): *The evolution of Japan's party system: Politics and policy in an era of institutional change*, Toronto u.a.: University of Toronto Press, S. 43-62.
- Reed, Steven R. und Michael F. Thies (2003): „The causes of electoral reform in Japan“, in: Matthew S. Shugart und Martin P. Wattenberg (Hg.): *Mixed-member electoral systems: The best of both worlds?*, Oxford: Oxford University Press, S. 152-172.
- Reiser, Marion (2011): „„Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten?“, Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen“, in: Oskar Niedermayer (Hg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 237-259.
- Scheiner, Ethan (2006): *Democracy without competition in Japan: Opposition failure in a one-party dominant state*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Semenova, Elena (2008): „How to become an MP: Die Rekrutierung von deutschen und russischen Parlamentariern im Vergleich“, *SFB 580 Mitteilungen* (28), Universität Jena, [http://zs.thulb.uni-jena.de/servlets/MCRFileNodeServlet/jportal\\_derivate\\_00177826/Heft%2028.pdf](http://zs.thulb.uni-jena.de/servlets/MCRFileNodeServlet/jportal_derivate_00177826/Heft%2028.pdf) (30.01.2014).
- Smith, Daniel M., Robert J. Pekkanen und Ellis Krauss (2013): „Building a party: Candidate recruitment in the Democratic Party of Japan, 1996-2012“, in: Kushida, Kenji E. und Phillip Y. Lipsky: *Japan under the DPJ: The politics of transition and governance*, Stanford: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, S. 157-190.
- Uekami, Takayoshi und Tsutsumi, Hidenori (2011): *Minshutō no soshiki to seisaku: Kettō kara seiken kōtai made* [Organisation und Politik der DPJ: Von der Parteigründung bis zum Regierungswechsel], Tokyo: Toyo Keizai Inc..
- Weiner, Robert J. (2011): „The evolution of the DPJ: Two steps forward, one step back“, in: Leonard J. Schoppa (Hg.): *The evolution of Japan's party system: Politics and policy in an era of institutional change*, Toronto u. a.: University of Toronto Press, S. 63-98.
- Yomiuri Shimbun* (04.09.2013): „Minshu tōin, sapōtā 3warigen, 1nen de 34man → 21man nin ni“ [30% weniger DPJ-Parteimitglieder und Unterstützer, innerhalb eines Jahres von 340.000 auf 210.000], (Tokyo, Morgenausgabe), S. 4.
- Yomiuri Shimbun* (23.01.2013): „Minshu, rakusensha ni tsuki 50man“ [DPJ – monatlich 500.000 den Wahlverlierern], (Tokyo, Morgenausgabe), S. 4.
- Yomiuri Shimbun* (22.12.1999): „Tōin, sapōtā mo tōhyō: Minshu daihyōsen no kiyaku kaiseian kimeru“ [Parteimitglieder als auch Unterstützer dürfen wählen: Reformvorschlag für Bestimmungen zur Wahl des DPJ-Vorsitzenden angenommen], (Tokyo, Morgenausgabe), S. 4.

## Im „secret garden of politics“: *Visible Minority*-Aspiranten zur Bundes- tagswahl 2013

Elisa Deiss-Helbig<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Moderne Staaten sind, als Folge der verschiedenen Einwanderungswellen der letzten Jahrzehnte, stark durch ihre ethnische Diversität gekennzeichnet. Laut Mikrozensus hat fast ein Fünftel der deutschen Bevölkerung im Jahr 2011 einen Migrationshintergrund. Gleichzeitig sind Personen mit Migrationshintergrund nur in sehr geringem Maße in den politischen Institutionen der westlichen Staaten vertreten (Togoby 2008, 325) – auch wenn hier Unterschiede zwischen den Ländern und zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bestehen. Dem 18. Deutschen Bundestag etwa gehören 37 Abgeordnete mit Migrationshintergrund an, dies macht 5,9 Prozent aller Bundestagsabgeordneten aus.<sup>2</sup> Von diesen 37 Abgeordneten können 19 dem engeren Konzept der „visible minority“<sup>3</sup> zugeordnet werden, das sind 3,0 Prozent aller Bundestagsabgeordneten.<sup>4</sup> Im Vergleich zum Anteil der Gesamtbevölkerung mit Migrationshintergrund kann hier folglich von einer numerischen Unterrepräsentation gesprochen werden.<sup>5</sup>

In der wissenschaftlichen Diskussion wird eine Vielzahl an Erklärungsfaktoren für dieses Phänomen an-

geführt: institutionelle Faktoren wie etwa das Staatsbürgerschafts- oder das Wahlrecht, ein zu geringes Angebot an qualifizierten Bewerbern<sup>6</sup>, die (fehlende) Bereitschaft der Wähler, Kandidaten mit Migrationshintergrund zu wählen und letztendlich die Ausgestaltung des politischen Rekrutierungsprozesses bzw. der Einfluss der parteiinternen Selektoren (Norris 1997a, 1). Die Annahme, dass politische Parteien im Allgemeinen und die Selektion der Kandidaten im Speziellen eine maßgebliche Rolle bezüglich der politischen Repräsentation von ethnischen Minderheiten spielen, ist in der wissenschaftlichen Diskussion inzwischen verbreitet (Bird 2005; Caul Kittilson und Tate 2005). Eine Überprüfung dieser Überlegungen findet jedoch nur selten statt.<sup>7</sup> Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Prozess der Kandidatenauswahl als „secret garden of politics“ (Gallagher und Marsh 1988) bezeichnet wird, da es sich in den meisten Ländern um einen in unterschiedlichen Abstufungen intransparenten gesetzlich nicht geregelten Prozess handelt, der innerhalb der Parteien stattfindet. Des Weiteren – und zu einem gewissen Grad aus Ersterem resultierend – finden sich sowohl auf internationaler Ebene als auch in der deutschen Politikwissenschaft nur wenig Arbeiten zur parteiinternen Kandidatenaufstellung.<sup>8</sup> Jedoch kommt der Kandidatenaufstellung gerade in Deutschland eine besonders große Rolle zu, da aufgrund der institutionellen Besonderheiten des deutschen Wahlsystems für den Großteil der Kandidaten bereits vor der Wahl feststeht, ob sie in den Bundestag einzuziehen werden oder nicht (s. etwa Zeuner 1970; Reiser 2011, 2013).<sup>9</sup>

Die zentrale Fragestellung dieses Artikels lautet demnach wie folgt: Welche Rolle spielt die Kandidatenauswahl bezüglich der politischen Repräsentation von *visible minorities*? Hierzu erfolgt eine detaillierte Untersuchung der Nominierungen zur Bundestagswahl 2013 (Direktkandidaturen und Aufstellung der Landeslisten), wobei hier vor allem auf die Präsenz der *visible minorities* auf den verschiedenen Stufen der politischen Rekrutierungsleiter fokussiert wird:

<sup>1</sup> Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart.

<sup>2</sup> <http://mediendienst-integration.de/artikel/mehr-abgeordnete-mit-migrationshintergrund.html>.

<sup>3</sup> Dieses im deutschen Sprachraum kaum verwendete Konzept wird hier im ursprünglichen Sinne eng gefasst: So werden hierunter vor allem Personengruppen der letzten Einwanderungswellen aus vornehmlich nicht-westlichen Kulturkreisen erfasst, deren ethnische Herkunft durch ihren Namen und/oder ihr Äußeres erkennbar ist. Dadurch wird erstens dem Umstand Rechnung getragen, dass die ethnische Herkunft, wenn sie als Auswahlkriterium eine Rolle spielt, auch als solche erkennbar sein sollte. Zweitens dient dies der Abgrenzung dieser sichtbaren Minderheiten von vor allem Personengruppen aus den europäischen Nachbarländern, die etwa bezüglich politischer Rechte seit Längerem den deutschen Staatsbürgern ohne Migrationshintergrund gleichgestellt sind (Pettigrew 1998, 80) oder von solchen, denen das Teilen eines ähnlichen Wertesystems unterstellt wird.

<sup>4</sup> Eigene Recherchen anhand der Namen, Fotografien und Geburtsorte der Abgeordneten.

<sup>5</sup> Jedoch ist bezüglich der Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund ein relativ starker Anstieg in den letzten Jahren auszumachen – wenn auch auf niedrigem Niveau (s. etwa Wüst 2011, 255).

<sup>6</sup> Im Rahmen dieses Artikels wird die männliche Form aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung verwendet.

<sup>7</sup> Ausnahmen sind hier etwa Caul Kittilson und Tate (2005), Soinen (2011) und Fonseca (2011).

<sup>8</sup> Ausnahmen stellen hier auf internationaler Ebene Hazan und Rahat (2010), Gallagher und Marsh (1988), in Deutschland in den 1970er Jahren Kaack (1969), Zeuner (1970) und später Schüttemeyer und Sturm (2005) und Reiser (2011, 2013) dar.

<sup>9</sup> Allgemein zur Relevanz der Kandidatenauswahl s. etwa Hazan und Rahat (2010, 6-8).

die Aspiranten<sup>10</sup>, die nominierten Kandidaten und letztendlich die als aussichtsreich zu beschreibenden Kandidaturen.

## 2. Theoretischer Hintergrund

Das – vor allem in der US-amerikanischen Forschung populäre – Konzept der Minderheitenrepräsentation wird im Folgenden kurz erläutert sowie dessen Relevanz herausgearbeitet. Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die verschiedenen Einflussfaktoren auf die politische Repräsentation von Minderheiten dargelegt.

### 2.1 Zur Relevanz der politischen Repräsentation von Minderheiten

Das Konzept der politischen Repräsentation hat eine lange Tradition in der politikwissenschaftlichen Forschung und ist eng verbunden mit der Entstehung moderner Demokratien (Dahl 1994, 25). So alt wie das Konzept selbst, so alt ist auch die Debatte darüber, was unter politischer Repräsentation zu verstehen ist und, damit einhergehend, über die normative Vorstellung davon, was politische Repräsentation bzw. die politischen Repräsentanten leisten sollen.

Für die Repräsentationsforschung weitreichende Folgen hatte Pitkins (1967) Einteilung in formale, symbolische, deskriptive und substantielle Repräsentation. Erstere zielt auf die formalen Prozesse ab, die die Repräsentanten autorisieren und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Repräsentierten definieren (Pitkin 1967, 11). Bei den Formen der symbolischen und deskriptiven Repräsentation steht das „standing for“ im Gegensatz zum „acting for“ (substantielle Repräsentation) im Mittelpunkt (Pitkin 1967, 12). Mansbridge (1999, 629) definiert Repräsentanten im deskriptiven Sinne wie folgt: „[...] representatives are in their own persons and lives in some sense typical of the larger class of persons whom they represent“. Symbolische Repräsentation hingegen zielt lediglich auf den symbolischen Charakter politischer Repräsentation ab (Pitkin 1967, 92).

Diese verschiedenen Konzeptualisierungen politischer Repräsentation zeigen auf, dass neben der Frage *wie* auch die Frage *wer oder was* repräsentiert wird, von zentraler Bedeutung ist (Eulau et al. 1959). In diesem Zusammenhang beschäftigt sich die bereits erwähnte deskriptive oder „mirror“ Repräsentationsforschung mit der politischen Repräsentation von gesellschaftlich und/oder politisch marginalisierten Gruppen. Dieser zunächst in der US-amerikanischen Politikwissenschaft prominente Forschungsstrang widmete sich zu Beginn hauptsächlich der Repräsentation von Frauen (s. etwa Sapiro 1981; Vega und Firestone 1995), inzwischen auch verstärkt der Repräsentation von Afro-Amerikanern (s. etwa Abney und Hutcheson, Jr. 1981; Gay 2002) oder von „hispanics“ (s. etwa Pantoja und Segura 2003). Im europäischen Kontext hat die politische Minderheitenforschung erst in den letzten Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen.<sup>11</sup>

Die im Zusammenhang der deskriptiven Repräsentationsforschung angebrachte Argumentation, dass ein Parlament als umso repräsentativer anzusehen ist, je mehr es ein Spiegelbild der Gesellschaft darstellt, ist in der wissenschaftlichen Diskussion sehr umstritten.<sup>12</sup> Jedoch gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die politische Repräsentation von Minderheitengruppen von Relevanz ist: So deuten einige Studien darauf hin, dass deskriptive Repräsentation einen Einfluss auf das politische Vertrauen der jeweiligen Minderheit haben kann (s. etwa Abney und Hutcheson 1981; Mansbridge 1999).<sup>13</sup> Phillips (1995) betont zudem die Wichtigkeit einer „politics of presence“, die einer reinen „politics of idea“ gegenübergestellt wird. Letztere zielt ausnahmslos auf die Repräsentation von Interessen und Meinungen; die Frage wer die Repräsentanten sind, ist hier nicht von Interesse (Phillips 1995, 1). Minderheitenrepräsentation im Sinne einer „politics of presence“ betont also vielmehr die Frage nach der *Präsenz* marginalisierter Gruppen und damit einhergehend nach der Zugänglichkeit des politischen Systems. Bird (2005, 455) fasst dies wie folgt zusammen:

„Yet, if the inclusion of visible minorities in elected bodies does not necessarily guarantee policies that are more sensitive to minority interests, their absence certainly points to the fact that something is amiss.“

<sup>10</sup> Unter Aspiranten werden hier alle Personen verstanden, die sich um eine Direktkandidatur oder einen Listenplatz beworben haben; also auch die bei den jeweiligen Aufstellungen unterlegenen Anwärter.

<sup>11</sup> S. etwa für Belgien Celis und Wauters (2010), Togeby (2008) für Dänemark und für Deutschland Donovan (2007), Wüst und Saalfeld (2010), Wüst (2011) oder Fonseca (2011). Letztere beschäftigt sich als eine der wenigen mit Minderheitenkandidaten, allerdings lediglich mit den erfolgreich nominierten Kandidaten.

<sup>12</sup> Für eine Zusammenfassung der zentralen Argumente gegen deskriptive Repräsentation siehe etwa Phillips (1995, 22 ff.) oder Mansbridge (1999, 629 ff.).

<sup>13</sup> Die den positiven Effekten deskriptiver Repräsentation zugrundeliegenden Mechanismen sind vielfältig und nicht eindeutig benennbar (Gay 2002, 729).

## 2.2 Einflussfaktoren der politischen Repräsentation von Minderheiten

Die Argumente für eine Präsenz von Minderheiten in politischen Institutionen wurden im vorangegangenen Paragraph dargelegt. Doch wie lässt sich ihre beobachtbare Abwesenheit in den politischen Wahlinstitutionen erklären?

Einige Erklärungsfaktoren wurden einleitend bereits benannt. Besonders seien hier Norris und Lovenduski (1993) hervorgehoben, die bezüglich der sozialen Zusammensetzung von Parlamenten die Relevanz von Angebots- und Nachfrageargumenten betonen. Erstere zielen auf ein zu geringes Angebot an qualifizierten Bewerbern ab; Letztere fokussieren auf die Ansprüche/Forderungen der verschiedenen *gatekeeper* (Wähler, aber auch parteiinterne Selektoren) (Norris und Lovenduski 1993, 377). Die Annahme hierbei ist, dass Selektoren Kandidaten nominieren (oder nicht nominieren), indem sie bestimmte Aspiranteneigenschaften als positiv oder negativ bewerten, wobei hier wahlstrategische Überlegungen eine große Rolle spielen können (Norris und Lovenduski 1993, 377f.).<sup>14</sup> Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die nominierten Kandidaten die Partei nach außen hin repräsentieren – sie sind „[the parties'] public face in elections“ (Katz 2001, 278). Jedoch gilt es die starke Interaktion zwischen diesen zwei Ebenen zu unterstreichen:

“In practice supply-side and demand-side factors interact. Perceived prejudice by party activists, complex application procedures, or anticipated failure, may discourage potential candidates from coming forward.” (Norris und Lovenduski 1993, 381)

Der politische Rekrutierungsprozess wird hier als „multi-step ladder [to parliament]“ (Norris und Lovenduski 1993, 376) beschrieben; begonnen mit den Parteimitgliedern, den Aspiranten, den nominierten Kandidaten und letztendlich den gewählten Abgeordneten. Aus diesen Ausführungen folgt die grundlegende Annahme dieses Artikels: Wenn die Kandidatenauswahl einen maßgeblichen Einfluss auf die politische Repräsentation von *visible minorities* hat, müsste deren Anteil über die verschiedenen Rekrutierungsstufen sinken.

Bezüglich der politischen Repräsentation von Minderheiten gilt es zudem zu bedenken, dass Parteien nicht einzig als stimmenmaximierende Akteure ohne jegliche ideologische Ausrichtung und Fundierung

<sup>14</sup> Die Autoren subsumieren diese Bewertungen unter die Begriffe „direct and indirect prejudice“, wobei sie hier eine neutrale Verwendung des Vorurteilsbegriffs hervorheben (Norris und Lovenduski 1993, 377).

zu betrachten sind (Daalder 2002, 52). So hat die Forschung gezeigt, dass linksgerichtete Parteien eher offen für Minderheiten und deren Belange sind, da hier das Gleichheitspostulat einen wichtigen Stellenwert einnimmt (Norris 1997b, 218). Dennoch können auch eher konservativ ausgerichtete Parteien, etwa aus wahlstrategischen Gründen, sich für Minderheiten öffnen (s. etwa Bird et al. 2011, 68). Da Parteien jedoch nicht als einheitliche Akteure zu sehen sind (Katz und Mair 1993, 593), sei betont, dass innerhalb ein und derselben Partei durchaus ein unterschiedliches Interesse bezüglich der Nominierung von Minderheitenkandidaten vorherrschen kann.

## 3. Die Auswahl der Kandidaten zur Bundestagswahl: Institutioneller Rahmen und Selektionskriterien

Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern, in denen die Art und Weise der Kandidatenauswahl für Wahlämter den Parteien selbst überlassen ist, ist dieses Verfahren in Deutschland rechtlich strikt geregelt (Schüttemeyer und Sturm 2005, 541). Die rechtlichen Bestimmungen beruhen auf dem Prinzip der innerparteilichen Demokratie, das in Artikel 21 Abs. 1 des Grundgesetzes festgeschrieben ist und nach dem die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen zu entsprechen habe. Dies wird im Parteiengesetz, den Wahlgesetzen<sup>15</sup>, den Wahlordnungen und letztendlich den Satzungen der Parteien weiter ausgeführt.

Die Kandidatenselektion für die Wahl des Deutschen Bundestages wird zudem maßgeblich durch die institutionelle Ausgestaltung des politischen Systems und hier vor allem das Wahlsystem der personalisierten Verhältniswahl mit geschlossenen Listen beeinflusst (Roberts 1988, 95; Reiser 2011, 239). Der hybriden Natur des deutschen Wahlsystems folgend – die Hälfte der Sitze wird an die durch relative Mehrheitswahl gewählten Wahlkreiskandidaten, die andere Hälfte über die Landeslisten der Parteien vergeben (Reiser 2011, 239) – gibt es zwei, zumindest formal, separate Nominierungsverfahren, wobei die jeweiligen Entscheidungsinstanzen auf zwei unterschiedlichen Ebenen anzusiedeln sind<sup>16</sup>: die Vertreter- bzw. Mitgliederversammlungen auf Wahlkreisebene und

<sup>15</sup> Nach § 15 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) können lediglich deutsche Staatsbürger als Kandidaten zu Bundestagswahlen antreten.

<sup>16</sup> Diese Entscheidungsinstanzen stellen lediglich das formale Selektorat dar. Die hier getroffenen Entscheidungen finden jedoch nicht im luftleeren Raum statt, sondern ihr sind im Normalfall sowohl weitere formale als auch informelle Willensbildungs- und Auswahlprozesse vorgelagert (s. hierfür etwa Reiser 2011).

die Landesdelegiertenkonferenzen und vereinzelt auch Landesmitgliederversammlungen zur Aufstellung der Landeslisten auf Landesebene. Jedoch gilt es darauf hinzuweisen, dass die Nominierung der Wahlkreis-kandidaten und die Aufstellung der Landeslisten nicht losgelöst voneinander zu betrachten sind. So ist die Absicherung von Wahlkreis-kandidaten als eine der zentralen Funktionen der Landeslisten zu betrachten, auch wenn dies in unterschiedlichem Maße für die Parteien zutrifft (Zeuner 1970, 150).

Weder in der wissenschaftlichen Diskussion noch von Seiten der Parteien selbst finden sich Hinweise darauf, inwieweit die ethnische Herkunft eines Aspiranten als (positives oder negatives) Kriterium der Kandidatenauswahl zu interpretieren ist. Jedoch werden soziodemographische Kriterien wie Alter oder Geschlecht neben anderen Selektionskriterien wie Amtsinhaberbonus, Ortsverbundenheit oder politische Qualifikation in der Literatur zur Kandidatenauswahl genannt (Zeuner 1970, 89). So lässt sich feststellen, dass sich inzwischen alle großen Parteien – außer der FDP – auf interne Frauenquoten für die Besetzung der Landesliste festgelegt haben.<sup>17</sup> Bei der Aufstellung der Listen stellt zudem die regionale Aufteilung einen wichtigen Auswahl Gesichtspunkt dar (Zeuner 1970, 149), wobei hier sowohl bezüglich der Relevanz dieses Kriteriums als auch hinsichtlich der konkreten Umsetzung große Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien, aber auch zwischen den verschiedenen Landesorganisationen ein und derselben Partei zu beobachten sind (Zeuner 1970, 158).<sup>18</sup>

#### 4. Datengrundlage und Operationalisierung

Die hier verwendeten Daten basieren auf einer umfangreichen Medien- und Dokumentenrecherche, die für die Bundestagswahl 2013 durchgeführt wurde. Um möglichst genaue Informationen über die *visible minority*-Anwärter zu erhalten, wurden Zeitungsartikel, Pressemitteilungen der Parteien, Internetseiten der Aspiranten und, wenn möglich, die Protokolle der Nominierungsveranstaltungen (in den 299 Wahlkreisen<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Zu den parteiinternen Quotierungen für die Landeslisten zur Bundestagswahl siehe: CDU Parteistatut 2007 §15 Abs. 5, Grüne Frauenstatut 2012 §1, Bundessatzung DieLinke §10 Abs. 4, SPD Wahlordnung 2011 § 4 Abs. 1.

<sup>18</sup> So hat etwa die CDU Baden-Württemberg einen konkreten Schlüssel nach dem die Plätze auf der Landesliste an die Kandidaten der vier Bezirksverbände vergeben werden, der sich an den Ergebnissen der vorangegangenen Wahlen orientiert (s. Verfahrensordnung 2012 CDU Baden-Württemberg § 7 Abs. 2).

<sup>19</sup> Es konnten nicht für alle fünf Parteien in allen 299 Wahlkreisen Informationen über Anzahl und Namen der Anwärter eingeholt werden. Dies war für die SPD in 2, für die CDU/CSU

und für die 16 Landeslisten<sup>20</sup>) detailliert ausgewertet. In die Untersuchung miteinbezogen wurden alle Parteien, die im Vorfeld der Wahlen entweder über die Liste und/oder das Gewinnen von Direktmandaten eine realistische Chance auf einen Einzug in den 18. Deutschen Bundestag hatten: CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, die Linke und FDP.

Im Rahmen dieses Artikels ist es von Relevanz, zwischen aussichtsreichen und aussichtslosen Kandidaturen zu unterscheiden, wobei hier auf das Konzept der realistischen Kandidaturen zurückgegriffen wird, die definiert werden als: „all those positions/districts that are seen at least as winnable **before** the elections“ (Hazan und Rahat 2010, 14, Hervorhebung durch d. Autor). In der Literatur werden eine Vielzahl an unterschiedlichen Messungen für die sicheren Wahlkreise und Listenplätze genannt. Bezüglich Letzterer wird hier das arithmetische Mittel der letzten Listenplätze, über die ein Kandidat bei der Wahl 2005 und 2009 noch in den Bundestag eingezogen ist, verwendet und um einen Listenplatz addiert. Diese wenig restriktive Messung erfolgt aus zwei Gründen: Erstens kann eine einzige Wahl nur relativ unzuverlässige Angaben über die Sicherheit der Listenplätze liefern (Manow und Nistor 2009, 612)<sup>21</sup>; zweitens sollen hier aussichtsreiche und nicht zwangsläufig sichere Listenplätze ermittelt werden.<sup>22</sup> Bezüglich der Bestimmung der stabilen Wahlkreise wird hier auf das in der Literatur häufig verwendete Kriterium von 10 Prozent Vorsprung (Erststimmen) zur zweitstärksten Partei zurückgegriffen (s. etwa Zittel und Gschwend 2007). In allen anderen Fällen gilt der Wahlkreis als umkämpft und somit aussichtsreich für zumindest

in 6, für die Grünen in 36, für die Linke in 103 und für die FDP in 55 Wahlkreisen der Fall. Da Nominierungen mit mehreren Kandidaturen in der Berichterstattung jedoch meist Beachtung finden, kann vermutet werden, dass durch diese fehlenden Fälle keine maßgebliche Verzerrung der Daten stattgefunden hat.

<sup>20</sup> Bezüglich der Landeslisten liegen in 13 von 80 Fällen keine genauen Angaben zur Aufstellung der Landesliste vor. Hier konnte lediglich auf die letztendlich aufgestellte Liste zurückgegriffen werden ohne Berücksichtigung eventueller nicht nommierter Aspiranten.

<sup>21</sup> So zogen etwa 2009 bei der SPD in Nordrhein-Westfalen nur die Kandidaten bis Listenplatz 13 in den Bundestag ein; bei der Wahl 2005 hingegen bis Platz 22.

<sup>22</sup> Die hier verwendete Messung aussichtsreicher Listenplätze ist durchaus kritisch zu bewerten. So wird sie, wie aber auch die meisten anderen Operationalisierungen (z.B. Manow und Nistor 2009) nicht der Tatsache gerecht, dass manche Parteien kontinuierlich an Stimmen und Sitzen gewinnen (oder verlieren). Es ist davon auszugehen, dass die Parteien dies bei der Besetzung der Liste mitberücksichtigen.

die Parteien, die eine realistische Chance haben, ein Direktmandat zu erringen.<sup>23</sup>

### 5. Ergebnisse

Im Folgenden werden zunächst die ersten Stufen der „multi-step ladder [to parliament]“ (Norris und Lovenduski 1993, 376) betrachtet: die Aspiranten und die nominierten Kandidaten. In einem zweiten Schritt werden die aussichtsreichen *minority*-Kandidaten genauer beleuchtet: Gibt es Unterschiede zwischen den Ländern, bezüglich des Geschlechts und welche Positionen nehmen sie auf den Landeslisten ein?

#### 5.1 Minority-Aspiranten und Kandidaten zur Bundestagswahl 2013

Insgesamt konnten 2.511 Aspiranten<sup>24</sup> identifiziert werden, die sich um eine Direktkandidatur in den 299 Wahlkreisen und/oder einen Listenplatz in einem der 16 Bundesländer beworben haben. Bezieht man nun das Kriterium „Migrationshintergrund“ in

Beschreibt man die Gruppe der *visible minority*-Aspiranten genauer, so fällt als erstes auf, dass der Großteil dieser Anwärter türkeistämmig ist (60,7 Prozent).<sup>25</sup> Mehr als zwei Drittel der Aspiranten sind zudem Männer (68,5 Prozent), wobei dies ziemlich genau der Verteilung in der Population ohne erkennbaren Migrationshintergrund entspricht (67,4 Prozent Männer, 32,6 Prozent Frauen). Bei den Parteien des linken politischen Spektrums lassen sich zudem die meisten *minority*-Aspiranten ausmachen: 26 haben sich um eine Kandidatur bei den Grünen, 25 bei der SPD und 22 bei der Linken beworben, lediglich 9 bei der FDP und 7 bei der CDU/CSU<sup>26</sup> (s. Tabelle 1). Geht man davon aus, dass die Nachfrage der Parteien einen Einfluss auf die Bereitschaft der Aspiranten hat, sich um eine Kandidatur zu bewerben, so kann dieser Befund bereits darauf hindeuten, dass linke Parteien *visible minority*-Bewerbern offener gegenüberstehen. Allerdings gilt es im Folgenden zu überprüfen, ob sie diese letztendlich auch als (aussichtsreiche) Kandidaten nominieren.

**Tabelle 1: Anteil der (aussichtsreichen) minority-Aspiranten und Kandidaten**

	Alle Parteien		SPD		CDU/CSU		Grüne		Linke		FDP	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Minority-Aspiranten	89	3,5	25	4,4	7	1,0	26	5,3	22	5,5	9	2,2
Gesamt (Aspiranten zur BTW)	2.511	-	567	-	658	-	487	-	400	-	399	-
Minority-Kandidaten	72	3,5	19	4,4	5	0,9	21	5,7	19	5,5	8	2,2
Gesamt (Kandidaten zur BTW)	2.060	-	435	-	538	-	369	-	346	-	372	-
Aussichtsreiche minority-Kandidaten	28	4,2	9	4,4	3	1,4	7	9,3	5	6,6	4	4,3
Gesamt (Aussichtsreiche Kandidaten BTW)	667	-	203	-	219	-	75	-	76	-	94	-

Quelle: eigene Berechnungen

die Untersuchung mit ein, so können 127 Aspiranten in den Wahlkreisen und auf den Landeslisten ausgemacht werden, die einen Migrationshintergrund haben – dies macht 5,1 Prozent aller Anwärter aus. Berücksichtigt man die obig genannte engere Definition einer *visible minority*, so können 89 Anwärter (3,5 Prozent aller Aspiranten) identifiziert werden, die unter diese Definition fallen (s. Tabelle 1).

Die nächste Stufe, die es im parlamentarischen Rekrutierungsprozess zu erklimmen gilt, zeigt auf, dass 72 der 89 Anwärter, die einer *visible minority* zuzurechnen sind, letztendlich auch als Bundestagskandidaten aufgestellt wurden (s. Tabelle 1).<sup>27</sup> 16,7 Prozent wurden als reine Direktkandidaten nominiert, ein gutes Fünftel (22,2 Prozent) als reine Listenkandidaten

<sup>23</sup> Dies trifft im Regelfall für SPD und CDU/CSU und in einigen ostdeutschen Wahlkreisen zusätzlich für die Linke zu.

<sup>24</sup> Hier werden auch solche Aspiranten berücksichtigt, die etwa nur bei Mitgliederbefragungen, die rein konsultativen Charakter für die Delegierten haben (z.B. SPD in einigen Berliner Wahlkreisen), und nicht mehr bei der endgültigen Nominierung im Wahlkreis angetreten sind.

<sup>25</sup> Gefolgt von Personen mit iranischem Migrationshintergrund (7,9 Prozent).

<sup>26</sup> Wobei alle 7 Aspiranten sich um eine Kandidatur bei der CDU beworben haben. Bei der CSU ist kein „visible minority“-Aspirant zu identifizieren.

<sup>27</sup> Es sei hier hinzuzufügen, dass 14 der nominierten *visible minority*-Kandidaten bereits als Abgeordnete im 17. Deutschen Bundestag vertreten waren.

und 61,1 Prozent als Doppelkandidaten. Der hohe Anteil an Doppelkandidaturen in der Bundesrepublik und die damit verbundene Strategie der Absicherung von Direktkandidaten ist hinlänglich bekannt (Manow und Nistor 2009, 607). Dennoch ist der Anteil bei den *visible minority*-Kandidaten höher als bei der Population ohne erkennbaren Migrationshintergrund (54,3 Prozent). Dies kann erstens darauf hindeuten, dass nur wenige dieser Kandidaten in sicheren Wahlkreisen nominiert wurden und sie deswegen eine Absicherung über die Liste benötigen; zweitens kann dies jedoch auch ein Hinweis auf die Wichtigkeit einer (vielleicht sehr aussichtslosen) Direktkandidatur für eine gute Platzierung auf der Landesliste sein (Schüttemeyer und Sturm 2005, 548) – Letzteres trifft vor allem für die Parteien ohne reelle Chance auf ein Direktmandat zu.

Betrachtet man nun die *minority*-Kandidaten nach Parteien, so bleibt die Verteilung im Vergleich zu den *minority*-Aspiranten nahezu gleich. Den größten Anteil stellen immer noch die Grünen, gefolgt von SPD und der Linken und letztendlich der FDP und der CDU. Wird die Anzahl der *minority*-Kandidaten in Bezug gesetzt zur Anzahl der von der jeweiligen Partei nominierten Kandidaten, kann beobachtet werden, dass Grüne und Linke mit 5,7 bzw. 5,5 Prozent der nominierten Kandidaten eindeutig vor der SPD (4,4 Prozent) liegen (s. Tabelle 1). Dies bestätigt frühere Analysen, die diese Parteien bereits als relativ offen für die Nominierung von Personen mit Migrationshintergrund identifiziert haben (Fonseca 2011, 121). Abschließend soll hervorgehoben werden, dass der Anteil der Frauen sich unter den Kandidaten im Gegensatz zu den Aspiranten erhöht hat: 36,1 Prozent (gegenüber 32,6 Prozent) der *minority*-Kandidaten sind weiblich. Dies kann darauf hindeuten, dass weibliche *visible minorities* erfolgreicher bei der Nominierung sind oder aber auch, dass sich von Beginn an verstärkt erfolversprechende weibliche *visible minority*-Aspiranten bewerben. Es gilt im nächsten Schritt zu überprüfen, ob dieser Trend sich bei den aussichtsreichen Kandidaten fortsetzt.

## 5.2 Minority-Kandidaten – mit welcher Chance zum Bundestagsmandat?

Die Nominierung eines Kandidaten sagt noch nichts darüber aus, ob dieser auch eine realistische Chance hat, in den Bundestag einzuziehen.<sup>28</sup> Nach den obig definierten Kriterien eines aussichtsreichen Wahl-

kreises und Listenplatzes können insgesamt 28 aussichtsreiche Kandidaten identifiziert werden, die einer *visible minority* zuzuordnen sind, das macht 4,2 Prozent aller aussichtsreichen Kandidaten aus (s. Tabelle 1). Betrachtet man nun hier das Geschlechterverhältnis, so kann konstatiert werden, dass der Anteil an weiblichen *minority*-Kandidaten unter den aussichtsreichen Kandidaten weiter gestiegen ist: 42,3 Prozent aller aussichtsreichen *minority*-Kandidaten sind Frauen.<sup>29</sup>

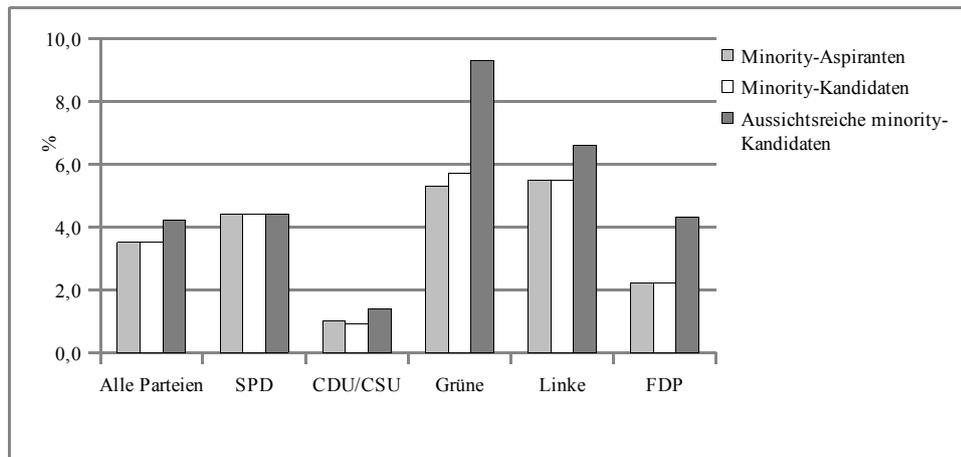
Insgesamt sieben Kandidaten wurden in einem aussichtsreichen Wahlkreis (4 davon in sicheren Wahlkreisen) nominiert, 23 auf aussichtsreichen Listenplätzen; darunter zwei, die sowohl in einem aussichtsreichen Wahlkreis als auch auf einem realistischen Listenplatz aufgestellt wurden. Dies deutet zwar einerseits darauf hin, dass Parteien Minderheitenkandidaten eher auf aussichtsreichen Listenplätzen denn in aussichtsreichen Wahlkreisen platzieren; andererseits ist ein Großteil der aussichtsreichen Kandidaten auf Seiten der Parteien zu finden, die über keine oder nur sehr wenige aussichtsreiche Wahlkreise verfügen. So ist zwar absolut gesehen die SPD Spitzenreiter (s. Tabelle 1); in Relation allerdings zur gesamten Anzahl an aussichtsreichen Kandidaturen der jeweiligen Parteien ergibt sich ein anderes Bild: Hier stehen Bündnis 90/Die Grünen an erster Stelle mit 9,3 Prozent aller aussichtsreichen Kandidaten, gefolgt von der Linken, FDP, SPD und schließlich der CDU/CSU mit 1,3 Prozent aller Kandidaten, die eine realistische Chance auf ein Bundestagsmandat haben (s. Abbildung 1).

Zusammenfassend kann an dieser Stelle gesagt werden, dass der Anteil der *visible minorities* über die verschiedenen Stufen der Rekrutierungsleiter nicht sinkt, sondern im Gegenteil eher steigt. Somit unterstützen die hier vorliegenden Ergebnisse die These nicht, wonach der Prozess der Kandidatenauswahl ein Grund für die geringe Präsenz von erkennbaren ethnischen Minderheiten in politischen Wahlinstitutionen ist. Inwieweit jedoch bei den jeweils unterlegenen Aspiranten eine systematische Benachteiligung aufgrund ihres Migrationshintergrundes vorlag, kann anhand der hier zugrunde liegenden Daten nicht abschließend beantwortet werden. Hierfür wäre eine umfangreiche Auswertung der einzelnen Nominierungen unter Berücksichtigung der obig genannten weiteren Auswahlkriterien von Nöten.

<sup>28</sup> So kann die Platzierung etwa eines Minderheitenkandidaten in einem aussichtslosen Wahlkreis oder Listenplatz rein symbolischen Wert haben, um sich als breit aufgestellt zu präsentieren (Matland und Studlar 1996, 709).

<sup>29</sup> Unter den aussichtsreichen Kandidaten ohne erkennbaren Migrationshintergrund hingegen machen die weiblichen Kandidaten lediglich 36,2 Prozent aus.

**Abb. 1: Anteil der *visible minorities* auf den jeweiligen Stufen der Rekrutierungsleiter**



Quelle: eigene Berechnungen

$R_p$  steht für die Anzahl der aussichtsreichen Listenplätze.<sup>30</sup>

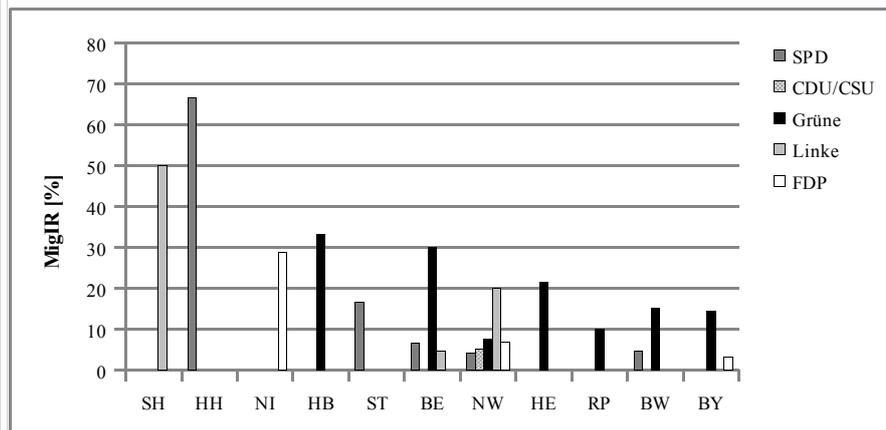
Abbildung 2 zeigt große Unterschiede zwischen den Bundesländern<sup>31</sup> bezüglich der Platzierung von *minority*-Kandidaten auf den aussichtsreichen Listenplätzen auf. So lassen sich erstens Bundesländer identifizieren, in denen keine Partei einen *visible minority*-Kandidaten

Abschließend soll die Verteilung der aussichtsreichen *minority*-Kandidaten nach Bundesländern und Parteien betrachtet werden. Da die Mehrheit der aussichtsreichen Kandidaten auf aussichtsreichen Listenplätzen nominiert wurde (23 von 28), werden im Folgenden die Platzierungen dieser Kandidaten untersucht, um daraus Rückschlüsse auf die Offenheit der Parteien gegenüber diesen Kandidaten zu ziehen. Hierzu wird auf den „index of representation“ (IR) (Hazan und Rahat 2010, 110) zurückgegriffen, durch den der Anteil der erkennbaren ethnischen Minderheiten auf den Listen gewichtet nach der jeweiligen Position veranschaulicht werden kann. Der Index berechnet sich wie folgt:

$$MigIR = \frac{\sum \left[ \left( \frac{Mig_p}{V_{pi}} \right) \times R_p \right]}{\sum R_p} \times 100$$

Dabei ist  $Mig_p$  die Summe der zugewiesenen Werte für die jeweiligen Listenplätze, die von *visible minorities* belegt werden (der letzte aussichtsreiche Listenplatz erhält den Wert 1, alle besseren jeweils einen Punkt mehr).  $V_{pi}$  steht für die Summe der zugewiesenen Werte aller aussichtsreichen Listenplätze.

**Abb. 2: Gewichteter Anteil der aussichtsreichen *minority*-Kandidaten (nach Bundesland und Partei)**



Quelle: eigene Berechnungen

auf einen aussichtsreichen Listenplatz gesetzt hat (Saarland und alle ostdeutschen Bundesländer mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt), in anderen wiederum ist dies nur für einzelne Parteien der Fall (z.B. die Linke in Schleswig-Holstein, die Grünen in Hessen oder die SPD in Hamburg) und in wiederum man-

<sup>30</sup> Beispielhaft sei hier der MigIR für die Landesliste der Linken in Schleswig-Holstein berechnet: Als letzter aussichtsreicher Listenplatz wird nach der Definition auf S. 9 Platz 3 definiert. Platz 2 und 3 der Landesliste sind mit „visible minorities“ besetzt. So ergibt sich für die Summe der zugewiesenen Werte der Listenplätze: 3 (für den 1. Platz) + 2 (für den 2. Platz) + 1 (für den 3. Platz) = 6. Die Person auf Listenplatz drei erhält den Wert 1 und auf Platz zwei den Wert 2. Die Summe ergibt: 1+2=3. Der gewichtete Index für diese einzelnen Listenaufstellung ergibt: 3/6 \* 100 = 50%.

<sup>31</sup> Die Bundesländer, in denen kein *minority*-Kandidat auf einem aussichtsreichen Listenplatz zu finden ist, tauchen in dieser Abbildung aus Platzgründen nicht auf.

chen Bundesländern ist eine Häufung der Parteien, die *minority*-Kandidaten auf aussichtsreiche Listenplätze gesetzt haben, zu entdecken (etwa Berlin, Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg). Auffällig ist, dass es sich hier allesamt um Bundesländer mit hohen Anteilen an Personen mit Migrationshintergrund handelt. Dies könnte auf eine strategische Besetzung der Landeslisten mit *minority*-Kandidaten hindeuten oder aber lediglich auf eine breitere Rekrutierungsbasis in diesen Bundesländern.

Zudem lässt sich erkennen, dass etwa bei der SPD oder auch der Linken in einem Bundesland vordere Listenplätze an *minority*-Kandidaten vergeben wurden (SPD in Hamburg und die Linke in Schleswig-Holstein), die Kandidaten dieser Parteien in den anderen Bundesländern aber eher hintere aussichtsreiche Listenplätze einnehmen. Die Grünen hingegen fallen nicht durch einzelne hohe Werte (und damit einer Häufung an vorderen Listenplätzen) auf, sondern hier finden sich konstant über mehrere Bundesländer hinweg *visible minorities* auf den Landeslisten (s. Abbildung 2). Berechnet man den „index of representation“ über alle Bundesländer hinweg, so ergibt sich für die Grünen ein Wert von 10 Prozent, für die Linke 4,6 Prozent, die FDP 4,4 Prozent, die SPD 3,1 Prozent und letztendlich die CDU/CSU mit einem Wert von 1,6 Prozent. Allerdings sei bezüglich der SPD hinzuzufügen, dass drei der vier *visible minority*-Kandidaten, die in sicheren Wahlkreisen aufgestellt wurden, SPD-Kandidaten sind, die im hier verwendeten „index of representation“ keine Berücksichtigung finden. Diese Werte verdeutlichen nochmals die besondere Rolle der Grünen bei der Aufstellung von *visible minorities* und auch die Tatsache, dass bei der FDP zwar relativ wenige *minority*-Aspiranten zu finden sind, diese jedoch gute Chancen auf eine aussichtsreiche Kandidatur haben.<sup>32</sup> Deswegen kann gefragt werden, ob eine einfache links-rechts Verortung der Parteien bezüglich dieses Themas nicht zu kurz greift.

## 6. Fazit und Ausblick

Dieser Beitrag sollte einen ersten Einblick in ein bislang noch wenig untersuchtes Gebiet der politikwissenschaftlichen Forschung geben: die Relevanz der Kandidatenauswahl bezüglich der politischen Repräsentation von erkennbaren ethnischen Minderheiten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die hier präsentierten Ergebnisse bezüglich der Nominierung

gen für die Bundestagswahl 2013 nicht darauf hindeuten, dass der Prozess der Kandidatenauswahl als ausschlaggebender Faktor bezüglich der geringen Repräsentation von *visible minorities* zu interpretieren ist: Wäre dies der Fall, so die diesem Artikel zugrundeliegende Annahme, müsste der Anteil der *visible minorities* über die verschiedenen Stufen des Rekrutierungsprozesses – Aspiranten, Kandidaten, aussichtsreiche Kandidaten – immer niedriger werden. Dies ist aber bei keiner der hier untersuchten Parteien der Fall, da der Anteil entweder konstant bleibt (wenn auch auf niedrigem Niveau) oder sogar steigt. Hervorzuheben sind hier die Grünen, bei denen der Anteil an erkennbaren ethnischen Minderheiten über die verschiedenen Rekrutierungsleitern deutlich steigt.

Allerdings, und dies sei hier in besonderem Maße betont, basieren die hier vorgestellten Ergebnisse lediglich auf den offiziellen Nominierungen. Inwieweit etwa Kreisvorstände das Bewerberfeld im Vorhinein versuchen zu begrenzen, indem Personen gezielt davon abgehalten werden, sich um eine Kandidatur zu bewerben (Reiser 2011, 255) oder auch die Entscheidung über die Aufstellung der Landeslisten bereits im Vorfeld der offiziellen Nominierung stattfand, konnte im Rahmen dieses Beitrags nicht untersucht werden. Dieser Frage gilt es in weiteren Untersuchungen nachzugehen. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund wichtig, dass andere Studien die Entscheidungsprozesse vor der offiziellen Nominierung betonen (Schüttemeyer und Sturm 2005, 545). Zu unterstreichen seien zudem die Befunde zu den weiblichen *minority*-Aspiranten. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass das Geschlecht bei der Nominierung von *minority*-Kandidaten keine Bürde zu sein scheint, sondern im Gegenteil: Je höher man die parlamentarische Rekrutierungsleiter steigt, desto größer wird der Anteil der weiblichen *minority*-Kandidaten.

In einem weiteren Schritt gilt es folglich, erstens, die informellen Entscheidungsprozesse vor der offiziellen Nominierung zu beleuchten und, zweitens, die Rekrutierungsbasis (also die Parteimitglieder) zu betrachten. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass vor allem auf der Ebene der Aspiranten der Anteil an *visible minorities* niedrig ist. Des Weiteren gilt es der Frage nachzugehen, ob die hohen Werte, die hier beispielsweise für die Grünen festgestellt wurden, darauf zurückzuführen sind, dass die ethnische Herkunft ein wichtigeres Selektionskriterium (im positiven Sinne) als bei den anderen Parteien darstellt (vor dem Hintergrund der obig definierten Selektionskriterien) oder ob andere Faktoren zu diesem Ergebnis beitragen.

<sup>32</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen bezüglich der FDP kommt etwa auch Wüst (2006, 232).

## Literaturverzeichnis

- Abney, F. Glenn, und John D. Hutcheson, Jr. 1981. "Race, Representation, and Trust: Changes in Attitudes After the Election of a Black Major." *Public Opinion Quarterly* 45: 91-101.
- Bird, Karen. 2005. "The Political Representation of Visible Minorities in Electoral Democracies. A Comparison of France, Denmark and Canada." *Nationalism and Ethnic Politics* 11: 425-465.
- Bird, Karen, Thomas Saalfeld, und Andreas M. Wüst. 2011. *The Political Representation of Immigrants and Minorities*. London/New York: Routledge.
- Caul Kittilson, Miki, und Katherine Tate. 2005. "Political Parties, Minorities, and Elected Office." In *The Politics of Democratic Inclusion*, Hrsg. Christina Wolbrecht und Rodney E. Hero. Philadelphia: Temple University Press, 163-185.
- Celis, Karen, und Bram Wauters. 2010. "Pinning the Butterfly: Women, Blue-Collar and Ethnic Minority MPs vis-à-vis Parliamentary Norms and the Parliamentary Role of the Group Representative." *Journal of Legislative Studies* 16: 380-393.
- Daalder, Hans. 2002. "Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique." In *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Hrsg. Richard Gunther, José Ramón Montero und Juan J. Linz. Oxford: Oxford University Press, 39-57.
- Dahl, Robert. 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation." *Political Science Quarterly* 109: 23-34.
- Donovan, Barbara. 2007. "'Minority' Representation in Germany." *German Politics* 16: 455-480.
- Eulau, Heinz, John Wahlke, William Buchanan, und Leroy C. Ferguson. 1959. "The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke." *The American Political Science Review* 53: 742-756.
- Fonseca, Sara Claro da, 2011. "New citizens – new candidates? Candidate selection and the mobilization of immigrant voters in German elections." In *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, parties and parliaments in liberal democracies*, Hrsg. Karen Bird, Thomas Saalfeld und Andreas M. Wüst. London/New York: Routledge: 109-127.
- Gallagher, Michael, und Michael Marsh. 1988: *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London et al.: Sage Publications.
- Gay, Claudine. 2002. "Spirals of Trust? The Effect of Descriptive Representation on the Relationship between Citizens and Their Government." *American Journal of Political Science* 46: 717-732.
- Hazan, Reuven Y., und Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaack, Heino. 1969. *Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese*. Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Katz, Richard S. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy." *Party Politics* 7: 277-296.
- Katz, Richard S., und Peter Mair. 1993. "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organizations." *American Review of Politics* 14: 593-617.
- Manow, Philip, und Martina Nistor. 2009. „Wann ist ein Listenplatz sicher? Eine Untersuchung der Bundestagswahlen 1953 bis 2002.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40: 603-620.
- Mansbridge, Jane. 1999. "Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women: A Contingent 'Yes'." *The Journal of Politics* 61: 628-657.
- Matland, Richard E., und Donley T. Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway." *The Journal of Politics* 58: 707-733.
- Norris, Pippa. 1997a. "Introduction: theories of recruitment." In *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*, Hrsg. Pippa Norris. Cambridge: Cambridge University Press, 1-14.
- Norris, Pippa 1997b. "Conclusion: comparing passages to power." In: ders. (Hrsg.): *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 209-231.
- Norris, Pippa, und Joni Lovenduski. 1993. "'If Only More Candidates Came Forward': Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain." *British Journal of Political Science* 23: 373-408.
- Pantoja, Adrian D., und Gary M. Segura. 2003. "Does Ethnicity Matter? Descriptive Representation in Legislatures and Political Alienation Among Latinos." *Social Science Quarterly* 84: 441-460.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

- Pettigrew, Thomas F. 1998. „Reactions toward the new minorities in Western Europe.“ *Annual Review of Sociology* 24: 77-103.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley et al.: University of California Press.
- Reiser, Marion. 2011. „Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten? Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen.“ In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, Hrsg. Oskar Niedermayer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 237-259.
- Reiser, Marion. 2013. „Ausmaß und Formen des innerparteilichen Wettbewerbs auf der Wahlkreisebene: Nominierung der Direktkandidaten für die Bundestagswahl 2009.“ In *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation. Analysen zur Bundestagswahl 2009*, Hrsg. Thorsten Faas, Kai Arzheimer, Sigrid Roßteutscher und Bernhard Weßels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 129-147.
- Roberts, Geoffrey. 1988. „The German Federal Republic: the two-lane route to Bonn.“ In *Candidate Selection in a Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Hrsg. Michael Gallagher und Michael Marsh. London et al.: Sage Publications, 94-118.
- Sapiro, Virginia. 1981. „Research Frontier Essay: When are Interest Interesting? The Problem of Political Representation of Women.“ *The American Political Science Review* 75: 701-717.
- Schüttemeyer, Suzanne S., und Roland Sturm. 2005. „Der Kandidat - das (fast) unbekannte Wesen. Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36: 539-553.
- Soininen, Maritta. 2011. „Ethnic inclusion or exclusion in representation? Local candidate selection in Sweden.“ In *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, parties and parliaments in liberal democracies*, Hrsg. Karen Bird, Thomas Saalfeld und Andreas M. London/New York: Routledge, 145-163.
- Togeby, Lise. 2008. „The Political Representation of Ethnic Minorities: Denmark as a Deviant Case.“ *Party Politics* 14: 325-343.
- Vega, Arturo, und Juanita M. Firestone. 1995. „The Effects of Gender on Congressional Behavior and the Substantive Representation of Women.“ *Legislative Studies Quarterly* 20: 213-222.
- Wüst, Andreas M. 2006. „Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten.“ *Der Bürger im Staat* 56: 228-234.
- Wüst, Andreas M., und Thomas Saalfeld. 2010. „Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden. Opportunitäten und Politikschwerpunkte.“ *Politische Vierteljahresschrift* 44: 312-333.
- Wüst, Andreas M. 2011. „Migrants as parliamentary actors in Germany.“ In *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, parties and parliaments in liberal democracies*, Hrsg. Karen Bird, Thomas Saalfeld und Andreas M. Wüst. London/New York: Routledge, 250-264.
- Zeuner, Bodo. 1970. *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese*. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Zittel, Thomas, und Thomas Gschwend. 2007. „Individualisierte Wahlkämpfe im Wahlkreis. Eine Analyse am Beispiel des Bundestagswahlkampfes von 2005.“ *Politisches Vierteljahresschrift* 48: 293-321.

## Geheime „offene Beobachtung“ für Jedermann

– Abgeordnetenrechte sind besondere Rechte –

Ewgenij Sokolov<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Abgeordnete deutscher Parlamente werden immer wieder in unterschiedlichen Konstellationen Gegenstand medialer und juristischer Auseinandersetzungen. Mal geht es um Diäten und Nebeneinkünfte oder Privilegien, ein anderes Mal stehen Frage- und Rede-rechte im Mittelpunkt. Einen „Bilderbuchfall“ zu Abgeordnetenrechten und dem deutschen Demokratie-modell insgesamt bietet der vor kurzem durch das Bundesverfassungsgericht entschiedene und von den Medien gerne aufgegriffene Fall der Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz.<sup>2</sup>

Mehrere grundlegende Rechtsfragen sind diskussionswürdig. So etwa die grundsätzliche Frage nach der Zulässigkeit der Überwachung von Abgeordneten. Problematisch ist weiterhin die umgekehrte Kontrollrichtung, soweit Verfassungsbehörden als Teile der Exekutive Mitglieder des Parlaments und damit die Legislative überwachen. Fraglich war auch, ob die Informationserhebung aus allgemein zugänglichen Quellen Eingriffsqualität hat und welche Anforderungen an die Rechtfertigung solcher Eingriffe zu stellen sind, insbesondere, ob das bestehende Recht dafür eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage bildet.

Dieser Aufsatz widmet sich in erster Linie den Anforderungen an die Rechtfertigung solcher Maßnahmen. Nach einer Begriffsklärung (II.) wird untersucht, ob das Bundesverfassungsschutzgesetz eine ausreichende und hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage bildet, insbesondere ob für die Beobachtung von Abgeordneten gleiche Voraussetzungen gelten können, wie für Private (III.). Im Anschluss wird die Ermächtigungsgrundlage in den systematischen Kontext einerseits des Bundesverfassungsschutzgesetzes selbst und andererseits in den Kontext polizeilicher Befugnisse eingeordnet, um herauszuarbeiten, ob die Bestimmtheit der Norm einem eventuell bestehenden Erfordernis der Flexibilität für Verfassungsschutz-behörden zu weichen hat (IV.). Zum Schluss widmet

sich der Aufsatz der Frage, inwieweit die jetzige Rechtslage in tatsächlicher Hinsicht Rechtsschutz gegen besagte Beobachtungen ermöglicht (V.).

### II. Begriffsklärung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

Um präzise mit dem Gesetz arbeiten zu können, muss die entsprechende Terminologie klar sein. Die Lektüre einschlägiger Gerichtsentscheidungen, Publikationen und insbesondere medialer Berichterstat-tung kann bereits das Verständnis der Situation erschweren bzw. verzerren, da Begrifflichkeiten trotz bestehender Unterschiede verwechselt, vermischt oder synonym gebraucht werden.

Das BVerfSchG unterscheidet im Wesentlichen zwischen der Informationsbeschaffung nach § 8 Abs. 1 ohne und der nach § 8 Abs. 2 mit nachrichtendienstlichen Mitteln. Die offensichtlich unterschiedliche Eingriffsintensität beider Maßnahmenarten braucht an dieser Stelle nicht explizit dargestellt zu werden. Der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel birgt in sich die Geheimheit der Informationsbeschaffung und die Überbrückung gewisser Hindernisse mit speziellen Mitteln, was so ausdrücklich im Gesetz Niederschlag findet: „Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung“. § 8 Abs. 1 hingegen spezifiziert Art und Mittel der Informationsgewinnung nicht, weshalb nur im Umkehrschluss auf die Informationsbeschaffung „aus öffentlich zugänglichen Quellen“ mit den entsprechenden Mitteln geschlossen werden kann.

Bis hierher ist die Begriffslage übersichtlich. Das OVG Münster<sup>3</sup> verwendet in seiner Entscheidung jedoch durchgehend den Begriff der „offenen Beobachtung“. Das BVerwG<sup>4</sup> greift diesen Begriff in der Darstellung des Tatbestandes teilweise auf und verwendet im Weiteren in den Entscheidungsgründen die Formulierungen „mit Mitteln der offenen Informationsbeschaffung“ oder schlicht „offene Informationsbeschaffung“. So nachvollziehbar die Benutzung letztgenannter Begriffe ob ihrer Einfachheit auch sein mag, so trügerisch ist sie bei detaillierter Betrachtung – das in gleich zweifacher Hinsicht:

Zunächst ist Vorsicht geboten auf der Informationsseite, also der Quelle selbst. Hier ist Aufmerksamkeit dahingehend geboten, offen zugängliche Quellen von sonstigen zu unterscheiden. So sind geschlossene Parteiversammlungen keine offenen und

<sup>1</sup> Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, NVwZ 2013, S. 1468 ff.; siehe auch J. Prigge, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteien und Parlamentsrecht, in diesem Heft.

<sup>3</sup> OVG Münster, Urt. v. 13.02.2009 – 16 A 845/08, DVBl 2009, S. 922.

<sup>4</sup> BVerwGE 137, 275.

jedermann zugänglichen Quellen. Gelangt man als Verfassungsschutzbehörde (auch ohne eigenen Zutritt) an diese Informationen – etwa weil man jemanden befragt, der teilgenommen hat – so sind sie nicht „offen“, die gewonnene Information kann nicht unter § 8 Abs. 1 BVerfSchG fallen.

Weiterhin suggeriert der Begriff „offene Beobachtung“ auch, dass die Beobachtung bekannt gemacht wird. Dies ist aber gerade nicht der Fall: Die §§ 15 f. BVerfSchG sehen eine Offenlegung von Akten nur bei Antrag vor. Dieses Recht muss teilweise erst gerichtlich durchgesetzt werden.<sup>5</sup> Hinzu kommt, dass ein solcher Antrag logischerweise nur gestellt werden kann, wenn der Betroffene zumindest einen Verdacht hat, dass er beobachtet wird. Dieser Umstand ist deswegen so wichtig, weil die Nichtoffenlegung der Beobachtung jegliche Abwehrchancen unmöglich macht. Im Vergleich zu der üblichen Informationsgewinnung durch die Medien, entsteht eine zusätzliche Belastung: Gewinnen Journalisten Informationen über Abgeordnete, werden diese konsequenterweise veröffentlicht. Der Abgeordnete erhält damit die Möglichkeit der Stellungnahme, eventuell der Entkräftung ihn belastender Behauptungen. Erhebt der Verfassungsschutz Informationen, landen diese in verborgenen Akten, die Erhebung verläuft also nicht „offen“.<sup>6</sup>

Möchte man die Eingriffsqualität und damit die Anforderungen an die Rechtfertigung bestimmen, darf keine Beschönigung durch ungenaue Begrifflichkeiten den Blick verzerren. Es empfiehlt sich daher, den Begriff der „offenen Beobachtung“ gänzlich zu meiden und mit dem Gesetzestext von der Informationsbeschaffung nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG und der Informationsbeschaffung mit nachrichtendienstlichen Mitteln nach Abs. 2 zu sprechen, wie es zuletzt auch das BVerfG getan hat. Alternativ können Maßnahmen nach Abs. 1 auch als „Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen“ bezeichnet werden.

### III. Staatliche im Vergleich zur privaten Informationserhebung

Grundlage für die Erhebung von Informationen und personenbezogenen Daten durch den Verfassungsschutz ist das am 20. Dezember 1990 erlassene und zuletzt am 20. Juni 2013 geänderte Bundesverfassungs-

schutzgesetz. Dessen § 8 Abs. 1 S. 1 und § 3 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 1 c BVerfSchG bilden die Ermächtigungsgrundlage für die hier im Raume stehenden Beobachtungen. Dabei unterscheidet das Gesetz nicht zwischen den potenziellen Adressaten der Maßnahmen, also ob Private, Abgeordnete oder Angehörige sonstiger Berufsgruppen beobachtet werden. Besonderes Augenmerk gilt dem Umstand, dass Tatbestandsvoraussetzung das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung ist. Sonstige Konkretisierungen oder Verfahrensregelungen, wie Vorabprüfungen durch andere Beteiligte, enthalten die Regelungen nicht. Es stellt sich damit die Kernfrage, ob es verfassungsrechtlich vertretbar ist, dass diese Ermächtigungsgrundlage in gleichem Maße für jedermann gilt.

#### 1. Bedeutung des freien Mandats

Die Rechtfertigungsanforderung an staatliche Maßnahmen und damit die Anforderung an die Ermächtigungsgrundlage hängen davon ab, in welchem Umfang die betroffenen Rechte von der Verfassung gewährleistet und geschützt werden. Vorliegend ist zu klären, ob die Beobachtung von Abgeordneten im Vergleich zu der *Beobachtung Privater* besondere Eingriffsvoraussetzungen verlangt.

Das hier durch die Beobachtung betroffene freie Mandat ist durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG mit einem verfassungsrechtlichen Status ausgestattet. Mittels Wahlakt erhält der Abgeordnete durch die Bürger den Auftrag, das Volk zu repräsentieren und tut dies als Mitglied des Bundestages, der als „besonderes Organ“ (Art. 20 Abs. 2 GG) die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ausübt.<sup>7</sup> Der Abgeordnete ist damit Repräsentant des Volkes und hat die Aufgabe wie auch die Verantwortung, durch politische Entscheidungen das Volksinteresse zu verfolgen.<sup>8</sup> Um seinen Pflichten nachkommen zu können und der eingeräumten Verantwortung gerecht zu werden, bedarf das Amt des Abgeordneten des Schutzes vor Maßnahmen, die seine Selbständigkeit und Unabhängigkeit gefährden.<sup>9</sup> Allen voran gewährleistet bereits Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG diesen Schutz und sichert damit das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte Demokratieprinzip. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG lassen sich

<sup>7</sup> BVerfGE 80, 188 (217).

<sup>8</sup> M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 129 f.

<sup>9</sup> Vgl. P. Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Schneider/ Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 15 Rn. 9.

<sup>5</sup> VG Köln, Urt. v. 10.11.2011 – 20 K 4260/07, online veröffentlicht bei juris.

<sup>6</sup> Zu diesem Gedankenkomplex P. Hauck-Scholz, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 17.01.2013, www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/42401597\_kw03\_pa\_go/ (10.02.2014).

insbesondere zwei Funktionen des Abgeordneten entnehmen: die Repräsentationsfunktion sowie die Kommunikations- und Transformationsfunktion.<sup>10</sup>

Vom Volk durch Wahlen beauftragt, ist der Abgeordnete politisches Bindeglied zwischen Bevölkerung und politischen Entscheidungsorganen. Er ist berufen, die Auffassungen des Volkes in den demokratischen Eingabestrukturen der staatlichen Institutionen zur Geltung zu bringen und somit die Politik entsprechend den Präferenzen des Volkes zu bestimmen und damit auch zu legitimieren.<sup>11</sup> Dabei ist der einzelne Abgeordnete nicht nur ein Mitglied der Volksvertretung, sondern verfassungstheoretisch zwingender Bestandteil. Die Volksvertretung ist als Gesamtprepräsentation zu verstehen.<sup>12</sup> Die Beeinträchtigung der Mitwirkung bereits eines Abgeordneten hat Auswirkungen auf das gesamte Repräsentationsorgan und stört damit die vom Volke festgelegten Mehrheitsverhältnisse.<sup>13</sup>

Taugliche Repräsentation geht nicht ohne Kommunikation. Deswegen sichert Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG auch den Informationsaustausch zwischen Bürgern und Abgeordneten. Hierbei geht es sowohl um die Einspeisung von Informationen in die Entscheidungsorgane durch den Bürger über den Abgeordneten, als auch um die umgekehrte Richtung, nämlich die Informierung der Bürger durch den Abgeordneten. Erforderlich ist ein wechselseitiger Kommunikationsprozess.<sup>14</sup> Die Bedeutung des Abgeordneten im demokratischen Gefüge wird umso deutlicher durch die Erkenntnis, dass er nicht lediglich Sprachrohr, sondern die Vielfalt der Meinungen und ihre Gewichtung wertende sowie ordnende Instanz ist, die durch Weglassen und Hinzufügen die gesammelten Informationen zu entscheidungsfähigen Themen oder handhabbaren Argumenten transformiert.<sup>15</sup>

Weiteren Schutz für das freie Mandat enthalten die Art. 46 ff. GG, die aber letztendlich nicht konkret auf die Konstellation der Beobachtung vom Verfas-

sungsschutz anwendbar sind. Die Gesamtschau des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, der Immunitäts- und Indemnitätsvorschriften aus Art. 46 Abs. 1 und Abs. 2 GG sowie des Zeugnisverweigerungsrechtes und des Beschlagnahmeverbotes aus Art. 47 GG aber zeigt, dass das freie Mandat durch die Verfassung einen Rundumschutz genießen soll.<sup>16</sup>

Allein die herausragende Bedeutung des freien Mandats begründet aber noch nicht die Notwendigkeit einer speziellen Ermächtigungsgrundlage. Diese ist nur erforderlich, wenn durch die hier im Raum stehenden Maßnahmen das Mandat eingeschränkt bzw. gefährdet wird.

## 2. Gefährdung der Abgeordnetenrechte

Beobachtung durch den Verfassungsschutz stigmatisiert<sup>17</sup>: Auch wenn Maßnahmen nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG ohne den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel erfolgen, die Informationen also aus allgemein zugänglichen Quellen gesammelt werden, wird die Ausübung des Abgeordnetenmandats nicht unerheblich gefährdet. Die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Kommunikation mit Bürgern und anderen Figuren des politischen Geschehens wird verhindert oder verfälscht, wenn besagte Personen den Abgeordneten aus der Befürchtung heraus, selbst beobachtet zu werden, meiden.<sup>18</sup> Ebenso haftet dem Beobachteten etwas Negatives an, was auch zur Meidung des Kontaktes führen kann: „Wer Gutes tut, der wird wohl kaum Gegenstand staatlicher Beobachtung sein“. Merkt der Abgeordnete dies, so wird er das Amt unter dem ständigen Druck des „Beobachtetwerdens“ ausüben<sup>19</sup>, letztlich also weniger frei und vielleicht gar anders entscheiden. Ist die Kommunikation derart gestört, krankt die Fähigkeit des Abgeordneten, seiner Repräsentationsfunktion, besser noch -pflicht, nachzukommen. Im Endeffekt führt das scheinbar harmlose Sammeln von Informationen in der Gesamtschau zu einer nicht zu unterschätzenden Einschränkung der freien Ausübung des Mandats.<sup>20</sup>

<sup>10</sup> M. Morlok, (Fn. 8), Art. 38 Rn. 128.

<sup>11</sup> M. Morlok, (Fn. 8), Art. 38 Rn. 128; vgl. auch N. Achterberg/M. Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, II, Art. 38 Rn. 27 ff.; H. Butzer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art. 38 Rn. 83.

<sup>12</sup> H.-H. Trute, in: v. Münch/Kunig, GG, II., 5. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 77; G. Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 38 Rn. 60; H. H. Klein, Status des Abgeordneten, in: HStR, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 2.

<sup>13</sup> BVerfG, (Fn. 2), S. 1471.

<sup>14</sup> M. Klatt, Die Beobachtung von Abgeordneten – Das Urteil des BVerwG vom 21.7.2010, NVwZ 2011, S. 146 (149); M. Morlok, (Fn. 8), Art. 38 Rn. 128 f.

<sup>15</sup> M. Morlok/E. Sokolov, in: DÖV 2014 (im Erscheinen).

<sup>16</sup> BVerfG, (Fn. 2), S. 1470; M. Brenner, Abgeordnetenstatus und Verfassungsschutz, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), FS. für Badura, 2004, S. 26 f., 45 f.; M. Klatt, (Fn. 14), S. 147; für eine ausführliche Auswertung genannter Vorschriften siehe M. Morlok/E. Sokolov, (Fn. 15).

<sup>17</sup> M. Morlok/E. Sokolov, (Fn. 15); so ähnlich OVG Münster, (Fn. 3), S. 926.

<sup>18</sup> So auch BVerfG, (Fn. 2), S. 1472.

<sup>19</sup> M. Brenner, (Fn. 16), S. 25 (47 f).

<sup>20</sup> Zur Eingriffsqualität siehe ausführlicher BVerfG, (Fn. 2), S. 1472; OVG Münster, (Fn. 3), S. 926; M. Morlok/E. Sokolov, (Fn. 15).

### a) Eingriffsintensität staatlicher Informationserhebung im Vergleich zur Erhebung durch Private

Die Eingriffsintensität hängt entscheidend vom „Wie“ der Erhebung ab. Allem voran steht die Erkenntnis, dass weder einfache Bürger noch am öffentlichen Leben in besonderem Maße Teilnehmende in eine „auf Vollständigkeit angelegte Erhebung oder gar Speicherung“ aller ihrer öffentlichen Tätigkeiten einwilligen.<sup>21</sup>

Spricht man von Erhebung von Informationen durch den Staat, so wird darunter die intendierte, auf den Betroffenen gezielte Informationsbeschaffung verstanden.<sup>22</sup> Die Behörden richten also besonderes Augenmerk auf den zu Beobachtenden und schöpfen die ihnen (in der vorliegenden Konstellation) nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG zur Verfügung stehenden Mittel aus. Wer behauptet, dem Staat sei es nicht verwehrt, von jedermann zugänglichen Informationsquellen unter denselben Bedingungen wie jeder Dritte Gebrauch zu machen<sup>23</sup>, verkennt ebendiese Besonderheit staatlicher Beobachtungen. Denn Art und Inhalt der Informationen sowie Anlass der Beschaffung unterscheiden sich bei Erhebungen durch den Staat und durch Private:

#### aa) Umfang und Qualität der Erhebung

Zunächst ist zu sehen, dass Verfassungsschutzbehörden einen über Jahrzehnte geführten Apparat haben. Informationen werden einerseits bezogen auf konkrete Personen gesammelt und in sogenannten Personenakten angelegt. Andererseits gibt es Sachakten, in denen Informationen zu beobachteten Organisationen, wie etwa Parteien, Stiftungen und Vereinen angelegt werden. Diese Gliederung lässt sich bereits der Aufgabenzuweisungsnorm des § 3 Abs. 1 BVerfSchG entnehmen. Hinzu kommt die gegenseitige Unterrichtungspflicht der so miteinander vernetzten Verfassungsschutzbehörden unter den in § 6 BVerfSchG geregelten Voraussetzungen, um wiederum der durch § 5 BVerfSchG geregelten Pflicht zur gemeinsamen Führung von Akten nachzukommen. Hervorzuheben ist, dass es sich dabei um Akten in Form von Dateien handelt, § 6 BVerfSchG, die unter den nicht allzu hohen Hürden des § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BVerfSchG

<sup>21</sup> BVerwGE 137, 275 (279).

<sup>22</sup> H. Borgs-Maciejewski, in: Borgs-Maciejewski/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, BVerfSchG, § 3 Rn. 13.

<sup>23</sup> Vgl. BVerwGE 137, 275 (280); der CDU/CSU Abgeordnete Wolfgang Götzer sieht in der Erhebung von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen eine Bagatelle und damit eine weitaus geringere Intensität als durch journalistische Tätigkeiten, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung (Fn. 6).

gespeichert werden können. Die Speicherung der Informationen in elektronischer Form erlaubt eine Stichwortsuche und andere Mittel der zügigen digitalen Auswertung unzähliger Daten.

Diese Verflechtung quantitativer Informationserhebungsmechanismen über längere Zeit unterscheidet sich in der Regel von der eher punktuellen und situationsbezogenen Informationserhebung durch Journalisten. Für letztere ist es eher ungewöhnliche und bei realistischer Betrachtung unmögliche Praxis, sämtliche Informationen, die für sich genommen nicht berichterstattungswürdig sind, über Jahre hin zu erfassen und auszuwerten. Medienberichterstattung erfordert Aktualität und fordert damit ein erhebliches Maß an Ressourcen. Der Journalist wird mit dem, „was er hat“, an die Öffentlichkeit treten. Der Staat und sein Papier sind hingegen geduldig und personennunabhängig. Ein Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörden kann theoretisch über Jahre darauf abgestellt sein, eine bestimmte Person zu beobachten, um danach die Akte seinem Nachfolger zu übergeben.

Rechtlich gesehen macht dies viel aus: Scheinbar nichtssagende Daten werden in der Zusammenschau qualitativ aufgewertet und erhalten dadurch mehr Gewicht oder auch eine gänzlich andere Bedeutung.<sup>24</sup> Hinzu tritt das unter (II.) bereits angedeutete Problem der bei realistischer Betrachtung doch „geheimen“ Beobachtung der Verfassungsschutzbehörden. Diese sammeln nämlich dauerhaft Informationen, ohne dass Inhalt und Ausmaß der erfassten Daten dem Abgeordneten bekannt werden. Er kann sich weder zeitig dagegen wehren noch zumindest dazu Stellung nehmen. Insofern besteht ein Mehr an Gefahr als bei der Erhebung durch Private, die mit ihren Erkenntnissen und Vermutungen an die Öffentlichkeit gehen.

#### bb) Aktenführung

Weiterhin bestimmen qualitativ unterschiedliche Gründe Art und Intensität der Erhebung. Abgesehen von offensichtlichen, die Beobachtung auslösenden, Gründen, können auch rein bürokratische zur Einleitung einer personenbezogenen Beobachtung führen. Eine Personenakte wird nämlich bereits dann angelegt, wenn eine bestimmte Anzahl von Informationen über eine Person in bisher geführten Sachakten an-

<sup>24</sup> BVerfGE 65, 1 ff.; 118, 168 (184 f.); 120, 378 (398 f.); M. Cornils, Anmerkung zu einem Urteil des BVerwG vom 21.7.2010 (6 C 22/09; DVBl 2010, 1370) – Zur Rechtmäßigkeit der Überwachung eines Spitzenfunktionärs, ZJS 2010, S. 667 (668).

fällt.<sup>25</sup> Nicht etwa erst ein konkreter Hinweis oder Verdacht, sondern rein technische und mengenmäßige Abläufe können die Beobachtung auslösen. Statt einer inhaltlichen Auseinandersetzung und Auswertung, sind es – zumindest auch – Automatismen, die rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die Abgeordnetenrechte begründen. Bei lebensnaher Betrachtung führt dies dazu, dass Abgeordnete, deren Handlungsfeld sich – aus welchen Gründen auch immer – mit dem einer beobachteten Organisation (für die eine Sachakte angelegt ist) überschneidet, früher oder später selbst Gegenstand der Betrachtung werden können. Auch darin ist ein mehr an Gefährdung zu sehen. Die Aufmerksamkeit von Berichterstattern ist dagegen eher ereignisbezogen und weniger permanent. Das bedeutet, dass mediale Beachtung erst aus bestimmtem Anlass geweckt wird und nicht aufgrund verfahrensrechtlicher Abläufe.

Generell ist der Aktenführung wohl kaum Vorbildlichkeit zu attestieren, wie die Ermittlungen um den NSU-Prozess gezeigt haben. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit, soll hier nur ein kurzer Querschnitt durch die Materie das Problem verdeutlichen: Einerseits kennt das Gesetz mit den §§ 10 ff. BVerfSchG durchaus selbst Regelungen zur Speicherung, Löschung und Berichtigung der geführten Daten. Bei genauer Betrachtung erkennt man aber in vielen dieser Regelungen unbestimmte Begriffe. So sind die Daten nach § 12 Abs. 2 BVerfSchG zu löschen, wenn ihre Kenntnis für die Aufgabenerfüllung „nicht mehr erforderlich“ ist. Nach Satz 2 unterbleibt die Löschung, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass durch sie „schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden“. Nach Abs. 3 Satz 2 sind personenbezogene Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 zwar spätestens zehn Jahre nach dem Zeitpunkt der letzten gespeicherten relevanten Information zu löschen, es sei denn aber, der Behördenleiter oder sein Vertreter trifft im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung. Einzelheiten bleiben wohl den Dienstvorschriften überlassen, in die kaum Einsicht zu bekommen ist. Über deren Geeignetheit und Detailliertheit besteht Uneinigkeit. So heißt es im Bericht der Expertenkommission über die Arbeitsabläufe im Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen ohne Offenlegung der Vorschriften, dass diese detailliert seien.<sup>26</sup> Eine Broschüre der Partei DIE LINKE fasst diverse Gutachten zu diesem Thema zusammen, die aber in ihren

Schlüssen divergieren.<sup>27</sup> Der öffentlich geführte Diskurs ging über den Vorwurf beispiellosen Versagens<sup>28</sup> hin zu Reformvorschlägen hinsichtlich der Aktenführung durch den Verfassungsschutzpräsidenten Hans-Georg Maaßen<sup>29</sup>.

## b) Zwischenfazit

Bei der Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz ergibt sich gleich in zweifacher Hinsicht eine besondere Situation mit besonderer Eingriffsintensität: Auf der einen Seite nehmen Abgeordnete eine herausragende Rolle im demokratischen Gefüge ein und müssen intensiver vor Eingriffen in ihre Rechte geschützt werden als Private. Auf der anderen Seite stellt die Beobachtung durch den Staat einen weitaus intensiveren Eingriff dar als die Erhebung von Informationen durch Private. Zu letzterem lässt sich schließlich und entscheidend ergänzen, dass verfassungsrechtlich ein großer Unterschied besteht: Während privates Handeln durch spezielle Grundrechte, wie etwa die Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG, geschützt ist, benötigt hingegen der Staat eine Ermächtigungsgrundlage für ähnliche Handlungen. Es ist also nicht vergleichbar, wenn der Staat und Dritte sich aus allgemein zugänglichen Quellen informieren. Diese zeigt bereits, dass auch rechtlich nicht die gleichen Voraussetzungen bestehen dürfen.

## IV. Bestimmtheit oder Flexibilität

Gleichzeitig darf nicht verkannt werden, dass in Deutschland der Grundsatz wehrhafter bzw. streitbarer Demokratie gilt.<sup>30</sup> Angesichts des Umstandes, dass der besondere Status des Abgeordneten kein Selbstzweck ist, sondern Mittel zur Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie<sup>31</sup>, muss es auch Abwehrmittel gegen solche Abgeordneten geben, die sich gegen die freiheitlich demokratische

<sup>27</sup> [www.linksfraktionsachsen.de/images/content/publikationen/Broschueren/Brosch\\_Verfassungsschutz.pdf](http://www.linksfraktionsachsen.de/images/content/publikationen/Broschueren/Brosch_Verfassungsschutz.pdf) (18.02.2014).

<sup>28</sup> Edathy in der Zeit-Online, [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-08/nsu-abschlussbericht-verfassungsschutz](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-08/nsu-abschlussbericht-verfassungsschutz) (18.02.2014).

<sup>29</sup> [www.tagesschau.de/inland/verfassungsschutz202.html](http://www.tagesschau.de/inland/verfassungsschutz202.html) (18.02.2014).

<sup>30</sup> J. Becker, Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes, in: HStR, Bd. VII, 1992, § 167; K. Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 194 f.; G. Dürig/H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 58. Lfg. 2010, Art. 18 Rn. 6 ff.; zum Begriff streitbarer Demokratie siehe BVerfGE 5, 85 (139); K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik, 20. Aufl., 1999, Rn. 714 f.

<sup>31</sup> So ähnlich P. Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 132. Lfg. 2008, Art. 38 Rn. 70.

<sup>25</sup> So P. Hauck-Scholz, (Fn. 6).

<sup>26</sup> <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/CD14600/Dokumente/Dokument%2017.pdf> (18.02.2014).

Grundordnung lehnen. Diese Mittel muss der Staat schon im Frühstadium möglichst effektiv und flexibel nutzen können. Die verfassungsrechtlich hergeleitete Zulässigkeit staatlicher Maßnahmen zur Verfolgung legitimer Zwecke erlaubt aber nicht zugleich deren uferlose oder gar willkürliche Anwendung. Sobald eine staatliche Maßnahme geeignet ist, durch die Verfassung eingeräumte Rechte einzuschränken, bedarf sie vielmehr rechtlicher Regulierung (Vorbehalt des Gesetzes<sup>32</sup>), die ihrerseits übermäßige Belastungen verhindert (Übermaßverbot<sup>33</sup>). Weiterhin ist es der Gesetzgeber, der über derart wesentliche Bestimmungen entscheiden muss, und zwar in hinreichend bestimmter Form.<sup>34</sup>

Ob § 8 Abs. 1 S. 1 und § 3 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 1 c BVerfSchG diesen Spagat schaffen, ist zweifelhaft, denn nach dem Prinzip der Wesentlichkeit müssen die Ermächtigungsgrundlagen umso spezieller sein, je intensiver sie eingreifen.<sup>35</sup> Wie gezeigt, handelt es sich bei der Beobachtung von Abgeordneten um einen nicht unerheblichen Eingriff, während die besagte Ermächtigungsgrundlage nicht mehr als „tatsächliche Anhaltspunkte“ sowie die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit auf Rechtsfolgen- seite, also durch die Exekutive, verlangt.

### 1. Ausübung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Gesetzgeber

Zunächst muss der Blick erweitert werden um die systematische Stellung des § 8 Abs. 1 BVerfSchG. Dieser ist nur die erste von einigen in ihrer Intensität immer schwerer werdenden Vorschriften. Mit § 8 Abs. 2 sowie §§ 8a und 8b BVerfSchG regelt das Gesetz das Einholen von Informationen aus nicht allgemein zugänglichen Quellen. Hierzu darf es dann nachrichtendienstliche Mittel einsetzen bzw. sich Informationen von denjenigen einholen, die grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Für den

Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel ordnen § 8 Abs. 2 S. 2 und 3 BVerfSchG besondere Verfahrensvorschriften an. Sie verlangen eine Dienstvorschrift, die der Zustimmung des Bundesministeriums bedarf. Letzteres informiert das Parlamentarische Kontrollgremium.

Angesichts der Intensität der Maßnahmen nach § 8a Abs. 1 und insbesondere nach Abs. 2 BVerfSchG werden erhöhte Tatbestandsvoraussetzungen verlangt, nämlich „tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren“. Für das Einholen von Auskünften von Unternehmen und Instituten i.S.d. § 8a Abs. 2 BVerfSchG sieht § 8b BVerfSchG ein sehr ausführlich geregeltes Verfahren vor. In § 9 Abs. 2 S. 1 und 2 BVerfSchG finden sich schließlich die intensivsten Maßnahmen, wie Abhörmaßnahmen und heimliche Bildaufzeichnungen. Auch hier hebt das Gesetz die Anforderungen nochmals an und verlangt eine gegenwärtige gemeine Gefahr oder eine gegenwärtige Lebensgefahr und ordnet noch strengere Verfahrensvorschriften an, auf die hier nicht näher eingegangen wird.

Aus alledem folgt die Gewissheit, dass der Gesetzgeber sich seiner Aufgabe, abgestufte Eingriffsbefugnisse zu schaffen, bewusst war und dieser weitestgehend auch nachgekommen ist. Ihm darf also keinesfalls Blindheit gegenüber den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wesentlichkeitstheorie vorgeworfen werden. Vielmehr hat er durch die eben nachgezeichnete Abstufung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz selbst ausgeübt. Erkennt man aber § 8 Abs. 1 BVerfSchG als selbständige Ermächtigungsgrundlage an, so hat der Gesetzgeber – soweit es um die Beobachtung von Abgeordneten geht – angesichts mangelnder Verfahrensvorschriften und der einzigen unbestimmten Voraussetzung des Vorliegens tatsächlicher Anhaltspunkte für verfassungswidrige Bestrebungen nachlässig gehandelt. Denn durch die Informationserhebung aus allgemein zugänglichen Quellen werden Abgeordnetenrechte zwar weniger intensiv, als durch die eben beschriebenen Maßnahmen, aber dennoch erheblich gefährdet. Um seinem Auftrag nachzukommen, hätte der Gesetzgeber auch hier spezielle Kontroll- und Verfahrensvorschriften sowie bestimmtere Tatbestandsvoraussetzungen schaffen müssen. Im Ergebnis hat er also mit seiner abgestuften Regelung schlicht nicht hoch genug angesetzt.

### 2. § 8 Abs. 1 BVerfSchG als Generalklausel

Nun sind aber allgemein formulierte Eingriffsregelungen dem Recht nicht fremd. Die Polizeigesetze

<sup>32</sup> BVerfGE 98, 218 (251); H.D. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20 Rn. 44 ff.; B. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 51. Lfg., 2007, Art. 20 (VI.), Rn. 75; F. Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, HStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 101; J. Pietzcker, JuS 1979, S. 710 ff.

<sup>33</sup> F. Ossenbühl, Maßhalten mit dem Übermaßverbot, in: FS Lerche, 1993, S. 151 ff.; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 861; P. Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, 1961, S. 21; H.D. Jarass, (Fn. 32), Art. 20 Rn. 80 ff.

<sup>34</sup> Zur Wesentlichkeitstheorie BVerfGE 41, 251 (260); 45, 400 (417 f.); 49, 89 (126); 84, 212 (226); 101, 1 (34); 116, 24 (58); L. Michael/M. Morlok, Grundrechte, 3. Aufl. 2012, Rn. 578; zum Bestimmtheitsgebot BVerfGE 49, 168 (181 f.); 59, 104 (114); 62, 169 (183); B. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 48. Lfg., 2006, Art. 20 (VII.), Rn. 58 ff.

<sup>35</sup> H.D. Jarass, (Fn. 32), Art. 20 Rn. 59 m.w.N.

der Länder regeln Generalklauseln<sup>36</sup>, die den Behörden ohne Einhaltung eines speziellen Verfahrens erlauben, Maßnahmen vorzunehmen. Grenzen sind nur soweit gesetzt, als – wie auch im BVerfSchG geregelt – der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt werden muss, im Übrigen enthalten sie unbestimmte Rechtsbegriffe. Sogenannte Standardmaßnahmen regeln besonders intensive Eingriffe mit entsprechender Erhöhung der Eingriffsvoraussetzungen und speziellen Verfahren. Wie lässt sich also die Forderung nach speziellen Voraussetzungen für die Beobachtung von Abgeordneten damit vereinbaren, dass das Recht in den Polizeigesetzen Generalklauseln für durchaus eingriffsintensive Maßnahmen kennt?<sup>37</sup>

Dieser Überlegung lässt sich auf einfachstem Wege durch Betrachtung der Ausgangslage bzw. der geforderten Eingriffsvoraussetzungen begegnen. § 8 PolG NRW fordert eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Hierunter ist eine konkrete Gefahr zu verstehen, mithin eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an den betroffenen Rechtsgütern führt.<sup>38</sup> Unter diesen Voraussetzungen liegt es nahe, den Polizeibehörden vereinfachte Eingriffsbefugnisse einzuräumen, um möglichst schnell – gegebenenfalls auch unter Umgehung oder Nachholung gewisser Verfahrensvorschriften – die Gefahrensituation zu beseitigen und damit einen Schaden nicht zuzulassen. Grundsätzlich hat aber die Polizei auch bei Vorliegen einer konkreten Gefahr die Verfahrensvorschriften des VwVfG NW zu wahren, den Betroffenen etwa gem. § 28 Abs. 1 VwVfG NW zunächst anzuhören.<sup>39</sup> Erst bei einer Gefahr im Verzug kann von dieser Verfahrensvorschrift gem. § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NW abgesehen werden.

Von einer solchen Konstellation ist man bei Beobachtungen von Abgeordneten nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG weit entfernt. Das Gesetz fordert lediglich „tatsächliche Anhaltspunkte“ für besagte Bestre-

bungen. Es bedarf damit lediglich konkreter und in gewissem Umfang verdichteter Umstände für den Verdacht.<sup>40</sup> Eingegriffen werden soll also in einem frühen Vorstadium der Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Bei dieser Sachlage ist es nicht nachvollziehbar, die handelnden Behörden von der Einhaltung spezieller Verfahren zu befreien – erst recht nicht, von Anfang an keine zu fordern. Es gibt eben nicht diesen für die polizeiliche Gefahrenabwehr so entscheidenden Zeitfaktor der Dringlichkeit. Damit ist nicht ersichtlich, warum detaillierte Regelungen erst bei einer Eingriffsintensität erforderlich sein sollen, die dem gänzlichen Entzug eines Rechts nahekommt.

Das BVerfSchG sieht in eigenen Vorschriften Regelungen für das Vorliegen tatsächlicher Gefahr vor und erlaubt unter bestimmten Verfahrensvorschriften auch notwendige Mittel. Ein argumentativer Rückgriff auf polizeiliche Eingriffsbefugnisse ist somit in gleich mehrfacher Hinsicht verfehlt. Der Einwand, man nehme die Verfassungsschutzbehörden durch die Forderung von Verfahrensvorschriften an die enge Leine, ist folglich nicht haltbar: Klare Verfahrensvorschriften bedeuten nicht weniger Kompetenzen. Nicht zuletzt kann § 8 Abs. 3 BVerfSchG herangezogen werden, der dem Bundesamt für Verfassungsschutz polizeiliche Befugnisse ausdrücklich nicht einräumt. Zwar geht es hier in erste Linie um die Handlungsmittel der Verfassungsschutzbehörden, jedoch unterstreicht diese Regelung auch, dass Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden nun mal andere sind als die der Polizei. Die Polizei darf auch nicht im Wege der Amtshilfe für Maßnahmen herangezogen werden, zu denen das Bundesamt nicht selbst befugt ist. Verfassungsschutzbehörden sind nicht in so hohem Maße auf Spontaneität und Schnelligkeit angewiesen wie die Polizei.

## V. Rechtsschutz durch Verfahren

Das deutsche Rechtssystem sieht mit Art. 19 Abs. 4 GG den effektiven Rechtsschutz vor. Dieser enthält über eine Strukturentscheidung zugunsten des Individualrechtsschutzes<sup>41</sup> hinaus eine „Grundsatznorm für die gesamte Rechtsordnung“.<sup>42</sup> Er soll somit auch die objektive Rechtskontrolle sicherstellen.<sup>43</sup> Auch wenn durch die Beobachtung von Abgeordneten nicht Indi-

<sup>36</sup> Siehe etwa § 8 PolG NRW, § 3 SächsPolG, § 17 ASOG Bln, § 13 SOG MV.

<sup>37</sup> Generalklauseln sind grundsätzlich zulässig, weil sich die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben nicht immer in klar umrissenen Begriffen einfangen lässt, BVerfGE 8, 274 (326).

<sup>38</sup> B. Pieroth/B. Schlink/M. Kiesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl., 2012, § 4 Rn. 9 ff.; R. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2009, Rn. 69; H. Wissmann, Verwaltungsbefugnisse zwischen Gesetzmäßigkeit und offenen Normen, 2008, S. 222.

<sup>39</sup> Weiterhin bestehen je nach Form der Maßnahme etwa Begründungs- und Bekanntgabeerfordernisse, vgl. §§ 39, 41 VwVfG NW, die den Regelungen des VwVfG des Bundes entsprechen.

<sup>40</sup> BVerwGE 137, 275 (284).

<sup>41</sup> H. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2013, Art. 19 Abs. 4, Rn. 8, 60 ff.

<sup>42</sup> BVerfGE 58, 1 (40).

<sup>43</sup> U. Ramsauer, in: AK-GG, 3. Aufl., 2001, Art. 19 Abs. 4, Rn. 27.

vidualrechte in Form von Grundrechten verletzt werden, bedarf es daher und insbesondere wegen der herausragenden Stellung des Abgeordneten der Eröffnung des Rechtsweges. Dies wird auch für die vorliegende Situation kaum bestritten werden.

Wer von Maßnahmen gegen sich keine Kenntnis hat, kann dagegen aber nicht den Rechtsweg bestreiten. Der bloße Verweis auf den Rechtsschutz allein genügt demzufolge nicht. Um effektiven Schutz der Abgeordnetenrechte zu gewährleisten, muss es ein Verfahren geben, das Informations- und Berichterstattungspflichten an den Betroffenen, insbesondere aber an spezielle Kontrollgremien vorsieht.<sup>44</sup> Nur so können der Betroffene oder besagte Kontrollinstanzen rechtzeitig von unrechtmäßigen oder unverhältnismäßigen Beobachtung erfahren, diese untersuchen, einschränken, unterbinden und/oder schließlich unzulässige Beeinträchtigungen verhindern.

Als solche Kontrollinstanz kommt das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) in Betracht. Wenn man einen Blick in das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG) wirft, so erkennt man aus der Gesamtschau, dass das PKGr für seine Tätigkeiten Informationszufuhr benötigt, anhand derer es die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten überprüfen kann.

Zwar folgt aus Art. 45d GG sowie aus § 1 Abs. 1 PKGrG die Freiheit der Zielwahl<sup>45</sup> des Kontrollgremiums, sodass es sich theoretisch mit sämtlichen Tätigkeiten des Verfassungsschutzes befassen könnte. Hierzu hat es abgesehen von der verpflichtenden Unterrichtung durch die Bundesregierung nach § 4 Abs. 1 S. 1 PKGrG und in anderen Gesetzen geregelten Unterrichtungspflichten auch die Möglichkeit, sich sonstige Informationen auf Verlangen nach § 4 Abs. 1 S. 2 PKGrG von der Regierung einzuholen. Aber weder die freie Zielwahl noch die verschiedenen Unterrichtungsmöglichkeiten bieten ausreichenden Schutz, da im Falle der Beobachtung von Abgeordneten nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG abgesehen von den Beamten der Verfassungsschutzbehörden selbst, niemand informiert wird – auch nicht die Regierung.

Im Falle der Beobachtung nach § 8 Abs. 1 BVerfSchG hängt es damit nur vom Zufall ab, ob und wer von den Maßnahmen erfährt. Dies ist ein aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht tolerierbarer Zustand und muss im Wege der Einführung spezieller Verfahrensvorschriften beseitigt werden. Nur dann

kann effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden. Verfahrensregelungen und deren strikte Einhaltung sind Informations- sowie Gerechtigkeitsquelle und zugleich unerlässliches Legitimationsmittel staatlicher Maßnahmen.

## VI. Fazit

Mit der Entscheidung des BVerfG vom 17. September 2013 ist ein Rechtsstreit zu Ende gegangen, aber keinesfalls das Rechtsproblem in seiner Gesamtheit gelöst worden. Unstreitig dürfte sein, dass Maßnahmen i.S.d § 8 Abs. 1 BVerfSchG einen nicht unerheblichen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in Abgeordnetenrechte des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG darstellen. Weiterer Aufmerksamkeit bedarf aber die Rechtsgrundlage selbst. Abgeordnetenrechte sind besondere Rechte von Verfassungsrang und verlangen entsprechende Eingriffsvoraussetzungen. In Zukunft gilt es mehr Transparenz für diejenigen zu schaffen, die es angeht, um Kontrolle zu ermöglichen und somit Fehlern und Missbrauch vorzubeugen.

<sup>44</sup> Für diesen Vorschlag siehe M. Morlok/E. Sokolov, (Fn. 15).

<sup>45</sup> H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 56. Lfg. 2009, Art. 45d, Rn. 38 f.

## „Aufgespießt“

### Die Fünfprozenthürde auf dem Prüfstand politischer Realität – Zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel bei zunehmender Stimmendiversifizierung

Prof. Dr. Sophie-Charlotte Lenski<sup>1</sup>

#### 1. Einleitung

Die letzte Bundestagswahl, in der zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik gleich zwei Parteien nur knapp an der Fünfprozentklausel scheiterten, hat die Sperrklausel im Bundestagswahlrecht erneut in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt. Bereits zwei Jahre zuvor waren erste Zweifel aufgekommen, inwiefern die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, mit der es die Fünfprozenthürde im Europawahlrecht für verfassungswidrig erklärte, nicht Rückwirkungen auf die Bundestagswahl zeitigen müsste.<sup>2</sup> Durch das letzte Wahlergebnis hat sich die Diskussion nun um eine neue Dimension erweitert. Mehr als fünfzehn Prozent der Wähler gaben ihre Zweitstimme für eine Partei ab, welche am Ende an der Fünfprozenthürde scheiterte. Zählt man zu diesen Stimmen noch die Nichtwähler hinzu, haben im Ergebnis über 40 % der Wahlberechtigten keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages genommen.

Vor diesem Hintergrund wirft die letzte Wahl zwei grundlegende Fragen auf: Zum einen stellt sie die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Fünfprozentklausel im Bundestagswahlrecht auf den Prüfstand. Zum anderen offenbaren sich an ihr aber auch ganz grundsätzliche Dimensionen des Verhältnisses von sich verändernden politischen und gesellschaftlichen Realitäten und der Stabilität des Rechts.

#### 2. Rechtfertigung von Sperrklauseln: Funktionsfähigkeit des Parlaments als Argumentationstopos

Die Fünfprozentklausel gehört politisch wie verfassungsrechtlich zum Inventar der Bundesrepublik.<sup>3</sup> Angesichts dieser tiefen Verankerung mutet es fast überraschend an, wie wenig ausdifferenziert die verfassungsrechtliche Dogmatik zu ihrer Rechtfertigung ist und in

wie geringem Maße ihr Abgleich mit der politischen Realität erfolgt – löst doch der mit ihr verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit zunächst einen hohen Rechtfertigungsdruck aus. Relativ pauschal stellt das Bundesverfassungsgericht insofern in ständiger Rechtsprechung schlicht auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ab.<sup>4</sup> Eine große Zahl kleiner Parteien und Wählervereinigungen in einer Volksvertretung könne zu ernsthaften Beeinträchtigungen ihrer Handlungsfähigkeit führen.<sup>5</sup> Dies gelte in Bezug auf den Bundestag insbesondere hinsichtlich der Aufgabe, eine Regierung zu bilden.<sup>6</sup>

Dieses beständig tradierte, gleichwohl empirisch nie validierte Argument erweist sich nun am konkreten Fall des neu gewählten Bundestages als obsolet: Eine Mehrheits- und damit Regierungsbildung wäre unter den gegebenen Umständen – ebenso wie bei den vorangegangenen Bundestagswahlen – jedenfalls nicht schwieriger gewesen, wenn statt einer Fünf- etwa eine Dreiprozenthürde gegolten hätte. Und tatsächlich gab es vor der letzten überhaupt nur zwei weitere Bundestagswahlen, bei denen beispielsweise die Geltung einer Drei- statt einer Fünfprozenthürde überhaupt einen Unterschied in der Zusammensetzung des Bundestages bewirkt hätte.<sup>7</sup>

Gleichzeitig offenbart sich nun aber auch ein völlig neues Spannungsverhältnis zwischen einem weiteren Topos, der vom Bundesverfassungsgericht allgemein für die Rechtfertigung der Erfolgswertungleichheit der Stimmen bei Wahlen herangezogen wird, und den Auswirkungen, welche die Fünfprozenthürde bei der letzten Wahl zeitigt hat. Denn im Zusammenhang mit der Frage der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung stellt das Gericht maßgeblich auf die „Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“<sup>8</sup> ab. Dabei hat es wiederum maßgeblich die Gefahr der Zersplitterung des Parlaments im Blick, welche es begünstigen können soll, dass „Gruppen eine Vertretung erlangen, die nicht ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm, sondern im wesentlichen nur einseitige Interessen vertreten.“<sup>9</sup> Unabhängig von der Frage, ob das Misstrauen, das dem Wähler und den Parteien aus dieser Argumentation entgegenschlägt, in der heutigen gefestigten Demokratie gerechtfertigt ist, kehrt sich das

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

<sup>2</sup> Solche Rückwirkungen noch ausdrücklich verneinend *Morlok*, JZ 2012, 76 (80); *Roßner*, NVwZ 2012, 22 (25).

<sup>3</sup> So *Schönberger*, Lob der Fünfprozenthürde, [www.verfassung-sblog.de/de/schoenberger-lob-der-fuenfprozenthuerde/](http://www.verfassung-sblog.de/de/schoenberger-lob-der-fuenfprozenthuerde/).

<sup>4</sup> BVerfGE 1, 208 (247 f.); 4, 31 (40); 6, 84 (92 ff.); 51, 222 (236); 82, 322 (338); 95, 408 (418); 120, 82 (111); 120, 300 (321).

<sup>5</sup> BVerfGE 120, 300 (321).

<sup>6</sup> BVerfGE 51, 222 (237).

<sup>7</sup> Im Jahr 1953 erhielt die DP 3,3 % der Zweitstimmen, im Jahr 1969 die NPD 4,3 % der Zweitstimmen.

<sup>8</sup> BVerfGE 95, 409 (418); 71, 81 (97); 6, 84 (92 f.).

<sup>9</sup> BVerfGE 51, 222 (236).

Argument unter den gegenwärtigen Bedingungen schnell in sein Gegenteil um: Wenn mehr als fünfzehn Prozent der abgegebenen Stimmen für die Sitzverteilung im Bundestag unberücksichtigt bleiben, entstehen erhebliche Zweifel daran, ob die Wahl ihren Integrationszweck noch erfüllen kann, da gerade mehr als nur kleine Splittergruppen von der parlamentarischen Repräsentation ausgeschlossen und damit nicht in den Prozess politischer Willensbildung integriert werden. Das zugrundeliegende Problem lässt sich auch anders formulieren: Stellt man hinsichtlich der Wahlgleichheit nicht auf den individuellen Wähler sondern auf die Qualität der Wahl insgesamt ab, so wird die Intensität der Beeinträchtigung bei zunehmender Anzahl der nicht berücksichtigten Zweitstimmen und damit – in Termini des Gleichheitssatzes – mit zunehmender Größe der ungleich behandelten Wählergruppe eklatant – vielleicht sogar überproportional – größer. Umso größer wird dadurch das zur Rechtfertigung notwendige Gewicht der entgegengesetzten verfassungsrechtlichen Belange.

Angesichts dieser erheblich gestiegenen Rechtfertigungsanforderungen lässt sich vor allen Dingen das Argument anführen, bei der letzten Wahl habe die Fünfprozenthürde nun gerade ihren Zweck erfüllt: Wenn das Parteiensystem diffuser werde, wenn vielfältige Kleinparteien in die Parlamente drängten, liege genau die Konstellation vor, auf welche die Sperrklausel zugeschnitten sei.<sup>10</sup> Eine materielle Überzeugungskraft vermag diese Begründung vor dem Hintergrund der tatsächlich nicht dargelegten Gefahr der Funktionsunfähigkeit jedoch kaum zu entfalten.

### 3. Wahlrecht und -ergebnis: Verfassungsrechtliche Konsistenz bei sich änderndem Wählerverhalten

Jenseits dessen stellt sich darauf aufbauend aber auch die generelle Frage, inwiefern Wahlergebnis und Wahlrecht aufeinander bezogen sind, inwiefern also das konkrete Wahlergebnis für die abstrakte Frage der Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts von Bedeutung ist. Ist es tatsächlich das konkrete Wahlergebnis, das zur Verfassungswidrigkeit der rechtlichen Grundlagen führt? Würde die Fünfprozenthürde also etwa wieder verfassungsgemäß, wenn sich bei der nächsten Wahl die Stimmen wieder anders verteilen? Die Frage führt auf ein Grundproblem des geltenden Wahlrechts zurück: Es geht von tatsächlichen Verhaltenserwartungen aus, deren Erfüllung es selbst nicht garantieren kann. Deutlich wurde dies bisher vor allen Dingen im Bereich der Überhangmandate. Insofern legten der Gesetzgeber

und (eingeschränkt) auch das Bundesverfassungsgericht ihren Überlegungen in der Vergangenheit stets stillschweigend zugrunde, dass die Wähler von der Möglichkeit des Stimmensplittings nicht in übermäßiger, einseitiger Weise Gebrauch machen, da dies die Zahl der Überhangmandate in die Höhe triebe.<sup>11</sup> Diese Vermutung hat auch unter Geltung des neuen Wahlrechts Bestand, führt ein vermehrtes Stimmensplitting mittlerweile doch zwar nicht mehr zu einer Beeinträchtigung der Wahlgleichheit durch Überhangmandate, wohl aber zu einer Vergrößerung des Bundestages durch Ausgleichsmandate. In ähnlicher Form scheint dem Wahlrecht auch die unausgesprochene Prämisse zugrunde zu liegen, dass nicht allzu viele Wähler ihre Stimmen an „Kleinparteien“ vergeben, so dass diese für die Sitzverteilung im Bundestag verloren gehen.

Anders als der freiheitliche Staat, der nach dem vielzitierten Diktum Böckenfördes von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann,<sup>12</sup> kämpft das Wahlrecht, das die Einhaltung seiner eigenen Erwartungen ebenfalls nicht zu garantieren vermag, dabei aber mit einer Paradoxie: Denn während der Staat auf das Vorliegen seiner Voraussetzungen jedenfalls positiv einwirken kann, ist dem Wahlrecht ein solcher Weg nicht nur verwehrt. Vielmehr ist es vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Bindungen gerade Aufgabe des einfachen Wahlrechts, die Freiheit der Wähler zu eben dieser Prämissenverschiebung zu garantieren. Wenn es in den frühen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts insofern heißt, die Fünfprozentklausel rechtfertige sich vor allem durch die „Gefahr der Parteizersplitterung“<sup>13</sup>, so ist dies jedenfalls missverständlich. Die Freiheit der Neugründung von Parteien ist in unbegrenztem Umfang verfassungsrechtlich garantiert, auch wenn dadurch eine „Zersplitterung“ der Parteienlandschaft droht, genauso wie es die Freiheit der Wahl in Hinblick auf jede antretende Partei ist. Das Wahlrecht darf insofern nicht zur indirekten Verhaltenssteuerung dahingehend missbraucht werden, Parteineugründungen zu erschweren und die Wähler an etablierte Parteien zu binden. Wenn sich im Dienste stabiler Mehrheitsverhältnisse der Wählerwille dem Wahlsystem anpassen soll, sind die Voraussetzungen einer freien Wahl nicht mehr erfüllt.

Wie aber soll das Recht nun damit umgehen, wenn der Wähler die impliziten Verhaltenserwartungen, die es

<sup>10</sup> Schönberger, Lob der Fünfprozenthürde, [www.verfassungsblog.de/de/schoenberger-lob-der-fuenfprozenthuerde/](http://www.verfassungsblog.de/de/schoenberger-lob-der-fuenfprozenthuerde/).

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 95, 335 (400 ff.), das die Tendenz zum vermehrten Stimmensplitting zwar anerkennt, daraus jedoch noch keine verfassungsrechtlichen Konsequenzen zieht.

<sup>12</sup> Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 60.

<sup>13</sup> BVerfGE 1, 208 (248).

an ihn anlegt, nicht (mehr) erfüllt? Das Grundgesetz kennt Lösungen für den Fall, wenn politische Akteure bestimmte Verhaltenserwartungen – etwa die Bildung einer stabilen Regierung – nicht erfüllen, nicht jedoch für den Fall, dass der Wähler bestimmte Erwartungen enttäuscht. Solche Mechanismen fehlen aus gutem Grund: Denn solange die Grundvoraussetzungen des freiheitlichen Staates vorliegen, erfüllt der Wähler mit seiner Stimmabgabe stets die verfassungsrechtlichen Erwartungen. Es ist gerade Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers, ein einfaches Wahlrecht als Instrumentarium bereitzustellen, mit dem diese Stimmabgabe in verfassungskonformer Weise in ein funktionsfähiges Parlament abgebildet werden kann.

In diesem Sinne löst auch das Bundesverfassungsgericht, so scheint es, dieses Problem in seiner jüngeren Entscheidung zur Sperrklausel bei den Europawahlen über prozedurale Pflichten des Gesetzgebers, dem insofern eine kontinuierliche Prüfpflicht hinsichtlich tatsächlicher Entwicklungen zukommen soll, welche die verfassungsrechtliche Beurteilung des Wahlrechts betreffen.<sup>14</sup> Durch eine derartige Betonung des Verfahrens werden jedoch letztlich nur die materiellen Probleme kaschiert. Denn weder die Nichtbeachtung derartiger Verfahrenspflichten noch der Eintritt eines bestimmten Wahlergebnisses macht das Wahlrecht verfassungswidrig, sondern die rechtliche Möglichkeit des Eintritts bestimmter verfassungswidriger Folgen in Verbindung mit der Möglichkeit und – je nachdem, wie strenge Maßstäbe man hier anlegen möchte – auch der hinreichenden Wahrscheinlichkeit, dass die entsprechenden tatsächlichen Voraussetzungen irgendwann vorliegen.

Die gerade in jüngster Zeit immer wiederkehrende Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Bundestagswahlrechts lässt sich insofern vor allem auch darauf zurückführen, dass in der Wahlgesetzgebung – und leider zum Teil auch in der Rechtsprechung – oft mit, relativ platten, aus einer Mischung von historischen Erfahrungen und Bauchgefühl gebildeten Argumentationstopoi, wie demjenigen der „Parteienzersplitterung“ gearbeitet wird, die weder ihre eigenen logischen Grenzen offenlegen, noch hinreichend mit nachbarwissenschaftlicher Expertise über die Wahrscheinlichkeit der Erreichung dieser Grenzen unterfüttert sind.

Zumindest einen Schritt in die Richtung einer Lösung ist das Bundesverfassungsgericht jedoch in seiner letzten Entscheidung zum negativen Stimmengewicht gegangen, in der es gerade nicht mehr einen weichen Prüf- und Änderungsauftrag an den Gesetzgeber formulierte, sondern zur seit Jahrzehnten umstrittenen

Frage der Überhangmandate nun in Abkehr von seiner alten Rechtsprechung entschied, dass das Wahlrecht dann verfassungswidrig wird, wenn die Zahl der Überhangmandate die Grenze von 15 überschreitet.<sup>15</sup> So willkürlich und dezisionistisch die konkret genannte Zahl dabei erscheint, so bemerkenswert ist doch jedenfalls das neugewonnene Bewusstsein, dass der Gesetzgeber bestimmte, quantifizierbare reale Auswirkungen des Wahlverhaltens innerhalb des Wahlsystems antizipieren muss, um die Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts zu gewährleisten. Wenn das Wahlrecht einen Ausgleich zwischen verschiedenen verfassungsrechtlichen Belangen schaffen soll, so muss es eben auch die Verschiebungen innerhalb der Gewichtung dieser Belange berücksichtigen, die sich durch ein bestimmtes Wählerverhalten ergeben können.

Wenn es also möglich ist, das Wählerverhalten im Wahlrecht derart zu berücksichtigen, dass eine absolute Obergrenze von ausgleichslosen Überhangmandaten festgelegt werden kann, muss es ebenfalls möglich sein, eine Sperrklausel derart auszugestalten, dass nur ein bestimmtes Quorum von Zweitstimmen bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben darf. Wollte man die Fünfprozenthürde nicht vollständig aufgeben, wäre es beispielsweise möglich, sie anzuwenden, solange nicht mehr als eine noch festzulegende Prozentzahl von Stimmen durch sie unberücksichtigt bleibt. Wird dieser Wert erreicht, könnte sie sich automatisch auf eine Dreiprozentklausel absenken. Solche Eventualregelungen sind dem Wahlrecht keineswegs fremd. So sieht etwa das brandenburgische Landtagswahlrecht in § 3 Abs. 11 BbgLWahlG vor, dass Ausgleichsmandate erst dann vergeben werden, wenn für eine Partei mehr als zwei Überhangmandate anfallen – in diesem Fall erfolgt jedoch ein vollständiger Ausgleich.

#### 4. Ausblick

Mehrere Einsprüche gegen die letzte Bundestagswahl in Bezug auf die Fünfprozenthürde sind bereits eingelegt. Wie der Bundestag und vermutlich im Anschluss das Bundesverfassungsgericht sich zu den neuen tatsächlichen Gegebenheiten der Wahl verhalten werden, bleibt abzuwarten. Zu hoffen ist jedoch, dass jedenfalls das Bundesverfassungsgericht den eingeschlagenen Kurs fortsetzt und die zum Teil sehr zweifelhaften tatsächlichen Prämissen, welche dem Wahlrecht zugrunde liegen, weiter kritisch hinterfragt. Die noch ausstehende Entscheidung zur neu eingeführten Dreiprozenthürde im Europawahlrecht wird insofern vermutlich erste Maßstäbe setzen können, wenn das Gericht die Chance zur Perspektiverweiterung nutzt.

<sup>14</sup> BVerfGE 129, 300 (321 f.).

<sup>15</sup> BVerfGE 131, 316 (369 f.).

## Verfassungsrechtswissenschaft und Partei-Mitgliederentscheide

– **Nachbemerkungen zu einer Debatte** –

**Prof. Dr. Julian Krüper<sup>1</sup>**

Es gehört zu den klassischen Aufgaben mündlicher Staatsexamensprüfungen im Staatsorganisationsrecht, Kandidatinnen und Kandidaten mit der Frage nach der Rechtsnatur von Koalitionsvereinbarungen zu quälen. Dass diese Frage abseits ihres akademischen Reizes je von praktischer Bedeutung gewesen wäre, ist nicht erkennbar. Sie eignet sich allerdings sehr gut, um die Fähigkeit der Prüflinge zu testen, Rechtsformkategorien abzuschichten und zu unterscheiden, was – *differences that make a difference* – immerhin zum Handwerkszeug der Jurisprudenz zählt.

Gleichzeitig gehören Koalitionsvereinbarungen als normative *faits sociaux* seit jeher zum komplexen System multipler Normativitäten geschriebener und ungeschriebener, staatlicher und halbstaatlicher, politischer und kultureller Regeln des politischen Systems. Regierungsbildung ist in der Bundesrepublik ohne sie nicht denkbar, Regierungsarbeit hingegen durchaus; denn nicht selten bilden sie kaum mehr als ein aus Formelkompromissen und Prüfaufträgen gezimmertes Fundament, das mehr der Befriedung einer auf politischen Einfluss sinnenden Parteibasis dient, als dem eigentlichen Regierungsgeschäft. Fast kann man den Eindruck gewinnen, ihre wesentliche Funktion sei eben gerade nicht, verbindlich zu sein, sondern lediglich Argumentationsräume zu eröffnen, die mal so und dann wieder anders genutzt werden können. Dass Koalitionsvereinbarungen *als Regelwerke* einmal wirklich politisch relevant werden, ist selten. Dass sie rechtlich relevant werden, noch seltener.

Insofern bildete die Auseinandersetzung um den Mitgliederentscheid der SPD über den Koalitionsvertrag mit der CDU, deren mediales Zentrum das Interview Marietta Slomkas mit dem SPD-Vorsitzenden Gabriel bildete<sup>2</sup>, eine besondere Ausnahme. Anknüpfend an die Frage der Zulässigkeit eines Mitgliederentscheids über jenen Koalitionsvertrag de-

battierte eine erstaunlich große und interessierte Öffentlichkeit darüber, was genau so ein Koalitionsvertrag sei, wen er wie binde und welchen Stellenwert ein Mitgliederentscheid über ihn habe. Verfassungsrecht gewann plötzlich Nachrichtenqualität.

In dieser Debatte spiegelten sich (implizit wie explizit) Dauerfragen des Rechts der Politik: Die notorische Ungewissheit über die Zuordnung der politischen Parteien zum staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Raum spielte dabei ebenso eine Rolle wie die Frage danach, ob und wie Abgeordnete unter der Ägide des freien Mandats nicht doch „irgendwie“ politisch-tatsächlich oder sogar rechtlich gebunden und damit eben unfreie Mandatsträger werden können. Und schließlich erhob auch die Diskussion um das Rangverhältnis von direkter und repräsentativer Demokratie ihr Haupt – und fixierte mit ihrem Bannstrahl Medien, Politiker und Wissenschaftler gleichermaßen. Die Spanne der Einlassungen zum Thema war dabei denkbar weit: *Christoph Degenhart*, der sich vor den Karren der nur halbinformiert argumentierenden Marietta Slomka spannen lassen musste, analysierte mit *Hans-Detlef Horn* wenn auch keinen Verfassungsbruch, so doch eine parteienstaatliche „Aushöhlung“, eine „substantielle Entleerung“ des Parlamentarismus<sup>3</sup>, wohingegen etwa *Martin Morlok* die vorgetragenen Bedenken – jedenfalls in ihrer medialen Zuspitzung – als „absurd“ verwarf. Wurde Degenharts Position in den Medien zu einem nur mäßig verbrämten Verdikt der Verfassungswidrigkeit des Mitgliederentscheids hochgejazzt, blieb der nachgelieferte längere Beitrag in der FAZ in der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet: Die Graustufen seiner – hinterfragenswerten – Bedenken wollten sich nicht in das schwarz-weiß-Schema einer medialen Skandalisierungslogik pressen lassen.

Die Schwierigkeit einer eindeutigen rechtlichen Zuordnung des politischen Geschehens ist auch der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gegen den SPD-Mitgliederentscheid anzumerken.<sup>4</sup> Parteien seien nicht Teil des Staates, sondern wirkten nur in ihn hinein, stellte das Gericht fest, insoweit sich auf bekanntem Terrain bewegend. Der Abschluss von Koalitionsverhandlungen und die Willensbildung darüber, heißt es dann weiter, wirkten „nicht unmittelbar und dergestalt in die staatliche Sphäre hinein, dass sie als – auch in einem weit verstandenen Sinn – staat-

<sup>1</sup> Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum.

<sup>2</sup> Eine schneidende juristische wie journalistische Fehleinschätzung des Interviews bei *Steinbeis*, Wir werden den Quatsch aber nicht beenden, Herr Gabriel (abrufbar unter [www.verfassungsblog.de](http://www.verfassungsblog.de) [26.1.2014]); s. aber auch ebd. *ders.*, Direkte Demokratie: Wir müssen reden.

<sup>3</sup> *Degenhart/Horn*, Wer mit den Parteien heult, FAZ v. 12.12.2013, S. 8.; s. für eine Gegenposition *Steinberg*, FAZ v. 9.1.2014, S. 8.

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvQ 55/13 v. 6.12.2013.

liches Handeln qualifiziert werden könnten“. Diese Formulierung bestätigt noch einmal, dass parteiliches Handeln kein Staatshandeln ist und wendet sich insofern gegen den Vorwurf, den SPD-Mitgliedern habe über den Mitgliederentscheid ein privilegierter Zugang zur staatlichen Gewalt offen gestanden, worin ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip zu sehen wäre. Offenbar scheint das Gericht aber eine Einwirkung auf die staatliche Sphäre – eine näher zu bestimmende Unmittelbarkeit und äußere Gestalt der parteilichen Willensbildung voraussetzend – durch Parteien für möglich zu halten, die auch rechtlich erheblich sein könne, nur dass Koalitionsverhandlungen und Mitgliederentscheid eben keine Beispiele solchen Handelns seien.

Das Nichtstaatliche des parteilichen Handelns entkräftet aber naturgemäß noch nicht den Vorwurf, der Mitgliederentscheid stelle eine Bindung der Abgeordneten und also einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dar. Diesen Vorwurf entkräftet das Gericht mit dem Hinweis auf die parteienstaatlich notwendige und zulässige Einbindung der Abgeordneten in Partei und Fraktion. Der Fraktionszwang sei grundsätzlich zulässig.

Das Gericht beschreibt den Fall also als Regelbeispiel der Vernetzung von Partei und Fraktion und nimmt ihm daher seine verfassungsrechtliche Brisanz. Ob damit der Sondersituation der Kanzlerwahl und also der Regierungsbildung, um deren verbindliche Programmierung es den Kritikern des Mitgliederentscheids zu tun war, wirklich gerecht geworden ist, kann man indes bezweifeln, und zwar aus zwei Gründen:

Erstens: Das Institut des Fraktionszwangs ist ein Instrument der parlamentarischen Alltagsarbeit, das für den Abgeordneten infolge der hochgradigen parlamentarischen Arbeitsteilung nicht nur beschränkende, sondern auch entlastende Funktion hat. Mit der Fraktion zu stimmen, mit der sich der Abgeordnete in seinen Grundüberzeugungen eins weiß, entbindet ihn von der Unmöglichkeit, sich über jede Entscheidung, die das Plenum zu treffen hat, eingehend zu informieren. Um eine solche Alltagsentscheidung handelt es sich aber bei der Kanzlerwahl erkennbar nicht. Sie ist nicht Regel-, sondern *Ausnahmeentscheidung* und unter Gewaltenverschränkungs Gesichtspunkten von besonderer Bedeutung.

Zweitens: Dem Gericht spielt der Umstand in die Hände, dass das Ausmaß der politischen Bindungswirkung des Mitgliederentscheids bei der Bildung der großen Koalition gar nicht zutage getreten ist. Dies wird deutlich, überträgt man das gleiche Ge-

schehen auf die Bildung einer kleinen Koalition mit knappen und knappsten Mehrheitsverhältnissen. Wie stark die Bindungswirkung eines positiven wie negativen Mitgliederentscheids für Abgeordnete ist, lässt sich erst ermesen, wenn es auf das Stimmverhalten des einzelnen Parlamentariers ankommt, um die qualifizierte Mehrheit des Art. 63 Abs. 2 S. 1 GG zu erreichen. Auf solche situativ bedingten Dynamiken normativer Wirkungen kann sich das Recht indes nur unter besonderen Anstrengungen einstellen.

Rückblickend ist die Debatte neben ihrer rechtlichen Seite aber auch aus wissenschaftstheoretischer Perspektive auf das öffentliche Recht von Interesse. Die Volatilität verfassungsrechtlicher Rechtsfragen im Umfeld des demokratischen Prinzips und seiner institutionellen Ausprägungen, die Schwierigkeit ihrer gewissermaßen syllogistischen Zuordnung wurden an der Debatte um den Mitgliederentscheid überdeutlich. Dabei zeigte sich, dass die Verfassungsrechtswissenschaft bis heute Schwierigkeiten hat, das System konkurrierender (institutionell gegründeter) Normativitäten im Recht der Politik nach konsensfähigen methodischen Regeln aufzulösen.

Was bedeutet es, dass die Eigenlogik politischer Parteien – ihre innere Organisations- und Programmfreiheit – durch Art. 21 I 1 GG verfassungsrechtlich abgesichert ist und auch politisch relevant werden darf (schließlich *wirken* die Parteien eben *aktiv* an der politischen Willensbildung *mit*), gleichzeitig aber am Postulat der getrennten Rechtsräume von Staat und Parteien festgehalten wird? Ist im Interesse verfassungsrechtlich eindeutiger Lösungen jeglicher Einfluss erlaubt, der diesseits einer nötigen Zwangswirkung auf Abgeordnete liegt oder können handhabbare Kriterien abgestufter Bindungszulässigkeiten formuliert werden? Gilt ein *verfassungsrechtlich legitimer* Primat der Parteipolitik in dem Sinne, dass die Parteibindung der Abgeordneten als *party in public office* hinzunehmen ist? Oder darf das Verfassungsrecht im Sinne eines *institutionellen Optimierungsggebots* die Freiheit des Mandats anspruchsvoller verstehen und eine institutionelle „Reinheit“ verlangen, die unbotmäßige Selbst- und Fremdbindungen der Abgeordneten mindestens unwahrscheinlich macht? Wie weit also lässt sich der kontrafaktische Anspruch des Verfassungsrechts treiben, bevor es seine normative Kraft in Folge völliger Realitätsblindheit einbüßt?

Dass die Einwände von *Degenhart/Horn* einen diskussionswürdigen Kern haben, mag man daran erkennen, dass die Vorstellung, Abgeordnete würden einen ausgehandelten und per Mitgliederentscheid

„ratifizierten“ Koalitionsvertrag dadurch nullifizierten, dass sie die Regierungsbildung scheitern ließen, gänzlich jenseits aller politischen Wirklichkeit liegt. Der strukturelle Mangel der rechtswissenschaftlichen Debatte liegt darin, dass keine Klarheit darüber besteht, ob das Utopische dieses Szenarios gerade Ausweis der Funktionsfähigkeit des politischen Systems ist oder vielmehr der Beweis seiner parteienstaatlichen Petrifizierung. Und weiter ist unklar, wie eine solche Klarheit gegebenenfalls methodisch herzustellen wäre.

*Degenhart* und *Horn* stellen ihre Einwände ein in die seit einigen Jahren geführte Debatte um Symptome und verfassungsrechtliche Grenzen der Entparlamentarisierung. Diese Debatte ist, so hat sich gezeigt, als verfassungsrechtliche Debatte nur dann sinnvoll zu führen, wenn sie ein „realistisches Parlamentsverständnis“<sup>5</sup> zugrunde legt. Realistisch meint in diesem Sinne ein Doppeltes. Es bedarf eines Realismus gegenüber den organisationalen Bedürfnissen politischer Institutionen: Wenn *Funktionsfähigkeit von Verfassungsorganen* ihre Fähigkeit ist, verbindliche Entscheidungen unter Einsatz vertretbarer Verfahren, mit hinreichendem Wissen und in absehbarer Zeit zu treffen, was folgt daraus für die Interpretation der Verfassungsvorschriften? Welchen Stellenwert hat eine solche Funktionalität verfassungsrechtlich? Konkret bedeutet das etwa, die Frage zu stellen, ob es tatsächlich wünschenswert ist, dass Abgeordnete gegen einen ausgehandelten Koalitionsvertrag im Parlament die Regierungsbildung scheitern lassen? Streitet also die Natur der Kanzlerwahl als Ausnahmeentscheidung und wesentlicher Ausdruck der Kreationfunktion des Parlaments gerade für ihre engmaschige Vorbereitung und politische Vorprägung, oder sollte sie gerade unter maximaler Anspannung aller parlamentarischen Freiheitsgrade getroffen werden? Was könnte an die Stelle der inhaltlichen Aushandlung des Regierungsprogramms durch die politischen Parteien treten? Ist die Aushandlung durch die Fraktionen eine wirkliche Alternative, wenn die handelnden Akteure die Ergebnisse rückkoppeln und in ihren Parteien vertreten müssen? Die Antwort darauf ist nicht eindeutig; sie bedürfte rechtlicher, politikwissenschaftlicher und organisations-theoretischer Reflexion, in deren Folge mögliche Effektivitätsverluste der politischen Willensbildung gegen denkbare Legitimationsgewinne verfassungsrechtlich aufgewogen werden müssten.

Es bedarf daher eines realistischen im Sinne eines empirisch abgesicherten Wissens über die Mechanismen parlamentarischen Arbeitens. Weder ist – so weit, so banal – überzogene Skepsis gegenüber der Eigenrationalität des Politischen, noch ein *laissez-faire* gegenüber allen tatsächlichen und vermeintlichen Zwängen des politischen Alltagsgeschäfts angezeigt. Das nicht selten zu beobachtende Schwanken der rechtswissenschaftlichen Diskussion zwischen Permissivität und überzogener Restriktivität im Recht der Politik ist nur aufzulösen durch ein höheres Maß an Empirie. Im Recht der Politik ist also eine (noch) engere Verzahnung der politischen und empirischen Wissenschaften, namentlich vor allem der Politikwissenschaft, aber etwa auch der Soziologie mit der Rechtswissenschaft notwendig. Dabei kann das empirische Argument das normative Argument naturgemäß nicht ersetzen; allerdings kann das Recht die politische „Ambiance“ nicht dauerhaft ausblenden, weil sie als seine Funktionsbedingung zu verstehen ist.<sup>6</sup> In diesem Sinne sind Rechtsfragen der genannten Art, wenn man sie als solche des Parteiensystems verstehen will, nicht parteirechtlich, parteiensoziologisch oder in einem partei-politikwissenschaftlichen Sinne adäquat zu bearbeiten, sondern nur in einem umfassenden parteienwissenschaftlichen Sinne.

<sup>5</sup> Programmatisch dazu etwa *Morlok*, VVDStRL 62 (2003), 37, 64 ff.

<sup>6</sup> *Schindler*, Verfassungsrecht und soziale Struktur, 1932, S. 92 ff.

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

Über die Vor- und Nachteile eines erneuten Verbotsverfahrens gegen die NPD wird seit Jahren lebhaft diskutiert. Der Bundesrat hat in dieser Debatte mit seinem Ende 2013 beim BVerfG eingereichten Verbotsantrag neue Fakten geschaffen. Die NPD selbst, die ja schon zu Beginn des Jahres 2013 einen, wenn auch unzulässigen, eigenen Antrag auf Feststellung ihrer Verfassungskonformität beim **BVerfG**<sup>1</sup> eingereicht hatte, zeigte sich zumindest in der Öffentlichkeit erfreut<sup>2</sup>. Tatsächlich wird sich die NPD wohl nur über die mediale Aufmerksamkeit freuen, die sie nicht nur mit dem Verbotsverfahren, sondern auch durch zahlreiche weitere Gerichtsverfahren auf sich zieht. Dass sie das Verbotsverfahren nicht unbeeindruckt lässt, dokumentiert das von der NPD angestrebte Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, mit dem das Bundesministerium des Innern verpflichtet werden sollte, ihr Zugang zu den juristischen Analysen und Materialien hinsichtlich der Erfolgsaussichten und der Durchführung eines gegen sie gerichteten Verbotsverfahrens zu gewähren. Mit diesem Antrag unterlag die NPD sowohl in erster Instanz vor dem **VG Berlin**<sup>3</sup> als auch in zweiter Instanz vor dem **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>4</sup>. Beide Gerichte billigten die Verweigerung des begehrten Informationszugangs durch das Bundesministerium des Innern. Dieses hatte einen entsprechenden Antrag der NPD zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses abgelehnt, gestützt auf den gesetzlichen Ausschlussgrund des § 4 Abs. 1 S. 1 IFG. Danach soll ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden „für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maß-

nahmen vereitelt würde“. Dabei gilt der Anspruch auf Informationszugang gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 IFG auch gegenüber dem Bundesorgan Bundesrat, jedenfalls soweit dieser öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Ob aber ein Parteiverbotsantrag nach § 43 BVerfGG oder dessen Vorbereitung als öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe zu verstehen ist und dem Begriff der „behördlichen Maßnahme“ im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 1 IFG unterfällt, hätte der Erläuterung bedurft, findet jedoch in der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg keine Erwähnung. Für die Frage, welche Arbeiten und Beschlüsse der unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung dienen, enthält § 4 Abs. 1 S. 2 IFG eine Auslegungshilfe, wonach Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen. Dem Gericht ist darin zu folgen, dass die Innenministerien der Länder keine behördenexternen Dritte sind, deren Stellungnahmen, Materialsammlungen und Gutachten demzufolge nicht von § 4 Abs. 1 S. 2 IFG erfasst sind. Daneben wurde aber auch behördenexterne Expertise eingeholt. Die sehr knappen Ausführungen des OVG Berlin-Brandenburg dazu können bestenfalls als begründungsschwach bezeichnet werden: „Im Übrigen greift die im Gesetz vorgesehene ‚Rückausnahme‘ nur in der Regel ein; angesichts der Besonderheiten eines Verfahrens nach § 43 BVerfGG spricht viel dafür, dass etwaige bei der Antragsgegnerin darüber hinaus vorhandene Stellungnahmen Dritter gleichfalls der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen.“ Letztlich wird die von § 4 Abs. 2 S. 1 IFG vorausgesetzte Gefahr der Erfolgsvereitelung damit begründet, die NPD und deren Mitglieder könnten „bereits im Vorfeld der Antragstellung ihr tatsächliches Verhalten nach den (Rechts-)Ausführungen ausrichten, die in den streitgegenständlichen Aufzeichnungen enthalten sind“ und so die Prozessstrategie des Bundesrates beeinträchtigen. Dies trifft für die Prozessstrategie möglicherweise zu. Es dürfte allerdings kaum so einfach sein, die NPD zur Rechts- und Verfassungstreue zu bewegen und falls doch, bedürfte es dann noch eines Verbots?<sup>5</sup> Aufgeworfen ist damit die Frage, ob der Erfolg der behördlichen Maßnahme (also des Parteiverbotsantrages) auch im Falle des präventiv und nicht repressiv verstandenen Parteiverbotsverfahrens<sup>6</sup> tatsächlich noch

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 20.02.2013 – 2 BvE 11/12, in: NVwZ 2013, 568-570. Dazu schon A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, in: MIP 2013, S. 143 (145).

<sup>2</sup> So die Berichterstattung über die Pressekonferenz der NPD nach Einreichen des Verbotsantrages durch den Bundesrat, s. nur Ch. Hebel, Spiegel online vom 04.12.2013, [www.spiegel.de/politik/deutschland/karlsruhe-wie-die-npd-das-verbotsverfahren-kippen-will-a-937190.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/karlsruhe-wie-die-npd-das-verbotsverfahren-kippen-will-a-937190.html) (Zugriff 16.12.2013).

<sup>3</sup> VG Berlin, Beschluss vom 13.02.2013 – 2 L 16.13, nicht veröffentlicht.

<sup>4</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.05.2013 – OVG 12 S 23.13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>5</sup> Ausführlicher zu allen Begründungsmängeln der Entscheidung F. Albrecht, Anmerkung zu: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.05.2013 – OVG 12 S 23.13, jurisPR-ITR 16/2013 Anm. 2.

<sup>6</sup> BVerfGE 107, 339 (368, 371, 383, 386).

vereitelt wird. Überlegungen, die in der Entscheidungsbegründung ebenfalls keine Rolle spielten.

Ebenfalls gescheitert ist die NPD mit einem an das **BVerfG**<sup>7</sup> gerichteten Eilantrag, durch den der Bundespräsident Joachim Gauck verpflichtet werden sollte, während des Bundestagswahlkampfes Äußerungen zu Lasten der NPD zu unterlassen. Konkret fühlte sich die NPD durch Gaucks Aussagen in einer Gesprächsrunde vor mehreren hundert Schülern im August 2013 benachteiligt, in denen er Proteste von Mitgliedern und Unterstützern der NPD gegen ein Asylbewerberheim kritisierte und die NPD-Akteure (bei verständiger Würdigung<sup>8</sup>) in diesem Zusammenhang „Spinner“ nannte. Der Eilantrag blieb erfolglos, da aufgrund einer Stellungnahme des Bundespräsidenten nicht zu erwarten sei, dass dieser sich bis zur Bundestagswahl in einer Weise äußern werde, die den Anforderungen des Grundgesetzes nicht Rechnung tragen würde. Deshalb verwarf das **BVerfG**<sup>9</sup> auch den von der NPD im Anschluss erhobenen Widerspruch mangels Rechtsschutzbedürfnisses. Allerdings zielt Eilrechtsschutz nach § 32 **BVerfGG** auf eine vorläufige Regelung durch das **BVerfG** (bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens). Soweit das Hauptsacheverfahren nicht offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, entscheidet das **BVerfG** aufgrund einer reinen Folgenabwägung und erlässt eine einstweilige Anordnung nur, wenn die vorläufige Regelung zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum allgemeinen Wohl dringend geboten ist<sup>10</sup>. Diese Voraussetzungen lagen – insbesondere auch angesichts fehlender Wiederholungsgefahr – nicht vor. In dem von der NPD in der Hauptsache angestrebten Organstreitverfahren<sup>11</sup> dürften die Erfolgsaussichten größer sein. Obgleich es darauf nicht ankam, führte das **BVerfG** in dem Beschluss zum einstweiligen Rechtsschutz

aus: „Das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG) wird verletzt, wenn Staatsorgane [...] als solche parteiübergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei in den Wahlkampf einwirken [...]. Eine ihren Anspruch auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen beeinträchtigende Wirkung kann für eine Partei von der Kundgabe negativer Werturteile über ihre Ziele und Betätigungen ausgehen“. Das **BVerfG** nahm dabei insbesondere Bezug auf eine ältere Entscheidung, die sich mit den Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung befasste<sup>12</sup>. Dort betonte das **BVerfG** die Verpflichtung der Staatsorgane, sich jeder parteiübergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten und postulierte für die Vorwahlzeit ein Gebot äußerster Zurückhaltung.

Eine Verletzung des Neutralitätsgebots attestierte der **VGH Kassel**<sup>13</sup> allerdings der Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen, die in der Wahlkampfzeit wiederholt öffentlich ein Verbot der NPD forderte und die NPD als demokratiefeindlich und volksverhetzend bezeichnete. Hintergrund der Äußerungen der Oberbürgermeisterin ist eine Plakataktion der NPD in der Stadt Gießen. Dort – wie auch andernorts – hatte die NPD Plakate mit der Aufschrift „Geld für die Oma statt für Sinti & Roma“ angeschlagen, deren inhaltliche Aussagen nach Auffassung der Oberbürgermeisterin den Straftatbestand der Volksverhetzung erfüllen. Aus diesem Grunde hatte die Stadt Gießen die Plakate auch aus dem öffentlichen Straßenraum entfernt, wurde aber nach einem entsprechenden Eilantrag der NPD per Beschluss des **VG Gießen**<sup>14</sup> dazu verpflichtet, die Wahlplakate der NPD wieder aufzuhängen. Für die per Email an die NPD versandte Aufforderung zur Beseitigung der Plakate, die schon formell rechtswidrig war<sup>15</sup>, konnte sich die Oberbürgermeisterin auch materiell-rechtlich auf keine Rechtsgrundlage stützen. Denn anders als von der Oberbürgermeisterin unterstellt, erfüllten die fraglichen Wahlplakate sowohl nach Auffassung des **VG Gießen**, als auch des **VG Kassel**<sup>16</sup> sowie der Gene-

<sup>7</sup> **BVerfG**, Beschluss vom 17.09.2013 – 2 BvE 4/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>8</sup> Dazu etwa Spiegel online vom 17. September 2013, [www.spiegel.de/politik/deutschland/npd-scheitert-mit-eilantrag-gegen-bundespraesident-gauck-a-922831.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/npd-scheitert-mit-eilantrag-gegen-bundespraesident-gauck-a-922831.html) (Zugriff 18.02.2014).

<sup>9</sup> **BVerfG**, Beschluss vom 19.09.2013 – 2 BvE 4/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>10</sup> Weil diese Voraussetzungen nicht erfüllt waren, scheiterte die NPD auch in einem gegen die FDP-Bundestagsfraktion angestrebten Eilverfahren, mit dem sie sich gegen deren Öffentlichkeitsarbeit wandte, **BVerfG**, Beschluss vom 16.01.2013 – 2 BvE 3/12, online veröffentlicht bei juris.

<sup>11</sup> Mündliche Verhandlung ist terminiert auf den 25.02.2014, s. **BVerfG**, Pressemitteilung Nr. 74/2013 vom 10. Dezember 2013, [www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-074.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg13-074.html) (Zugriff 18.02.2014).

<sup>12</sup> **BVerfGE** 44, 125 ff.

<sup>13</sup> **VGH Kassel**, Beschluss vom 18.09.2013 – 8 B 1964/13, online veröffentlicht: BeckRS 2013, 57546.

<sup>14</sup> **VG Gießen**, Beschluss vom 12.09.2013 – 4 L 1892/13.GI, nicht veröffentlicht.

<sup>15</sup> Die Aufforderung benannte weder Vorschriften, auf die sich die Verfügung stützte, noch enthielt sie eine Rechtsmittelbelehrung, geschweige denn die Anordnung der sofortigen Vollziehung, was aber Voraussetzung für die sofortige Abnahme der Plakate gewesen wäre.

<sup>16</sup> **VG Kassel**, Beschluss vom 09.09.2013 – 4 L 1117/13.KS, online veröffentlicht: BeckRS 2013, 55607.

ralstaatsanwaltschaft in Frankfurt/Main den Straftatbestand der Volksverhetzung nicht. Gleichwohl hielt die Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen an ihrer abweichenden Rechtsauffassung fest und verbreitete diese weiterhin in öffentlichen Stellungnahmen. Überraschenderweise sah das erstinstanzlich entscheidende **VG Gießen**<sup>17</sup> darin, anders als der VGH Kassel, keine Verletzung des staatlichen Neutralitätsgebots: „Denn die Annahme der Antragsgegnerin, die fraglichen Plakatomotive würden sich gezielt gegen eine Volksgruppe, die der Sinti und Roma, richten und seien damit geeignet, den öffentlichen Frieden zu stören und Hass gegen Teile der Bevölkerung anzustacheln, ist nicht völlig fernliegend und erscheint jedenfalls vertretbar“, und zwar trotz der anderslautenden rechtskräftigen Entscheidungen in dieser Frage. Der VGH Kassel erkannte in diesem Umstand allerdings zu Recht die für eine einstweilige Anordnung erforderliche, aber auch ausreichende Wiederholungsgefahr, dass die Oberbürgermeisterin durch weitere gleichartige Äußerungen vor den in wenigen Tagen stattfindenden Wahlen zum Bundestag und zum Hessischen Landtag das Neutralitätsgebot erneut verletzen könnte und untersagte der Oberbürgermeisterin, weiterhin öffentlich ein Verbot der NPD zu fordern und zu behaupten, die aktuelle Plakataktion zeige, dass die NPD „sich nicht an unsere Gesetze hält und an einem fairen demokratischen Wettbewerb kein Interesse hat“.

Dieses Wahlplakat der NPD war, neben anderen vergleichbaren Inhalts, auch Stein des Anstoßes für ein von der Stadt Hanau gegenüber der NPD ausgesprochenes Versammlungsverbot. Die Stadt Hanau stützte die Verbotsverfügung im Wesentlichen darauf, dass Äußerungen des NPD-Bundesvorsitzenden Holger Apfel auf zwei vorherigen NPD-Versammlungen und insbesondere die aufgestellten Wahlplakate den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) erfüllten. Deshalb verbot die Stadt die Versammlung nach § 15 Abs. 1 VersG NW wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und ordnete die sofortige Vollziehung der Verbotsverfügung an. Das **VG Frankfurt**<sup>18</sup> stellte allerdings die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der NPD gegen das Versammlungsverbot mit der Maßgabe wieder her, dass die Demonstration am beantragten Tag, allerdings nicht wie beabsichtigt ab 14 Uhr, sondern in der Zeit von 16 bis 20 Uhr, stattfinden darf. Die zeitliche Verschiebung erklärt sich daraus, dass bis 14 Uhr ein Markt auf dem

Marktplatz stattfand, der in der Kürze der Zeit nicht mehr verlegt werden konnte. Ein generelles Versammlungsverbot ließ sich aber nicht mit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, also im konkreten Fall mit einer Verletzung der Rechtsordnung durch die NPD rechtfertigen. Weder die Wahlplakate noch die in der Verbotsverfügung in Bezug genommenen Äußerungen des NPD-Bundesvorsitzenden erfüllten den Straftatbestand der Volksverhetzung. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG<sup>19</sup> stellte das VG Frankfurt zutreffend fest, dass „ausländerfeindliche Äußerungen im Strafgesetzbuch nicht schon als solche unter Strafe gestellt sind. Auch ist die von der Antragstellerin gewählte verkürzte, pointierte und provozierende Meinungsäußerung in der politischen Auseinandersetzung ein übliches Mittel. [...] Unter Beachtung dieser Rechtsprechung [des BVerfG] sind die gemachten Äußerungen hinzunehmen, sie sind Teil der politischen Auseinandersetzung und dürften auch die Ängste von Teilen der Bevölkerung artikulieren. Diese mag man nicht teilen, ihre Artikulierung in der gewählten Form ist aber bei summarischer Betrachtung nicht als Volksverhetzung anzusehen.“

Auch das **VG Braunschweig**<sup>20</sup> hob ein gegen die NPD verhängtes Versammlungsverbot der Stadt Wolfenbüttel in einem Eilverfahren wieder auf und ließ die geplante Kundgebung auf dem Stadtmarkt in Wolfenbüttel zu, wenngleich die Veranstaltung räumlich auf die Südost-Seite des Platzes und zeitlich auf eine Stunde begrenzt wurde. Die Stadt Wolfenbüttel hatte das Versammlungsverbot u.a. damit begründet, dass ein Verbotsantrag gegen die NPD unmittelbar bevorstehe und darüber hinaus auch mit einer Beeinflussung von Wählerinnen und Wählern zu rechnen sei, die über den Stadtmarkt das im Rathaus eingerichtete Briefwahlbüro erreichen wollten. Selbstverständlich kann, so auch das VG Braunschweig, allein ein (möglicherweise) bevorstehender Parteiverbotsantrag nicht das Parteienprivileg (Art. 21 Abs. 2 GG) verdrängen<sup>21</sup>. Das VG Braunschweig erkannte aber in der seitens der Stadt befürchteten Wählerbeeinflussung einen hinreichenden Grund für die tenorierten Versammlungsaufgaben. Dies ist überraschend, weil nach § 32 Abs. 1 BWahlG nur während der

<sup>17</sup> VG Gießen, Beschluss vom 17.09.2013 – 8 L 1914/13.GI, online veröffentlicht bei juris und unter BeckRS 2013, 57442.

<sup>18</sup> VG Frankfurt, Beschluss vom 10.09.2013 – 5 L 3380/13.F, online veröffentlicht bei juris.

<sup>19</sup> BVerfG, Beschluss vom 07.04.2001 – 1 BvQ 17/01, 1 BvQ 18/01, in: NJW 2001, 2072 ff.

<sup>20</sup> VG Braunschweig, Urteil vom 04.01.2013 – 5 B 10/13, nicht veröffentlicht.

<sup>21</sup> Zu den Einzelheiten s. Pressemitteilung des VG Braunschweig, [www.verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=25370&article\\_id=111777&psmand=124](http://www.verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=25370&article_id=111777&psmand=124) (Zugriff 19.02.2014).

Wahlzeit in und an dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten sind. Damit untersagt die Vorschrift nur am Wahltag (§ 16 BWahlG) während der Wahlzeit von 8.00 bis 18.00 Uhr (§ 47 Abs. 1 BWahlO) innerhalb des beschriebenen „Bannkreises“ jegliche Wahlpropaganda<sup>22</sup>. Die zeitliche Ausdehnung dieser Bannkreisregelung auf den Zeitraum, in dem Briefwahl möglich ist, bedeutet, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit längstens für die Dauer von rund 6 Wochen (s. § 28 Abs. 1 BWahlO; §§ 26, 28 BWahlG) entsprechend zu beschränken. Ein nicht unerheblicher Grundrechtseingriff, der sich mit den der Briefwahlregelung zugrundeliegenden gesetzgeberischen Erwägungen nur schwerlich rechtfertigen lässt. Danach ist die Briefwahl – und dazu noch per Stimmabgabe im Briefwahllokal – gerade nicht der vom Wahlrecht gewollte Regelfall der Wahlteilnahme, sondern ursprünglich dazu gedacht, denjenigen, die am Wahltag an einer Stimmabgabe im Wahllokal gehindert sind, dennoch eine Stimmabgabe im privaten Bereich zu ermöglichen. Die nach § 28 Abs. 5 S. 1 und S. 2 BWahlO vorgesehene Möglichkeit der Briefwahl „an Ort und Stelle“, also im Briefwahllokal, ist wiederum als Ausnahme von der Ausnahme gedacht, die ihrerseits sogar verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, insbesondere auch deshalb, weil bei der Briefwahl – auch im Briefwahllokal an „Ort und Stelle“ – die Öffentlichkeit der Wahl, wonach alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen müssen<sup>23</sup>, gerade nicht gewährleistet ist<sup>24</sup>. Wenn also das VG Frankfurt die Versammlungsaufgaben gerade damit begründet, dass die Öffentlichkeit der (Brief-)Wahl dann nicht beeinträchtigt sei, ist dies nicht recht nachvollziehbar. Inhaltlich sind die Ausführungen dann auch eher auf die Abwehr von Beeinträchtigungen der Freiheit der Wahl gerichtet: Die Entfernung zum Eingang des Rathauses sei vom süd-östlichen Teil des Stadtmarktes aus so groß, dass potentielle Briefwähler während der auf eine Stunde beschränkten Veranstaltung nicht bei der Ausübung ihres Wahlrechts behindert würden<sup>25</sup>. Ein solcher Schutz der Briefwähler ist aber gesetzlich weder geregelt, noch in die vorhandenen

einfachgesetzlichen Regelungen hineinzulesen. Ein Verstoß gegen das Bundeswahlgesetz liegt nicht vor, eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die eine entsprechende Beschränkung der Versammlungsfreiheit nach der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage des § 8 Abs. 1 VersG Niedersachsen rechtfertigen könnte, lässt sich damit also nicht begründen. Als Gefahr für die öffentliche Sicherheit kommt demnach nur noch ein Verstoß unmittelbar gegen die Verfassung in Betracht. Ob sich die vom VG Frankfurt entwickelte und angewandte „Bannkreisregelung“ zum Schutz der Freiheit der Wahl potentieller Briefwähler „an Ort und Stelle“ unmittelbar aus der Verfassung, namentlich aus den Wahlgrundsätzen herleiten lässt, erscheint allerdings eher fraglich.

Teilweise Erfolg hatte die NPD auch in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem **VG Augsburg**<sup>26</sup>, das ein Versammlungsverbot zumindest für die beabsichtigte Ersatzveranstaltung an einem anderen Ort an demselben Tag aufhob. Für den von der NPD eigentlich gewünschten Kundgebungsort blieb es bei dem Verbot, da dort bereits vor der Anmeldung der Kundgebung durch die NPD ein Informationsstand des Ortsverbandes einer anderen Partei sowie eine weitere Veranstaltung genehmigt worden waren. Die Kapazitäten des Platzes waren damit erschöpft. Soweit aber auch jede Ersatzveranstaltung für den gleichen Tag untersagt wurde, mangelte es der Verbotsverfügung an hinreichenden Gründen. Das VG Augsburg führte im Einklang mit ständiger, auch höchstrichterlicher Rechtsprechung aus: „Weder die Befürchtung ausländerfeindlicher Parolen noch angekündigte Gegendemonstrationen rechtfertigen in der Regel das Verbot einer Versammlung. Die inhaltliche Ausrichtung einer Versammlung unterhalb der Strafbarkeitsschwelle ist grundsätzlich keine Grundlage für ein Versammlungsverbot, weil dadurch keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung droht [...] Die Prognose, die Kundgebung würde zur Begehung von Straftaten benutzt, hat der Antragsgegner durch keine konkreten Darlegungen begründet. Vielmehr enthält der Bescheid hierzu nur einen pauschalen, nicht näher begründeten Hinweis auf die Gesamtstruktur der Veranstaltung. Auch einer angespannten Sicherheitslage durch angekündigte Gegendemonstrationen ist primär durch geeignete Auflagen Rechnung zu tragen. Eine Verbotsverfügung kann hier nur Ultima Ratio sein. Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus. Die materielle Be-

<sup>22</sup> W. Schreiber, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 32 Rn. 1.

<sup>23</sup> BVerfGE 123, 39 ff., LS. 1.

<sup>24</sup> W. Schreiber, BWahlG, 9. Aufl. 2013, § 32 Rn. 4 f.

<sup>25</sup> [www.verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=25370&article\\_id=111777&psmand=124](http://www.verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=25370&article_id=111777&psmand=124) (Zugriff 19.02.2014).

<sup>26</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 02.09.2013 – Au 1 S 13.1314, online veröffentlicht bei juris.

weislast für das Vorliegen von Verbotgründen liegt dabei bei der Behörde. Diese hat im Bescheid keine hinreichenden Ausführungen dazu gemacht, dass angesichts der Gegendemonstrationen trotz der Möglichkeit polizeilichen Einschreitens die öffentliche Sicherheit und Ordnung konkret gefährdet ist.“

Mit dem Problem, dass neu gegründete Parteien Aufmärsche bzw. Kundgebungen zwischenzeitlich verbotener Vereine als eigene fortführen, befasste sich das OVG Münster in zwei Verfahren mit jeweils unterschiedlichem rechtlichen Ergebnis. In dem ersten Verfahren ging es um die Fortführung der Fackel- und Trauermärsche der inzwischen verbotenen Kameradschaft Aachener Land durch die Partei „Die Rechte“ in Stolberg. Das **VG Aachen**<sup>27</sup> hatte entschieden, dass die Versammlung nach § 15 VersG NW verboten werden durfte, da sie als Versammlung einer verbotenen Vereinigung aufzufassen ist, so dass bei ihrer Durchführung Straftatbestände des § 20 Abs. 1 VereinsG erfüllt würden. Das **OVG Münster**<sup>28</sup> teilte diese Rechtsauffassung. Auch politischen Parteien im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG ist es wie jedem anderen verboten, Versammlungen fort- und durchzuführen, die aus dem Blickwinkel eines objektiven Betrachters einer verbotenen Vereinigung zuzurechnen sind. Der notwendige Zusammenhang war bei der „Übernahme“ des am 05.04.2013 geplanten Fackelmarsches und des am 06.04.2013 geplanten Trauermarsches durch die Partei „Die Rechte“ offensichtlich. Die Aufmärsche waren noch von Mitgliedern der Kameradschaft Aachener Land angemeldet worden. Erst, als der Polizeipräsident Aachen ankündigte, die Demonstrationen verbieten zu wollen, wurde die Partei „Die Rechte“ als Veranstalter benannt, wobei ein schon von Beginn an als Mitveranstalter auftretendes langjähriges Führungsmitglied der Kameradschaft Aachener Land nunmehr Kreisvorsitzender der Partei „Die Rechte“ ist. Für die Werbung zur Teilnahme an den Stolberger Fackel- und Trauermärschen wurden die früher von der Kameradschaft Aachener Land genutzten Plakate weiter verwendet und lediglich im Impressum verändert. Auch die alten Strukturen der Veranstaltungen der Kameradschaft Aachener Land aus den Vorjahren wurden übernommen und die Kameradschaft hatte selbst angekündigt, die Fackel- und Trauermärsche auch nach dem Verbot der Kameradschaft bis 2018 fortzuführen. In einer Gesamtschau aller Umstände und Fakten stellten sich

Fackel- und Trauermarsch als Versammlungen einer verbotenen Vereinigung dar.

Anders lag der Fall bei einer vom Landesverband der Partei „Die Rechte“ für den 01.05.2013 angemeldeten Versammlung, die bei unbefangener Betrachtung nicht als Aktion unmittelbar zu Gunsten der verbotenen Kameradschaft „Nationaler Widerstand Dortmund“ eingeordnet werden konnte. Das **VG Gelsenkirchen**<sup>29</sup> entschied zu Recht, dass „das [...] ‚Gesamtgepräge‘ der [...] geplanten 1. Mai Demonstration [...] typisch [ist] für eine Vielzahl von Versammlungen und Aufzügen und deshalb nicht geeignet, in besonderer Weise einen Bezug zu der verbotenen Vereinigung zu begründen. Das gilt auch für das Versammlungsmotto. Die als Trommeln angemeldeten Hilfsmittel mögen ‚szenetypisch‘ sein; dies gilt aber eben für die gesamte rechtsextreme Szene und nicht in besonderer Weise [für die verbotene Kameradschaft ‚Nationaler Widerstand Dortmund‘]“. Dieser rechtlichen Bewertung schloss sich das **OVG Münster**<sup>30</sup> an. Bemerkenswert in der knapp gehaltenen Entscheidungsbegründung des OVG Münster ist allerdings die demgegenüber vergleichsweise umfängliche und auch nach eigenem Bekunden nicht entscheidungserhebliche Schlussbemerkung: „Unter diesen Umständen ließe sich das auf die Unterstützung des organisatorischen Zusammenhalts einer verbotenen Vereinigung gestützte Versammlungsverbot [...] nur dann aufrecht erhalten, wenn der Landesverband der Partei ‚Die Rechte‘ als – nach der Vereinsverbotsverfügung – unzulässige Ersatzorganisation der Kameradschaft ‚Nationaler Widerstand Dortmund‘ angesehen werden könnte. Ob dies der Fall ist, ist nach Aktenlage und nach dem in tatsächlicher Hinsicht wenig substantiierten Vorbringen des Antragsgegners nicht zu beurteilen. Hierauf kommt es auch nicht entscheidungserheblich an, weil der Antragsgegner selbst seine Verbotsverfügung hierauf nicht gestützt hat. Er hält die Partei – worauf bereits das Verwaltungsgericht hingewiesen hat – nicht für eine unzulässige Ersatzorganisation verbotener Kameradschaften, obwohl zahlreiche ihrer zentralen Führungsmitglieder nunmehr im Vorstand der Partei ‚Die Rechte‘ vertreten sind, an früheres Handeln aus Kameradschaftszeiten anknüpfen, und verbreitet die Auffassung vertreten wird, ‚Die Rechte‘ diene als Auffangbecken für verbotene Neonazi-Gruppen und Vereine.“ Diese ergänzende Anmerkung wird man wohl nur dahingehend verstehen können, dass das OVG Münster die

<sup>27</sup> VG Aachen, Beschluss vom 02.04.2013 – 6 L 123/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>28</sup> OVG Münster, Beschluss vom 04.04.2013 – 5 B 332/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>29</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 25.04.2013 – 14 L 474/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>30</sup> OVG Münster, Beschluss vom 29.04.2013 – 5 B 467/13, online veröffentlicht bei juris.

Rechtsauffassung des VG Gelsenkirchen nicht teilt<sup>31</sup>, wonach „eine aktuelle intensive rechtliche Prüfung ergeben [hat], dass für die Partei ‚Die Rechte‘ zum jetzigen Zeitpunkt das Parteienprivileg gilt“, wofür eine Pressemitteilung von Polizei und Verfassungsschutz NW<sup>32</sup> in Bezug genommen wird. Es spricht viel dafür, dass es sich das OVG Münster hier zu leicht macht. Es scheint davon auszugehen, dass das in § 8 Abs. 1 VereinsG enthaltene gesetzliche Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen für einen verbotenen Verein ohne Weiteres in eine politische Partei hineinwirken kann. Es übersieht dabei offenbar § 2 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG, der politische Parteien aus dem Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes ausnimmt, so dass insbesondere auch eine Anwendung von § 8 VereinsG grundsätzlich ausscheidet. Für die Unanwendbarkeit des Vereinsgesetzes auf politische Parteien gibt es auch gute Gründe. Wegen ihrer Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG), sind politische Parteien verfassungsrechtlich privilegiert: Sie sind in ihrem Bestand besonders geschützt, insbesondere eben auch gegen den Zugriff der Exekutive, indem für sie ausschließlich die Vorschriften zum Parteienverbot gelten (Art. 21 Abs. 2 GG), sogenanntes „Parteienprivileg“. Art. 21 Abs. 2 GG ist als *lex specialis* zu Art. 9 Abs. 2 GG, der verfassungsrechtlichen Grundlage des in den Vorschriften des Vereinsgesetzes konkretisierten Vereinsverbots, zu verstehen<sup>33</sup>. Nur, wenn es sich bei „Die Rechte“ nicht um eine politische Partei im Sinne von Art. 21 GG, § 2 PartG handelt, kommt daher ein Ersatzorganisationsverbot nach § 8 VereinsG in Betracht. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass „Die Rechte“ eben nicht nur aus dem Landesverband Nordrhein-Westfalen und hier insbesondere den Untergliederungen Dortmund oder Aachen besteht. Für eine Anwendung des Vereinsgesetzes wäre also eine weitere rechtliche Hürde zu überwinden: Wenn nicht dem Gesamtverein „Die Rechte“ der Parteistatus aberkannt werden kann<sup>34</sup>, haben grundsätzlich alle gebietlichen Untergliederungen teil am Parteienprivileg

des Gesamtvereins<sup>35</sup>. Ausdruck findet diese rechtliche Wertung auch in § 46 Abs. 2 BVerfGG, wonach die Feststellung der Verfassungswidrigkeit zwar „auf einen rechtlich oder organisatorisch selbständigen Teil einer Partei beschränkt werden“ kann, sich also insbesondere nur auf einzelne Gebietsverbände beziehen<sup>36</sup>, aber eben auch **nur** durch das BVerfG festgestellt werden kann. Ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen bei lediglich einzelnen Untergliederungen (unabhängig von einem bundesverfassungsgerichtlichen Parteiverbot) der Parteistatus entfallen könnte, ist – wohl auch aufgrund bisher fehlender praktischer Relevanz – rechtlich ungeklärt und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Maßgaben sicher nicht so einfach zu begründen, wie es der abschließende „Hinweis“ des OVG Münster suggeriert.

Seit Jahren wenden sich verschiedene Gruppierungen der als rechtsextremistisch einzuordnenden pro-Bewegung gegen die Erwähnung in Verfassungsschutzberichten. Das **BVerwG**<sup>37</sup> hat nun einer Klage von pro Köln (einer Wählervereinigung, die seit dem Jahr 2004 mit einer Fraktion im Rat der Stadt vertreten ist) stattgegeben und damit eine Erwähnung im Verfassungsschutzbericht des Bundes für unzulässig erklärt. Im Gegensatz zu einigen Regelungen auf Länderebene ermächtigt das Bundesverfassungsschutzgesetz nicht dazu, auch solche Vereinigungen in den Bericht aufzunehmen, bei denen zwar tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung vorliegen, solche Bestrebungen aber noch nicht sicher festgestellt werden können (sog. Verdachtsfälle)<sup>38</sup>. Nach den Ausführungen des BVerwG hindert allerdings auch nur das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung eine Aufnahme von Verdachtsfällen in den Bundesverfassungsschutzbericht. Es hält eine Berichterstattung auch über Verdachtsfälle bei hinreichend bestimmter Ermächtigung durchaus für zulässig.

<sup>31</sup> Einen Vorstoß in diese Richtung unternahm zuvor bereits das VG Arnsberg, Beschluss vom 05.04.2013 – 12 L 139/13, online veröffentlicht bei juris, s. dazu noch unten, A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in diesem Heft, S. 193 f.

<sup>32</sup> Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung von Polizei und Verfassungsschutz vom 22.03.2013, [www.mik.nrw.de/presse-media/thek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/die-rechte-bleibt-auch-als-partei-im-visier-der-sicherheitsbehoerden-in-nenminister-jaeger-wir.html](http://www.mik.nrw.de/presse-media/thek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/die-rechte-bleibt-auch-als-partei-im-visier-der-sicherheitsbehoerden-in-nenminister-jaeger-wir.html) (Zugriff 22.02.2014).

<sup>33</sup> S. etwa BVerfGE 17, 155 (166); 13, 174 (177); 12, 296 (304); 2, 1 (13).

<sup>34</sup> So der – kritikwürdige – Ansatz des VG Arnsberg, Beschluss vom 05.04.2013 – 12 L 139/13, online veröffentlicht bei juris, dazu unten, A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in diesem Heft, S. 193 f.

<sup>35</sup> Vgl. für Landesverbände H. Wißmann, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 2 Rn. 24.

<sup>36</sup> H. H. Klein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, 38. Ergänzungslieferung 2012, § 46 Rn. 23.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12, online veröffentlicht bei juris.

<sup>38</sup> Ausführlich zur Entscheidung W. Neumann, Anmerkung zu: BVerwG 6. Senat, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12, jurisPR-BVerwG 24/2013 Anm. 6.

Eine solche Ermächtigung enthält auch § 15 Abs. 2 VerfSchG NRW. Deshalb unterlag pro Köln auch mit seiner Klage vor dem **VG Düsseldorf**<sup>39</sup>, mit der die kommunale Wählervereinigung eine Erwähnung unter der Rubrik Rechtsextremismus im Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen unterbinden wollte.

Erfolglosigkeit war auch der Klage von pro NRW vor dem **VG Düsseldorf**<sup>40</sup> beschieden, wengleich der Verfassungsschutzbericht hinsichtlich zweier – verschwindend kurzer – Passagen zu korrigieren war. Daran, dass pro NRW zu Recht als Verdachtsfall einer verfassungsfeindlichen Bestrebung Eingang in den Verfassungsschutzbericht gefunden hat, lässt das VG Düsseldorf keinerlei Zweifel aufkommen: Die zahl- und umfangreich in Bezug genommenen und pro NRW zurechenbaren Verlautbarungen „veranschaulichen, dass [pro NRW] auch in den streitgegenständlichen Berichtszeiträumen 2009 und 2010 bestimmte Personengruppen, namentlich Muslime und nichteuropäische Migranten wegen ihrer Religionszugehörigkeit bzw. ethnischer Herkunft systematisch, anhaltend und wiederholt pauschalierend-polemisch herabsetzt, ausgrenzt und als kriminelle, unerwünschte, nicht integrierbare Menschen zweiter Klasse darstellt, um in der Bevölkerung Ablehnung, Angst und Hass gegenüber diesen Personen/Personengruppen zu schüren“. Pro NRW verfolgt demnach „das politische Ziel, gesellschaftliche Verhältnisse herbeizuführen, in denen die Menschenwürde dieser Personengruppen nicht geachtet wird. Damit sind die Verhaltensweisen [...] darauf gerichtet, die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des § 3 Abs. 3 Satz 1 lit. c) VSG NRW außer Geltung zu setzen.“ Lediglich soweit der Verfassungsschutzbericht darüber hinaus pro NRW als eine Bestrebung darstellt, die das Grundrecht auf Religionsfreiheit für bestimmte Personengruppen, namentlich für Muslime, generell außer Geltung setzen will, war die Berichterstattung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt und damit rechtswidrig: „Zwar richten sich zahlreiche Verlautbarungen [...] gegen die Errichtung von Bauwerken in Deutschland, die der religiösen Betätigung von Muslimen dienen. Diese Äußerungen wenden sich jedoch regelmäßig nicht gegen zur Religionsausübung genutzte Bauten schlechthin, sondern enthalten eine Einschränkung dahingehend, dass der Bau islamischer ‚Prachtbauten‘, ‚Großmoscheen‘ und

Minarette kritisiert wird.“ Dies rechtfertigte nicht den in zwei Sätzen im Verfassungsschutzbericht gezogenen Rückschluss, pro NRW sei eine Bestrebung, die Muslimen generell ihr Grundrecht auf freie Religionsausübung abspricht.

Dass sich das Bundesamt und die Landesämter für Verfassungsschutz in ihren Berichten nicht auf Tatsachenbehauptungen zu beschränken haben, sondern diese mit subjektiven Bewertungen kommentieren dürfen, steht schon seit langem nicht mehr in Frage<sup>41</sup>. Die in einem Verfassungsschutzbericht zur Begründung eines Werturteils enthaltenen Tatsachenbehauptungen müssen selbstverständlich auch der Wahrheit entsprechen, wobei im Streitfalle die materielle Beweislast für die Richtigkeit der Tatsachenbehauptungen dann bei der Verfassungsschutzbehörde liegt<sup>42</sup>. Übernimmt aber ein Journalist eine Tatsachenbehauptung aus einem Verfassungsschutzbericht, kennzeichnet diese aber nicht als Fremdzitat, liegt die Beweislast für die Richtigkeit der Tatsachenbehauptung bei ihm. Der Rechtsauffassung, dass es für eine besonders sorgfältige journalistische Prüfung genüge, sich auf die vom Bundesamt für Verfassungsschutz veröffentlichten Berichte zu stützen und sich die darin enthaltenen Tatsachenbehauptungen ohne Hinweis auf die Quelle zu eigen zu machen, hat das **LG Essen**<sup>43</sup> eine deutliche Absage erteilt. Der Sache nach ging es um das Buch „Linksextrem – Deutschlands unterschätzte Gefahr? – Zwischen Brandanschlag und Bundestagsmandat“, in dem sich die beiden Buchautoren, ein vorheriger Referent im Thüringer Innenministerium und ein vorheriger Leiter des Referats „Linksextremismus“ beim Bundesamt für Verfassungsschutz, kritisch mit der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands (MLPD) auseinandersetzen. Die MLPD nahm Anstoß an zahlreichen Passagen in dem Buch und verklagte sowohl die Buchautoren als auch den Schöningh Verlag, in dem das Buch erschienen ist. Hinsichtlich der meisten von der MLPD als unzulässige Schmähkritik bezeichneten Passagen wurde die Klage abgewiesen. Dass es sich etwa bei der MLPD um eine in Parteiform gekleidete Sekte handelt, dort maoistische Gehirnwäsche betrieben und die Unterwerfung unter den Führungsanspruch der Partei verlangt wird, sind zulässige und grundgesetzlich geschützte Meinungsäußerungen. Lediglich zwei Äußerungen des Autors stufte das Gericht als nicht belegte Tatsachenbehauptung ein: dass sich um den

<sup>39</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 12.04.2013 – 22 K 9174/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>40</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 28.05.2013 – 22 K 2532/11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>41</sup> Dazu schon BVerfGE 40, 287 ff.

<sup>42</sup> BVerfGE 131, 171 ff.

<sup>43</sup> LG Essen, Urteil vom 11.04.2013 – 4 O 246/12, in: ZUM 2013, S. 961-972.

Vorsitzenden der MLPD „inzwischen ein massiver, an die Vorbilder Stalin und Mao gemahnender Personenkult entwickelt“ und dass es innerhalb der MLPD „ständige Säuberungen“ sowie „periodische Säuberungs- und Ausschlusskampagnen“ gegeben habe. Das Buch darf deshalb nur noch verkauft werden, wenn diese beiden Passagen entfernt oder unleserlich gemacht wurden.

Die Grenze zwischen zulässiger Meinungsäußerung und unzulässiger, nicht durch hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte belegter Tatsachenbehauptung hatte nach Ansicht des **LG Berlin**<sup>44</sup> offenbar auch der Verein „Junge Piraten e.V.“ überschritten. Auf Antrag der Partei „Alternative für Deutschland e.V.“ (AfD) wurde den Jungen Piraten durch einstweilige Verfügung untersagt, über die AfD zu behaupten, ihre Führungskräfte wollten das Wahlrecht auf „Leistungseliten“ einschränken, um einer „Tyrannei der Mehrheit“ vorzubeugen, Arbeitslosen, Rentner/Rentnerinnen und anderen „Unproduktiven“ würde das Recht auf Mitbestimmung genommen, die AfD möchte Errungenschaften der EU wie die freie Wahl des Wohn- und Arbeitsplatzes abschaffen, sie erkenne gleichgeschlechtliche Partnerschaften nicht an und unterdrücke damit gesellschaftliche Minderheiten, statt sie zu schützen und die AfD bekenne sich zu Homophobie. Zusammen mit vielen anderen Aussagen fanden sich diese Behauptungen in einem über das Internet abrufbaren Flyer der Jungen Piraten. Allein aus der Pressemitteilung des LG Berlin<sup>45</sup> ist zu entnehmen, dass dem Antrag der AfD auf einstweiligen Rechtsschutz hiermit nur ein kleiner Erfolg vergönnt war: nach der Kostenverteilung in dem Verfahren, die das Verhältnis zwischen Obsiegen und Unterliegen in Streitwertteilen widerspiegelt, ist die AfD zu  $\frac{3}{4}$  unterlegen.

Dem Mitgründer und Bundesvorstandsmitglied der AfD Bernd Lucke wurde seinerseits per einstweiliger Verfügung durch das **LG Köln**<sup>46</sup> untersagt, weiterhin zu behaupten, die AfD liege in den Rohdaten des Meinungsforschungsinstituts Forsa deutlich über der Fünfprozenthürde und Forsa nutze „den Spielraum der statistischen Analyse“, um die AfD kleinzurechnen. Diese Behauptung hatte Bernd Lucke in einem Interview für das Handelsblatt<sup>47</sup> aufgestellt und sich dabei sowohl auf die Meinungsforscher von Allens-

bach als auch von Forsa bezogen. In den veröffentlichten Umfragen beider Institute lag die AfD bei zwei bis drei Prozent.

Auch der Fußballverein Borussia Dortmund (BVB) hatte mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung gegen den Dortmunder Kreisverband der Partei Die Rechte vor dem **OLG Hamm**<sup>48</sup> Erfolg. Dem BVB war ein Wahlplakat für den im Mai 2014 anstehenden Kommunalwahlkampf in Dortmund ein Dorn im Auge, auf dem Die Rechte mit einem in schwarz-gelber Farbe unterlegten Schriftzug „von der Südtribüne in den Stadtrat“ für sich werben wollte. Anders als noch das **LG Dortmund**<sup>49</sup> in der Vorinstanz, untersagte das OLG Hamm der Partei die Verwendung des Wahlplakates. Zwar genießt jegliche Wahlwerbung, auch wenn sie keine sachlichen Argumente enthält, grundsätzlich den Schutz der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG), die auch und gerade im Zusammenhang mit politischen Wahlen, ein hohes Gut ist. Sie findet jedoch ihre Schranken insbesondere auch im allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Die Meinungsfreiheit berechtigt daher „nicht dazu, sich fremder Rechtsgüter zu bedienen, um die eigenen politischen Ziele zu fördern [...]“. Vielmehr müssen Wahlbewerber ihren Wahlkampf unter Ausnutzung ihrer eigenen geistigen und sonstigen Mittel und Fähigkeiten führen, ohne hierfür auf Rechtsgüter Dritter zurückgreifen.“ Dass der Dortmunder Kreisverband der Partei Die Rechte sich fremder Rechte bedient hat, indem gezielt Identifikationsmerkmale des BVB für die politische Wahlwerbung verwendet wurden, ergab sich nach verständiger Würdigung der gestalterischen Aufmachung des Wahlplakates ohne Weiteres, auch wenn der BVB nicht namentlich genannt wurde. Dem Gericht ist darin zuzustimmen, dass es keinerlei ernsthaftem Zweifel unterliegen kann, dass sich die Verwendung des Begriffs „Südtribüne“ in einem Wahlplakat für die Dortmunder Kommunalwahl ausschließlich auf die Südtribüne des BVB-Stadions Signal Iduna Park beziehen kann. Auch die Verwendung der Vereinsfarben schwarz-gelb kann nur so gedeutet werden, dass sie eine Beziehung zum BVB herstellen soll. Damit verwendet die Wahlwerbung Elemente, mit denen der BVB identifiziert wird und erweckt den

<sup>44</sup> LG Berlin, Beschluss vom 17.09.2013 – 27 O 576/13, nicht veröffentlicht.

<sup>45</sup> [www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/kg/presse/archiv/20130919.1435.389499.html](http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/kg/presse/archiv/20130919.1435.389499.html) (Zugriff 20.02.2014).

<sup>46</sup> LG Köln, Beschluss vom 13.09.2013 – 28 O 380/13, nicht veröffentlicht.

<sup>47</sup> Siehe Handelsblatt vom 30.08.2013, [www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/afd-chef-bernd-lucke-es-gibt-ein-problem-mit-den-meinungsumfragen/8716758.html](http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/afd-chef-bernd-lucke-es-gibt-ein-problem-mit-den-meinungsumfragen/8716758.html) (Zugriff 20.02.2014).

<sup>48</sup> OLG Hamm, Beschluss vom 09.12.2013 – 6 W 56/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>49</sup> LG Dortmund, Beschluss vom 22.10.2013 – 6 O 320/13, nicht veröffentlicht.

Eindruck, der BVB billige die plakatierte Werbung. Diese Vereinnahmung durch eine politische Partei muss der BVB nicht hinnehmen. Sie stellt vielmehr einen erheblichen und rechtswidrigen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht dar.

Eine erlaubte Meinungsäußerung stellt es allerdings dar, wenn ein NPD-Stadtrat während einer Stadtratssitzung eine Jacke trägt, an deren Ärmel das „Thor Steinar“-Label prangt, wie das **VG Gera**<sup>50</sup> ausdrücklich feststellen musste. In der rechtsextremen Szene gewinnt es zunehmend an Bedeutung, seine rechtsextreme Gesinnung auch mit Kleidung einschlägiger Marken kundzutun<sup>51</sup>. Wer diesem Trend folgt, kann deswegen aber nicht pauschal einer Stadtratssitzung verwiesen werden. Wie das VG Gera zutreffend feststellte, enthält das „Thor Steinar“-Markenlabel in seinem unveränderten Originalzustand „zunächst keine ausdrückliche Botschaft, die einen rassistischen oder menschenverachtenden Bezug beinhaltet, wie dies bei Labels wie etwa "white race" oder "my friend is white" oder "ACAB" eher nahe liegt oder sogar der Fall ist. [...] Die Marke wird allein deshalb der rechtsextremen Szene zugeordnet, weil das Label ohne Bezug auf einen konkreten Aussagegehalt durch Teile der Bevölkerung zum Erkennungsmerkmal rechtsextremer Gesinnung erhoben wurde. Das Label der betreffenden Jacke ist ferner von seiner Größe her unaufdringlich und nur bei näherem Hinsehen erkennbar.“ Es bestanden „bei näherer Betrachtung dieser Umstände“ daher keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der NPD-Stadtrat durch Tragen der streitgegenständlichen Jacke die Stadtratssitzungen in einer Weise stören könnte, dass ein Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahme nach § 41 S. 2 ThürKO in Betracht kommt.

Das Parteiausschlussverfahren der SPD gegen den früheren Hamburger SPD-Bürgerschaftsabgeordneten und SPD-Sprecher Bülent Ciftlik beschäftigt nun die staatlichen Gerichte. Zu dem Parteiausschluss kam es, nachdem Ciftlik erstinstanzlich wegen Anstiftung einer Scheinehe zu einer Geldstrafe verurteilt worden war. Innerparteilich verschwieg er die gegen ihn laufenden Ermittlungen zunächst. Erst nachdem sie öffentlich geworden waren, behauptete er unter Vorlage eines (wie sich später herausstellte) gefälschten Aktenvermerks, dessen Urheber vorgeblich die Ausländerbehörde war, dass er von zwei anderen Abgeordneten und Fraktionskollegen wegen angeblicher

Vermittlung einer Scheinehe bei der Ausländerbehörde angezeigt worden sei. Im Zuge der Affäre hatte die SPD mit öffentlicher Kritik, insbesondere aber auch mit innerparteilichen Streitigkeiten schwer zu kämpfen. Sie leitete deshalb ein Parteiausschlussverfahren gegen Ciftlik ein, und zwar noch bevor dessen erstinstanzliche Verurteilung rechtskräftig geworden war. Die Kreis-, die Landes- und die Bundesschiedskommission der SPD kamen zu dem Ergebnis, dass Ciftlik sich parteischädigend verhalten hat und erkannten auf Ausschluss. Dagegen zog Ciftlik nun vor die staatlichen Gerichte. Das **LG Berlin**<sup>52</sup> bestätigte den Parteiausschluss noch, das **KG Berlin**<sup>53</sup> kam in zweiter Instanz jedoch zu einem anderen Urteil: Nach Auffassung des KG Berlin ist der Parteiausschluss insbesondere deshalb unwirksam, weil er den „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ nicht wahre, wenngleich keinerlei Zweifel daran bestanden, „dass der Parteiausschluss verhältnismäßig gewesen wäre“, wenn die Verurteilung Ciftliks bereits rechtskräftig gewesen wäre. Ob und inwieweit Parteien bei der Entscheidung über einen Parteiausschluss an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der eine Grenze *staatlichen* Handelns darstellt, gebunden sind, bleibt offen. Vor allem wirft das Urteil aber auch die Frage danach auf, in welchem Verhältnis die Freiheit der politischen Parteien und die Kontrolle parteiinterner Abläufe durch staatliche Gerichte eigentlich stehen. Das KG Berlin selbst skizziert dieses unter Rückgriff auf die ständige Rechtsprechung, auch des BGH, selbst wie folgt: Die Kontrolle durch die staatlichen Gerichte muss in grundsätzlicher Anerkennung der Vereinsautonomie bestimmte Grenzen einhalten, insbesondere dürfen Gerichte darüber befinden, „ob die Tatsachen, die der Ausschließungsentscheidung zugrunde gelegt wurden, bei objektiver und an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteter Tatsachenermittlung zutreffend festgestellt worden sind; die Subsumtion des festgestellten Sachverhaltes unter die herangezogene Vorschrift gehört hingegen zu den Maßnahmen, die ein Verein in Ausübung seiner Vereinsgewalt eigenverantwortlich zu treffen hat [...]“. Gemessen daran bleiben Zweifel, ob das KG Berlin sich an diese Maßstäbe zulässiger gerichtlicher Kontrolle tatsächlich gehalten hat. In dieser Frage ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Die SPD hat Verfassungsbeschwerde eingereicht. Auf den Ausgang des Verfahrens kann man gespannt sein.

*Dr. Alexandra Bäcker*

<sup>50</sup> VG Gera, Urteil vom 20.02.2013 – 2 K 267/12 Ge, in: ThürVBI 2013, S. 239-241.

<sup>51</sup> Ausführlich dazu die Dissertation von L. Kumiega, *Rechtsextremistischer Straßendiskurs in Deutschland*, 2013.

<sup>52</sup> LG Berlin, Urteil vom 03.08.2012 – 36 O 178/11, nicht veröffentlicht.

<sup>53</sup> KG Berlin, Urteil vom 10.09.2013 – 7 U 131/12, nicht veröffentlicht.

## 2. Chancengleichheit

In der Frage der Einrichtung von Girokonten für Untergliederungen politischer Parteien blieb es in der Rechtsprechung des **VG Minden**<sup>54</sup> und des **OVG Münster**<sup>55</sup> bei Altbekanntem. Der klagende Kreisverband einer politischen Partei hatte aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG einen Anspruch auf Eröffnung eines Girokontos, da die beklagte Sparkasse für örtliche Untergliederungen anderer politischer Parteien ebenfalls Girokonten führte. Dass sich eine Parteiuntergliederung nicht auf die Benutzung eines anderweitig eingerichteten Kontos verweisen lassen muss, ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung ebenfalls geklärt. Dies gilt uneingeschränkt jedenfalls im Hauptsacheverfahren. Im Wege des Eilrechtsschutzes sind allerdings erhöhte Anforderungen an die Darlegungslast zu stellen, warum es einer Untergliederung einer politischen Partei bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht in zumutbarer Weise möglich ist, ein Girokonto bei einer anderen Bank zu nutzen<sup>56</sup>. Dieser Darlegungslast kam ein Kreisverband der Partei „Die Rechte“ in einem Verfahren vor dem **VG Arnsberg**<sup>57</sup> nicht in hinreichendem Maße nach, so dass dem Antrag, der Bank im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, dem Kreisverband bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens vorläufig ein Girokonto zur Verfügung zu stellen, schon aus diesem Grunde kein Erfolg beschieden war. Obgleich es im Verfahren nicht entscheidungserheblich war, meldete das VG Arnsberg zudem Zweifel an der Parteieigenschaft von „Die Rechte“ und damit auch an einer Anwendbarkeit des § 5 PartG an. Das VG bemängelte die Ernsthaftigkeit der Absicht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken zu wollen: „Dies kann vorliegend auch unter Berücksichtigung dessen, dass sich [Die Rechte] noch in einer Aufbauphase befindet, in Bezug auf die in Rede stehenden Gebietsverbände etwa hinsichtlich des Umfangs und der Festigkeit der Organisation, der Zahl der Mitglieder und des Hervortretens in der Öffentlichkeit nicht ohne weiteres bejaht werden, zumal offensichtlich gerade auf der Leitungsebene erhebliche personelle Verflechtungen dieser Verbände mit den Organisationen ‚Nationaler Widerstand E.‘ und ‚Kameradschaft I.‘ bestehen, die kurz vor ihrer

Gründung vereinsrechtlich verboten wurden.“ Mit diesen sehr knappen Ausführungen nimmt das Gericht in nur einem Satz zwei äußerst problematische rechtliche Wertungen vor, die so nicht haltbar sind. Zwar erkennt das VG der Form halber die Rechtsprechung des BVerfG an, wonach von Parteien, die sich noch im Stadium der Gründung befinden und im Prozess der politischen Willensbildung erst Fuß zu fassen beginnen, eine Wahrnehmung der in § 2 Abs. 1 S. 1 PartG genannten Aufgaben nur in Ansätzen verlangt werden kann, denn: „Anderenfalls gerieten die Anforderungen an den Begriff der politischen Partei in einen Widerspruch zu der von Art. 20 GG gebotenen Offenheit des demokratischen Prozesses“<sup>58</sup>. Dass das VG die angesprochene „Aufbauphase“ bei seiner Bewertung aber auch tatsächlich in Rechnung stellt, lässt sich den Ausführungen schlicht nicht entnehmen, da jeglicher Tatsachenbeleg fehlt. Umfang und Festigkeit der Organisation, Zahl der Mitglieder und Hervortreten in der Öffentlichkeit legen nach derzeitigem Gesamtbild der Verhältnisse<sup>59</sup> tatsächlich eher nahe, die Parteieigenschaft von „Die Rechte“ (noch) zu bejahen<sup>60</sup>. Daran kann sich künftig durchaus etwas ändern, denn Parteien müssen „mit wachsendem zeitlichen Abstand vom Gründungsdatum zunehmend in der Lage sein, die ihnen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG [...] zugeordneten Aufgaben wirksam zu erfüllen. Allein der Wille „Partei“ zu sein, ist nicht ausreichend. [...] Während es in der Phase des Beginns mehr auf den sich in der Gründung als Partei artikulierenden Willen zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung ankommt, muß sich mit fortschreitender Dauer des Bestehens der politischen Vereinigung, die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Zielsetzung vor allem auch anhand objektiver Kriterien bestätigen, die ihre Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Partei erkennen lassen“<sup>61</sup>. Dies wird sich aber erst im Laufe der Zeit erweisen und erfordert eine genaue Beobachtung der weiteren Entwicklung. So ist denkbar, dass „Die Rechte“ ihren Willen zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung, etwa mangels entsprechender Organisationsbereitschaft oder -fähigkeit ihrer Mitglieder (die sich zu einem erheblichen Teil aus den nach Vereinsrecht verbotenen Kameradschaften rekrutieren), nicht dauer-

<sup>54</sup> VG Minden, Urteil vom 02.11.2012 – 2 K 1652/11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>55</sup> OVG Münster, Beschluss vom 07.05.2013 – 16 A 2735/12, online veröffentlicht bei juris.

<sup>56</sup> Dazu schon A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2013, S. 149 (151 f.).

<sup>57</sup> VG Arnsberg, Beschluss vom 05.04.2013 – 12 L 139/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>58</sup> BVerfGE 91, 262 (269).

<sup>59</sup> S. dazu den äußerst informativen Beitrag von Ch. Busch, „Die Rechte“ – alter neonazistischer Wein in neuen parteipolitischen Schläuchen, in diesem Heft., S. 141 ff.

<sup>60</sup> Zu den jüngst konkretisierten bundesverfassungsgerichtlichen Maßstäben s. E. Sokolov, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Wahlrecht, in diesem Heft, S. 205 f.

<sup>61</sup> BVerfGE 91, 262 (269 f.).

haft aufrecht erhalten kann. Allein die weitgehende personelle Kontinuität zwischen den verbotenen Kameradschaften und der Leitungsebene von „Die Rechte“ bzw. dem Landesverband Nordrhein-Westfalen kann entgegen der offenbar vom VG vertretenen Ansicht aber nicht zur Aberkennung des Parteistatus führen. Die vorherige Mitgliedschaft in den verbotenen Kameradschaften belegt nicht, dass nunmehr und für die Zukunft eine parteipolitische Betätigung eben nicht beabsichtigt ist. Es ist den ehemaligen Mitgliedern der verbotenen Kameradschaften auch nicht verboten, sich in Parteien zu organisieren. Das Recht des Einzelnen, sich nach eigenen Vorstellungen mit anderen Bürgern zusammzutun und sich parteipolitisch zu betätigen, ist als Individualrecht durch Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistet<sup>62</sup>. Sofern das VG Arnberg mit der Bezugnahme auf die „persönlichen Verflechtungen“ zum Ausdruck bringen wollte, „Die Rechte“ sei eben deshalb eine ihrerseits nach § 8 VereinsG verbotene Ersatzorganisation der verbotenen Kameradschaften, kann dieser Rechtsauffassung ebenfalls nicht gefolgt werden. Das Ersatzorganisationsverbot bedarf einer eigenen Verbotsverfügung durch die Verbotsbehörde in Gestalt eines konstitutiven Verwaltungsaktes<sup>63</sup>, den es bislang aber nicht gibt und dessen Erlass nach derzeitigem Kenntnisstand durch § 2 Abs. 2 Nr. 1 VereinsG, der politische Parteien aus dem Anwendungsbereich des Vereinsgesetzes ausnimmt, gehindert wird<sup>64</sup>.

Auch Rechtsstreitigkeiten um die Überlassung von Stadthallen, Sälen, (Schul-)Räumen etc. für Parteiveranstaltungen können als Klassiker der parteirechtlichen Rechtsprechung bezeichnet werden. Angesichts der Rechtsprechungsdichte stellen sich dem Grunde nach eigentlich kaum noch rechtliche Probleme. Dies gilt auch für die Frage, ob die Überlassung einer Einrichtung vom Nachweis einer Veranstalterhaftpflichtversicherung abhängig gemacht werden darf: Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden (§ 5 Abs. 1 S. 1 PartG). Solche öffentlichen Leistungen können nach § 5 Abs. 3 PartG an bestimmte sachliche, von allen Parteien zu erfüllende Voraussetzungen gebunden werden. „Die

Leistungsträger sind mithin nicht verpflichtet, den Parteien Sonderkonditionen zu gewähren, sondern diese müssen sich umgekehrt an die allgemein für die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen oder die Gewährung sonstiger öffentlicher Leistungen aufgestellten Bestimmungen halten (Augsberg in Kersten/Rixen, PartG, § 5 RdNr. 112). Das Verlangen nach dem Abschluss einer Veranstalterhaftpflichtversicherung zählt insoweit zu den zulässigen Bedingungen“. So entschied zu Recht der **BayVerwGH**<sup>65</sup> und bestätigte damit die erstinstanzliche Eilentscheidung des **VG Augsburg**<sup>66</sup>. Die NPD wollte ihren Landesparteitag im städtischen Saal der Stadt Günzburg abhalten, für dessen Überlassung von allen Nutzern eine Veranstalterhaftpflichtversicherung verlangt wird und auch schon in der Vergangenheit verlangt wurde. Die NPD konnte den Nachweis einer Haftpflichtversicherung für die Veranstaltung unstrittig nicht erbringen, weshalb ihr verwaltungsgerichtlicher Eilrechtsschutz versagt blieb. Unverdrossen versuchte die NPD nun, eine Überlassung des Veranstaltungsorts vor dem **BVerfG**<sup>67</sup> einzuklagen und scheiterte auch hier. Das BVerfG lehnte einen entsprechenden Eilantrag der NPD mit der Begründung ab, es sei nicht unzumutbar, zur Klärung der aufgeworfenen Rechtsfragen zunächst den Rechtsweg in der Hauptsache zu beschreiten.

Um eine fehlende Haftpflichtversicherung ging es auch in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, den der Landesverband Hessen der NPD gegen die Stadt Wiesbaden führte. Diese hatte sich zuvor geweigert, der NPD ohne Nachweis einer Haftpflichtversicherung eine Sondernutzungserlaubnis zum Plakatieren im öffentlichen Straßenraum und an vorhandenen Metallstellwänden im Stadtgebiet anlässlich der bevorstehenden Wahlen zum Bundesstag und zum Landtag des Landes Hessen zu erteilen. Das **VG Wiesbaden**<sup>68</sup> gab noch der Stadt Wiesbaden Recht: Die Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Wahlplakaten dürfe von der Vorlage eines Nachweises über eine Haftpflichtversicherung abhängig gemacht werden, wenn – wie von der Stadt Wiesbaden schon seit 8 Jahren praktiziert – dies von allen Parteien verlangt werde. „Die Stadt übernehme durch die Ertei-

<sup>62</sup> S. statt vieler H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 21 Rn. 264.

<sup>63</sup> So B. Reichert, Vereins- und Verbandsrecht, 12. Aufl. 2010, Rn. 6637 m.w.N.

<sup>64</sup> Dazu A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Grundlagen, Anmerkung zu OVG Münster, Beschluss vom 29.04.2013 – 5 B 467/13, online veröffentlicht bei juris, in diesem Heft, S. 188 f.

<sup>65</sup> BayVerwGH, Beschluss vom 22.11.2012 – 4 CE 12.2511, in: BayVBl. 2013, S. 346.

<sup>66</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 16.11.2012 – Au 7 E 12.1447, online veröffentlicht bei juris.

<sup>67</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.11.2012 – 2 BvQ 50/12, in: LKV 2013, S. 30.

<sup>68</sup> VG Wiesbaden, Beschluss vom 16.09.2013 – 3 L 919/13.WI, nicht veröffentlicht.

lung der Sondernutzungserlaubnis auch eine Schutzpflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Dieser werde sie dadurch gerecht, indem sie den Nachweis einer entsprechenden Haftpflichtversicherung fordere. Es bestehe ein berechtigtes Interesse daran, dass beispielsweise Sach- und Personenschäden bei einer auf Wahlwerbung zurückzuführenden Schadensrealisierung, durch eine Versicherung des Erlaubnisinhabers abgedeckt seien. Die Wahlplakate würden häufig unmittelbar am Straßenrand aufgestellt oder in einiger Höhe an Bäumen oder Laternenmasten angebracht. Wenn sie umfallen oder sich die Befestigung lösen würden, könnten erhebliche Personen- und Sachschäden entstehen. Hinzu komme, dass die Plakate bis zu 6 Wochen im öffentlichen Straßenraum verbleiben dürften. Gerade eine an das Gesetz gebundene, dem Gemeinwohl verpflichtete Stadt, müsse nicht sehenden Auges das Risiko hinnehmen, dass Ansprüche aus Personenschäden mangels Deckung durch eine Versicherung unbeglichen und Rechtsansprüche mangels Solvenz unverwirklicht bleiben.<sup>69</sup> Diesen Erwägungen stimmte der in zweiter Instanz entscheidende **VGH Kassel**<sup>70</sup> zwar grundsätzlich zu, fügte der Abwägung aber einige weitere Gesichtspunkte hinzu, die das VG Wiesbaden nicht bedacht hatte: „Andererseits darf bei derartigen Überlegungen einer Kommune der [...] verfassungsrechtlich gewährleistete Anspruch einer Partei auf Durchführung von Wahlsichtwerbung nicht aus dem Blick geraten. Die Handhabung des Nachweises einer Versicherung durch die zuständige Behörde darf nicht dazu führen, dass eine zu einer Wahl zugelassene Partei mangels zumutbarer Möglichkeit, eine Haftpflichtversicherung im verlangten Umfang abzuschließen und nachzuweisen, letztlich auf das zentrale Wahlwerbeselement der Wahlsichtwerbung verzichten muss. Wenn es dazu käme, würde der verfassungsrechtliche Anspruch der Partei aus Art. 21 Abs. 1 GG bei der wichtigsten Form der politischen Willensbildung, der Teilnahme an Wahlen, leerlaufen.“ Hinzu kam, dass im zu entscheidenden Fall der Wahltermin bereits kurz bevorstand und sich das skizzierte Schadensrisiko schon deshalb erheblich reduziert hatte. Nach Abwägung der widerstreitenden Interessen kam der VGH Kassel deshalb zu dem Ergebnis, dass die Stadt Wiesbaden der NPD unverzüglich nach Bereitstellung einer Sicherheitsleistung in Höhe von 10.000 € die beantrag-

te Sondernutzungserlaubnis erteilen muss. Dabei berücksichtigte das Gericht auch, dass die ersatzweise für die Haftpflichtversicherung verlangte Gestellung einer Sicherheitsleistung in ihrer Höhe zwar ganz wesentlich hinter der Deckungssumme einer „normalen Haftpflichtversicherung“ zurückbleibt. Zur Abdeckung eines etwaigen Schadensrisikos für die noch verbleibende Zeit bis zur Wahl am 22.09.2013 hielt es die Summe allerdings für ausreichend.

Insbesondere der „angemessene Umfang“ der Wahlsichtwerbung im Einzelfall ist immer wieder Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Das ist nicht weiter verwunderlich, weil nahezu jede Gemeinde hierfür eigene Kriterien anlegen kann, die sich zwar an dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit, wie er in der gesetzlichen Regelung des § 5 Abs. 1 PartG Niederschlag gefunden hat, und den dazu in der Rechtsprechung, insbesondere des BVerwG<sup>71</sup>, entwickelten Maßstäben orientieren, gleichwohl durchaus eigene Akzente setzen können. Denn nach dem Grundsatz der sogenannten abgestuften Chancengleichheit ist die Wettbewerbs- und Chancengleichheit der politischen Parteien nicht streng formal zu verstehen, sondern es ist zulässig und notwendig, die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen, wie der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlwerbzwecke, nach ihrer Bedeutung ungleich zu behandeln. Die Zuteilung von Wahlwerbeflächen „in angemessenem Umfang“ führt bei kleinen Parteien regelmäßig zu einer überproportionalen Berücksichtigung. Gleichwohl sind es zumeist die kleinen Parteien, die sich benachteiligt fühlen und um Rechtsschutz nachsuchen. Auch dies kann nicht verwundern, da mit Blick auf die Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Plakatierungsflächen im Verhältnis zur Gesamtzahl der bei einer Wahl antretenden Parteien auch die „überproportionale Berücksichtigung“ faktisch jedenfalls in kleinen Städten regelmäßig zu einer Zuteilung von nur wenigen Plakatierungsflächen führt und auch in großen Städten angesichts der massiven Wahlwerbung aller Parteien schnell der Eindruck einer Unterrepräsentation entsteht. Vor diesem Problem stand auch das **VG Gelsenkirchen**<sup>72</sup> und stellte zutreffend fest: „Es hängt vielmehr von den Umständen des Einzelfalls ab, unter welchen Voraussetzungen den Parteien jeweils eine nach Umfang (Zahl der Stellplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Anbringungsortes) angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt wird, um ihnen wirksame Wahlpropa-

<sup>69</sup> S. Pressemitteilung des VG Wiesbaden vom 16.09.2013, Nr. 15/2013, online verfügbar unter [www.vg-wiesbaden.justiz.hessen.de](http://www.vg-wiesbaden.justiz.hessen.de) (Zugriff 21.02.2014).

<sup>70</sup> VGH Kassel, Beschluss vom 17.09.2013 – 2 B 1963/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 86-87.

<sup>71</sup> Grundlegend etwa BVerwGE 47, 280 ff.

<sup>72</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 09.09.2013 – 14 L 1127/13, online veröffentlicht bei juris.

ganda zu ermöglichen. Insoweit ist auch nach der Art der Wahl sowie der Größe der Gemeinde zu differenzieren. Die Rechtmäßigkeit der Beschränkung der Plakatierungsmöglichkeiten beurteilt sich demgemäß danach, ob im Hinblick auf die Anzahl der an der Wahl teilnehmenden Parteien und Wählergruppen eine ausreichende Anzahl von Plakatierungsmöglichkeiten insgesamt zugelassen wird, sowie danach, ob die Gesamtzahl der Plakatierungen in einem angemessenen Verhältnis auf die einzelnen Parteien und Wählergruppen verteilt worden ist. Die Plakatierungsmöglichkeiten müssen hinreichend dicht sein, um den Parteien und Wählergruppen ‚gewissermaßen flächendeckend‘ Wahlwerbung im gesamten Gemeindegebiet zu ermöglichen und den nötigen Raum zur Selbstdarstellung zu geben. Letztere erscheint jedenfalls dann noch gewährleistet, wenn jede Partei rechnerisch in jedem Wahl- bzw. Stimmbezirk mindestens eine Möglichkeit zur Wahlsichtwerbung besitzt. Als erforderlich, aber auch als ausreichend haben die Kammer und andere Gerichte es zudem wiederholt beurteilt, wenn – jedenfalls in Großstädten – ein Aufstellungsort für je 100 Einwohner (für alle Parteien) und ein Wahlplakat zur Verfügung stehen.“ Im zu entscheidenden Fall handelte es sich um eine Gemeinde mit aktuell ca. 257.000 Einwohnern, in der insgesamt 5.766 Wahlplakate zugelassen werden sollten, was einem Verhältnis von etwa 1 Wahlplakat je 45 Einwohnern entspricht. Dies trägt nach Auffassung des Gerichts „der herausgehobenen Bedeutung einer Bundestagswahl hinreichend Rechnung und begründet jedenfalls in einer Stadt von der Größe [...] eine genügend große Masse, um eine sinnvolle Aufteilung unter einer Vielzahl konkurrierender Parteien zu ermöglichen, ohne zu einer rechtlich unzulässigen Marginalisierung der Selbstdarstellung kleinerer Parteien zu führen.“ Auch bei der Verteilung der Wahlwerbeflächen auf die Parteien hat die Stadt ermessensfehlerfrei „ein ausbalanciertes Wahlsichtwerbungs-Konzept entwickelt“. Danach erhielt jede („kleine“) Partei mindestens 3% der insgesamt bereitzustellenden Plakatplätze pro Stimmbezirk im Gemeindegebiet. In Anwendung von § 5 Abs. 1 S. 3 PartG musste der Umfang der Gewährung für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, mindestens halb so groß sein, wie für eine „große“ Partei, wobei eine „große“ Partei nicht mehr als das 5-fache einer kleinen erhalten darf. Wie nicht anders zu erwarten, war in dem Verfahren dann auch nicht das Berechnungsmodell als solches streitig, sondern die Frage, nach welchen Kriterien eine Partei als „groß“ oder „klein“ – wie die klagende Partei – einzustufen war. In der Einordnung als „kleine Partei“ konnte

auch das VG Gelsenkirchen letztlich keinen Ermessensfehler erkennen. Die politische Partei war „im Bundestag zuletzt nicht vertreten und auch niemals zuvor. Auch besteht nach Maßgabe der aktuellen Wahlprognosen für die Antragstellerin keine hohe Wahrscheinlichkeit, in den 18. Bundestag einzuziehen. Nach übereinstimmenden Prognosen von infratest und ZDF-politbarometer lag der prognostizierte Stimmenanteil [...] in den letzten Wochen und Monaten (seit Februar 2013) nicht über drei Prozentpunkten. Hieraus ist eine prognostisch hinreichend aussagekräftige Entwicklung ableitbar, die es noch rechtfertigt, die Antragstellerin nach ihrer Bedeutung eher der Gruppe der ‚sonstigen‘ Parteien zuzuordnen“, die sich mit den ihr zugedachten 173 Wahlplakaten im Stadtgebiet bescheiden musste.

Erfolglos blieb auch der Antrag einer (offenbar kleinen) politischen Partei vor dem **VG Weimar**<sup>73</sup>, mit dem sie eine Sondernutzungserlaubnis zum Anbringen von mindestens 51 weiteren Plakaten im Gemeindegebiet erstreiten wollte. Die (offensichtlich ebenfalls kleine) Gemeinde stellte im Gemeindegebiet insgesamt 250 Aufstellplätze zur Verfügung, von denen der klagenden Partei 13, also rund 5% der Gesamtzahl der Aufstellplätze, zugestanden wurden. Damit nicht zufrieden, machte die Partei „unter Hinweis auf verschiedene Gerichtsentscheidungen für sich einen Anspruch auf ein Wahlplakat je 100 Einwohner“ geltend. Dem erteilte das VG Weimar eine Absage: „Tragfähige Sachgründe für eine derartige rechnerische Ableitung werden nicht benannt. Darüber hinaus trägt eine derartige Ableitung nicht hinreichend den örtlichen Gegebenheiten Rechnung. Die Frage der Angemessenheit der Wahlsichtwerbung ist in einer Großstadt sicherlich anders zu beantworten, als in ländlichen Gebieten. Wie bereits ausgeführt, hat die Antragsgegnerin dem unter Berücksichtigung der Gemeindestruktur hinreichend Rechnung getragen.“

Erfolgreich war demgegenüber eine Partei, die vor dem **VG Schleswig**<sup>74</sup> auf die Zuteilung weiterer Wahlwerbeflächen für die Wahlsichtwerbung zu den stattfindenden Kreistags- und Gemeindewahlen klagte. Insgesamt waren für die an den Kreistags- und Gemeindewahlen teilnehmenden Parteien 623 Wahlplakate genehmigt worden, was der Gesamtzahl nach nicht zu beanstanden war. Das gewählte Verteilungssystem differenzierte allerdings danach, ob eine Par-

<sup>73</sup> VG Weimar, Beschluss vom 26.08.2013 – 2 E 779/13 We, online veröffentlicht bei juris.

<sup>74</sup> VG Schleswig, Beschluss vom 23.05.2013 – 3 B 52/13, online veröffentlicht bei juris.

tei zu beiden Wahlen mit eigenen Wahlvorschlägen antrat oder nur zu einer der beiden Wahlen. Auf die sowohl zur Gemeinde- wie auch zur Kreiswahl antretenden Parteien (SPD, CDU und FDP) entfielen davon jeweils 122, auf die nur zur Gemeindevahl antretenden beiden Wählergemeinschaften jeweils 109 und auf die nur zur Kreiswahl antretende klagende Partei, Bündnis90/Die Grünen und Die Linke jeweils 13 Plakate. Das VG Schleswig bewertete dieses Verteilungssystem als nicht sachgerecht und in sich nicht konsistent. „Zwar ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn bei der Vergabe von Sondernutzungserlaubnissen in dem Sinne zwischen Gemeinde- und Kreiswahl differenziert wird, dass Parteien und Gruppierungen, die zu beiden Wahlen antreten, mehr Plakate genehmigt werden als solchen Parteien und Gruppierungen, die nur zu einer der beiden Wahlen antreten (vgl. VG Frankfurt, Beschluss vom 27.02.2011, 7 G 601/01, zitiert nach Juris). Im vorliegenden Fall hat die Antragsgegnerin eine solche Differenzierung allerdings nicht sachgerecht vorgenommen. Sowohl hinsichtlich der Aufstellungsorte als auch hinsichtlich der Zahl der Plakate findet eine nicht gerechtfertigte Benachteiligung der Parteien statt, die – wie die Antragstellerin – lediglich zur Kreistagswahl antreten. Es ist nicht durch sachliche Besonderheiten der Kreistagswahl zu rechtfertigen, dass für diese pro Partei lediglich 13 Plakate und diese auch nur auf den Plakatwänden der Gemeinde angebracht werden dürfen, wo sie aufgrund der Anbringung von jeweils insgesamt 11 Plakaten pro Stellwand hinsichtlich der optischen Wahrnehmung eher ‚untergehen‘. [...] Die bewilligte Zahl ist angesichts der Größe der Gemeinde (ca. 27.000 Einwohner) und auch angesichts der Zahl der Wahlkreise für die Kreistagswahl unverhältnismäßig gering. Abgesehen davon trägt die hier vorgenommene Differenzierung auch der Tatsache nicht Rechnung, dass die Öffentlichkeit die Plakate ohnehin nicht ohne weiteres der Gemeinde- oder der Kreiswahl zuordnet und auch auf den Stellwänden direkt nebeneinander für beide Wahlen geworben wird.“ Das VG Schleswig bejahte deshalb einen Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Errichtung von weiteren 96 Einzelplakaten an 48 Standorten.

Auch das **VG Schwerin**<sup>75</sup> gab einer Partei Recht, die sich gegen eine per Allgemeinverfügung getroffene Regelung zur Verteilung von Wahlwerbeflächen zur Bundestagswahl 2013 wandte. Nach Ansicht des VG Schwerin unterliefen der Stadt bei der Verteilung der Gesamtzahl der zulässigen DIN A 1-Plakate inner-

halb des in 15 Wahlbezirke zuzüglich zweier Briefwahlbezirke eingeteilten Stadtgebiets „mehrere, den Sinn der getroffenen Regelungen durchgreifend in Frage stellende Gestaltungsfehler“. Bemängelt wurde insbesondere, dass die Stadt ihre Verteilungsentscheidung anhand der bundesweiten, auf eine Stelle hinter dem Komma gerundeten prozentualen Zweitstimmen-Anteile der Parteien und Wählervereinigungen nach dem endgültigen Ergebnis der Bundestagswahl von 2009 traf, obwohl von den 26 von dieser Verteilungsentscheidung Begünstigten bei der Bundestagswahl 2009 nur neun zur Wahl standen und auch bei der Bundestagswahl 2013 wiederum nur neun Wahlvorschlagsträger antraten. Danach werden, so das VG Schwerin, insgesamt 255 Plakataufhängeorte, was mehr als der Hälfte der insgesamt zu „bewirtschaftenden“ Wahlwerbefläche entspricht, „an Begünstigte verteilt, deren Einbeziehung in die Verteilungsentscheidung nicht ernsthaft in Betracht zu ziehen war, da das Publikum im Wirkungsbereich der hiermit ermöglichten Wahlwerbung im Wesentlichen zu einer Stimmabgabe in deren Sinne nicht in der Lage sein wird. [...] Besonders augenfällig ist der Missgriff auch bei der 2009 noch angetretenen Vereinigung Freie Wähler Deutschland (FWD), die bundesweit ein Ergebnis von 11.243 Zweitstimmen (0,0 %) erreichte und vom Bundeswahlausschuss am 4. Juli 2013 nicht erneut als Partei anerkannt wurde [...]. Diese unter Gleichheitsgesichtspunkten schon nicht mehr vertretbare Begünstigungsentscheidung ging zudem mit einer ebenso offensichtlich fehlsamen Benachteiligung der an der kommenden Wahl tatsächlich teilnehmenden Wahlvorschlagsträger einher. Denn die Allgemeinverfügung gesteht sowohl den drei erstmals zur Wahl zugelassenen Landeslisten [AfD, pro Deutschland und FREIE WÄHLER] als auch den zwei im Wahlkreis Nr. 012 antretenden Einzelkandidaten [...] keinerlei Möglichkeit der Wahlsichtwerbung mit Plakaten im Format bis DIN A 1 zu“, weshalb der gleichwohl gewählte Verteilungsmaßstab evident ungeeignet sei. Weitere 110 Plakatanbringungsmöglichkeiten hatte die Stadt ausschließlich unter den neun 2009 erfolgreichsten Wahlbewerbern verteilt, ohne dass das Gericht eine „feste Ordnung“ erkennen konnte. U.a. deshalb stellte das VG Schwerin die (teilweise) Unwirksamkeit der per Allgemeinverfügung getroffenen Verteilungsregelung fest und bejahte einen Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis im beantragten Umfang, so dass über die bereits erlaubten 17 Doppelplakatafeln im Format DIN A 1 hinaus das Anbringen weiterer 41 Wahlplakate zur Bundestagswahl 2013 zugelassen wurde.

<sup>75</sup> VG Schwerin, Beschluss vom 26.08.2013 – 7 B 441/13, online veröffentlicht bei juris.

Das **VG Augsburg**<sup>76</sup> verpflichtete eine Stadt im Wege der einstweiligen Anordnung dazu, spätestens bis Freitag den 13.09.2013, 12.00 Uhr (also bis spätestens zum Mittag des folgenden Tages) dem Bezirksverband einer Wählergruppierung im Stadtgebiet bis zu höchstens drei Standorte für das Aufstellen von Anschlagtafeln für die überörtliche Wahlwerbung zur Landtagswahl am 15.09.2013 zuzuweisen. Die Stadt hatte Einzelheiten zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Wahlwerbung in einer Plakatierungsverordnung (PlakatierungsV) geregelt, deren Rechtmäßigkeit nicht bezweifelt wurde. Allein die Anwendung der Regelungen bereitete offenbar Schwierigkeiten. Grundsätzlich ist nach § 3 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 1 PlakatierungsV grundsätzlich das Aufstellen bzw. Anbringen von Wahlplakaten nur an den von der Stadt zur Verfügung gestellten Anschlagtafeln zulässig. Wegen der besonderen Bedeutung der Teilnahme von Parteien an den Wahlen zu Parlamenten und der dazu notwendigen Werbung der Parteien durch Plakate enthält § 3 Abs. 2 S. 4 PlakatierungsV jedoch eine Ausnahmeregelung, wonach im Zusammenhang mit Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheiden die zugelassenen Landesparteien und Wählergruppen auch weitere eigene Anschlagtafeln für die überörtliche Wahlwerbung an den von der Stadt festgelegten Standorten aufstellen können. Das Aufstellen derartiger Anschlagtafeln hatte der Bezirksverband der Wählergruppierung im Juni 2013 bereits beantragt. Statt über den Antrag zu entscheiden, verwies die Stadt lediglich inhaltlich auf § 3 Abs. 2 S. 1 und 2 PlakatierungsV, wonach Wahlwerbung nur an den von der Stadt zur Verfügung gestellten Anschlagtafeln zulässig sei. Dabei ging die Stadt offenbar davon aus, an die Regelung des § 3 Abs. 2 S. 1 und 2 gebunden zu sein, und verkannte den ihr nach § 3 Abs. 2 S. 4 PlakatierungsV eingeräumten Ermessensspielraum. Der bloße Verweis auf den Ausschluss weiterer Wahlwerbung außerhalb der kommunalen Anschlagtafeln wird der Notwendigkeit einer danach geforderten Einzelfallentscheidung nicht gerecht. Weil aber mit der Ausnahmeregelung in § 3 Abs. 2 S. 4 PlakatierungsV kein gebundener Anspruch darauf eingeräumt wird, an jedem gewünschten Standort im Stadtgebiet Wahlplakate aufzustellen, verpflichtete das VG Augsburg die Stadt, dem Bezirksverband der Wählergruppierung die Standorte auf Antrag zuzuweisen. Allerdings hatte die Wählergruppierung bereits zuvor, ohne um gerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen, an drei Standorten auf öffentlicher Verkehrs-

fläche Plakate ohne die nötige Sondernutzungserlaubnis aufgestellt. Die Stadt forderte die Wählergruppierung zur Entfernung der Wahlplakate auf und drohte anderenfalls den Erlass eines kostenpflichtigen Entfernungsbescheides an. Die Wählergruppierung weigerte sich ausdrücklich, die Plakate zu entfernen, woraufhin der angedrohte Bescheid, versehen mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung, am 09.09.2013 erlassen wurde. Am 12.09.2013 erhob die Wählergruppierung beim VG Augsburg gegen den Bescheid Klage und beantragte zugleich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes, die aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen. Mit diesem Anliegen hatte die Wählergruppierung allerdings keinen Erfolg. Das **VG Augsburg**<sup>77</sup> lehnte den Antrag ab. Da die Wählergruppierung keine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen der Wahlplakate hatte und sich weigerte, die Plakate zu entfernen, war die Stadt berechtigt, den rechtswidrigen Zustand auf Kosten der Wählergruppe zu beseitigen oder beseitigen zu lassen, ohne dass es darauf ankäme, ob dem Grunde nach ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis gegeben ist.

*Dr. Alexandra Bäcker*

### 3. Parteienfinanzierung

Das **BVerfG**<sup>78</sup> hatte in zwei Eilverfahren über die Stundung einer der NPD auferlegten Strafzahlungspflicht zu entscheiden. Während dem Antrag der NPD im Mai 2013 noch entsprochen wurde, wurde im November die Wiederholung der einstweiligen Anordnung abgelehnt. Dem Eilverfahren liegt ein jahrelanger Rechtsstreit<sup>79</sup> zwischen der Bundestagsverwaltung und der NPD über Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht 2007 zu Grunde. Der Präsident des Deutschen Bundestages verpflichtete die NPD nach § 31 b S. 1 PartG zur Zahlung eines dem Zweifachen des den Unrichtigkeiten entsprechenden Betrags. Das BVerwG reduzierte letztinstanzlich die Zahlungsverpflichtung, hielt sie im Grundsatz aber aufrecht<sup>80</sup>. Über die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde ist noch nicht entschieden.

<sup>77</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 13.09.2013 – Au 6 S 13.1377, online veröffentlicht bei juris.

<sup>78</sup> BVerfG, Beschluss vom 11.11.2013 und vom 14.05.2013 – 2 BvR 547/13.

<sup>79</sup> VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – 2 K 39/09 – siehe dazu auch H. Merten, in: MIP 2010, S. 125 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – 3a B 1/11; siehe dazu auch H. Merten, in: MIP 2012, S. 148 f.; BVerwGE 145, 194 ff.

<sup>80</sup> Siehe zu den Einzelheiten der Entscheidung die Besprechung im Anschluss.

<sup>76</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 12.09.2013 – Au 1 E 13.1364, online veröffentlicht bei juris.

Die NPD beantragte beim Bundestagspräsidenten erfolglos die Stundung der gegen sie gerichteten Forderung in Höhe von insgesamt 1.271.355,76 €. Gegen den daraufhin ergangenen Ablehnungsbescheid der Bundestagsverwaltung erhob die NPD beim VG Berlin Verpflichtungsklage mit dem Ziel der Stundung bis zum Tag der Bundestagswahl (22. September 2013). Ein Eilantrag wurde beim Verwaltungsgericht nicht gestellt.

Bei der 2. Kammer des Zweiten Senats des BVerfG beantragte die NPD den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit dem Ziel, den Bundestagspräsidenten zu verpflichten, der NPD die vom Bund zu leistenden Abschlagszahlungen zum 15. Mai 2013 und zum 15. August 2013 i.H. von jeweils 303.414,05 € zu zahlen, ohne sie mit dem festgesetzten Zahlungsanspruch zu verrechnen. Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gab die Kammer am 14. Mai 2013 statt<sup>81</sup>. Am 15. Juni 2013 erklärte die NPD den verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit über die Stundung der Forderung für erledigt.

Die NPD beehrte in der Folge erneut den Erlass einer einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts mit dem Ziel, den Bundestagspräsidenten zu verpflichten, der NPD die vom Bund zu leistende Abschlagszahlung zum 15. November 2013 in unveränderter Höhe wiederum ohne Verrechnung mit der ihr gerichtlich auferlegten Zahlungsverpflichtung zu zahlen, diesmal mit Hinweis auf die anstehende Europawahl 2014. Diese Wiederholung der einstweiligen Anordnung vom 14. Mai 2013 wurde von der 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts abgelehnt<sup>82</sup>.

Die hinter dem Hauptsacheverfahren stehende Rechtsfrage der Verfassungsmäßigkeit des § 31 b S. 1 PartG und seine Anwendung durch das Bundesverwaltungsgericht<sup>83</sup> werden durch die beiden Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts nicht berührt. Der Beschluss im Mai stellt lediglich fest, dass der Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens offen ist, so dass nach ständiger Rechtsprechung<sup>84</sup> die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegen die Nachteile abzuwägen waren, die im gegenteiligen Falle entstehen würden.

Dass die NPD sich nicht zunächst mit einem Eilantrag auf Stundung an das VG Berlin gewandt habe, stehe der Zulässigkeit des Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, entgegen der Ansicht der Bundestagsverwaltung, nicht entgegen. Es fehle an einer gefestigten Rechtsprechung zur Zulässigkeit der Stundung von Zahlungsansprüchen nach § 31 b S. 1 PartG. Im Schrifttum werde die Stundungsmöglichkeit sogar bestritten<sup>85</sup>. Unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten könne die NPD daher nicht auf den fachgerichtlichen Eilrechtsschutz verwiesen werden. Die Verfassungsbeschwerde der NPD sei auch nicht offensichtlich unzulässig, da eine die verfassungsrechtlichen Grenzen überschreitende gerichtliche Rechtsfortbildung geltend gemacht wird, die eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaatsprinzip darstelle. Auch sei die Verfassungsbeschwerde nicht offensichtlich unbegründet. Es sei nicht von vorneherein erkennbar, dass „§ 31 b S. 1 PartG ohne ein vom Gesetzgeber zu normierendes Korrektiv subjektiver Verantwortlichkeit mit der Verfassung im Einklang“ stehe<sup>86</sup>. Folglich war von der Kammer eine Abwägung vorzunehmen, die den Vortrag der NPD berücksichtigt, ohne die staatlichen Mittel den anstehenden Bundestagswahlkampf nur erheblich eingeschränkt betreiben zu können. Würde die einstweilige Anordnung versagt und obsiege die NPD im Hauptsacheverfahren, könnten die Beeinträchtigungen im Wahlkampf nicht mehr rückgängig gemacht werden. Die Realisierung des staatlichen Zahlungsanspruchs wäre aber lediglich hinausgeschoben und bei künftigen Abschlagszahlungen sicher zu realisieren. Die Abwägung geht mithin eindeutig zu Gunsten der NPD und damit für den Erlass der einstweiligen Anordnung aus.

Bei der Wiederholung des Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 Abs. 6 S. 2 BVerfGG befasste sich das Bundesverfassungsgericht allein damit, ob der erneute Antrag zulässig war. Insoweit geht das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde auch im verfassungsrechtlichen Eilrechtsschutz gilt. Der Antragsteller muss zumutbare Möglichkeiten fachgerichtlichen Rechtsschutzes zuvor ausgeschöpft haben. Das Bundesverfassungsgericht verweist im Beschluss auf die Möglichkeit der NPD, eine Klage auf Verpflichtung des Bundestagspräsidenten zur Stundung der gegen sie erhobenen Forderungen zu erhe-

<sup>81</sup> BVerfG, Beschluss vom 14.05.2013 – 2 BvR 547/13, in: NVwZ-RR 2013, S. 625 ff.

<sup>82</sup> BVerfG, Beschluss vom 11.11.2013 – 2 BvR 547/13, online veröffentlicht bei juris; siehe auch die Beschlussbesprechung von Michael Sachs, in: JuS 2014, S. 189 f.

<sup>83</sup> BVerwG, Urteil vom 12.12.2012 – 6 C 32/11, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerwGE 145, 194 ff.

<sup>84</sup> BVerfGE 88, 25 (35); 89, 109 (110 f.).

<sup>85</sup> Mit Verweis auf Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG und europäisches Parteienrecht, 2009, § 31 b Rn. 31 ff.

<sup>86</sup> BVerfG, Beschluss vom 14.05.2013 – 2 BvR 547/13, in: NVwZ-RR 2013, S. 625 ff.

ben, wodurch für die Dauer der Stundung die Verrechnungslage entfallen wäre (§ 387 BGB). Dass eine Stundung von Forderungen nach § 31 b S. 1 PartG unzulässig sein könnte, zieht das Bundesverfassungsgericht in Betracht, verweist aber auf den offenen Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens. Die Kammer hat daher angenommen, dass eine solche Klage nicht von vornherein aussichtslos gewesen wäre, so dass die Weiterverfolgung des Klageweges für die NPD zumutbar gewesen sei. Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 2013 sei eine ausreichende Zeitspanne eröffnet worden, in der die NPD ihre Klage und gegebenenfalls fachgerichtlichen Rechtsschutz hätte erwirken können. Der Beschluss vom 11. November 2013 zeigt eindrucksvoll, dass auch ein zunächst erreichter Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht nicht von einer sorgfältigen Zulässigkeitsprüfung entbindet.

Das **BVerwG**<sup>87</sup> hatte über die Revision der NPD gegen die im Urteil des **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>88</sup> festgestellte erhebliche Zahlungsverpflichtung wegen Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht für das Jahr 2007 zu entscheiden. Dem nunmehr in dritter Instanz ausgefochtenen Streit liegt folgender Sachverhalt und Verfahrensgang zu Grunde: Mit Bescheid vom 26. März 2009 teilte der Präsident des Deutschen Bundestages mit, dass wegen festgestellter Unrichtigkeiten in Höhe von ca. 1,25 Mio. € im Rechenschaftsbericht der NPD für das Jahr 2007 nach § 31b PartG ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages entstanden sei und setzte die Verpflichtung der Klägerin zur Zahlung von rund 2,5 Mio. € fest. Die beanstandeten Unrichtigkeiten betrafen im Wesentlichen die falsche Ausweisung staatlicher Mittel, die Nichtaufnahme bestehender Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, die fehlende Erläuterung sonstiger Einnahmen trotz Erläuterungspflicht und das Fehlen eines lückenlosen Anschlusses des Reinvermögens des Rechnungsjahres 2007 an dasjenige des Jahres 2006. Das VG Berlin<sup>89</sup> gab der gegen den Bescheid erhobenen Klage zum Teil statt; das OVG Berlin-Brandenburg wies sie in vollem Umfang ab. Das BVerwG hat der Revision der Klägerin teilweise stattgegeben. Zwar weise der Rechenschaftsbericht der Klägerin im Wesentlichen die vom Präsidenten

des Deutschen Bundestages beanstandeten Unrichtigkeiten auf. Insbesondere hätte die Klägerin bei ihren Einnahmen aus "staatlichen Mitteln" im Rechnungsjahr statt der im Rechnungsjahr tatsächlich geflossenen Leistungen denjenigen Betrag angeben müssen, den der Präsident des Deutschen Bundestages für das entsprechende Jahr festgesetzt hat, und zwar ungeachtet des Umstands, dass die Festsetzung nach den Bestimmungen des Parteiengesetzes erst zum 15. Februar des Folgejahrs erfolgt. Dies folgt insbesondere aus dem verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebot (Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG), dessen Ziel darin besteht, eine Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen offenzulegen und den Wähler über jene Kräfte zu informieren, die die Politik der einzelnen Parteien bestimmen. Für die Bewertung der wirtschaftlichen Verhältnisse einer Partei sind insbesondere die Höhe und der Anteil der staatlichen Mittel an den der Partei insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel von zentraler Bedeutung. Aus der gesetzlich geforderten Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung folgt ferner, dass das Reinvermögen des Rechnungsjahres lückenlos an das Reinvermögen des Vorjahres anschließen bzw. eine vorhandene Differenz im Rechenschaftsbericht erläutert werden müsse, woran es hier ebenfalls fehle.

Allerdings bestehen die Unrichtigkeiten in dem eingereichten Rechenschaftsbericht nicht in der im angefochtenen Bescheid festgestellten Höhe. Insbesondere hätte der Präsident des Deutschen Bundestages bei der Auslegung des Rechenschaftsberichts auch nach Ablauf der im Parteiengesetz geregelten Ausschlussfrist zur Einreichung des Berichts auch die von der Partei im Rahmen der Anhörung vorgetragene Umstände berücksichtigen müssen. Hierzu gehörte im vorliegenden Fall die Erläuterung eines offensichtlichen Widerspruchs bei den Angaben zu den Einnahmen aus „staatlichen Mitteln“. Da sich auf dieser Grundlage eine geringere Abweichung des angegebenen von dem richtigerweise auszuweisenden Betrag ergab, ist auch die Feststellung einer Unrichtigkeit mangels lückenlosen Anschlusses des Reinvermögens im Rechnungsjahr 2007 an dasjenige des Rechnungsjahres 2006 nur hinsichtlich eines entsprechend geringeren Betrages zu Recht erfolgt.

Da die NPD die Unrichtigkeiten hätte voraussehen und vermeiden können und damit zumindest fahrlässig gehandelt hat, musste das BVerwG nicht entscheiden, ob die gesetzlich vorgesehene Sanktionierung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ein Verschulden voraussetzt. Im Ergebnis war der Sanktionsbescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages aufzuhe-

<sup>87</sup> BVerwG, Urteil vom 12.12.2012 – 6 C 32/11, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerwGE 145, 194 ff.

<sup>88</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – 3a B 1/11, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu auch H. Merten, in: MIP 2012, S. 148 f.

<sup>89</sup> VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – 2 K 39/09, online veröffentlicht bei juris; siehe auch H. Merten, in: MIP 2010, S. 125 f.

ben, soweit darin der den unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht der Klägerin für das Jahr 2007 entsprechende Betrag über den Betrag in Höhe von ca. 635.677,88 € hinaus geht und soweit darin die Verpflichtung zur Zahlung über den Betrag in Höhe von 1.271.355,76 € hinaus festgestellt wird.

Gegen die Entscheidung hat die NPD zwischenzeitlich Verfassungsbeschwerde erhoben, über die noch nicht entschieden wurde.

Das **BVerwG**<sup>90</sup> hat im jahrelangen Rechtsstreit um den Sanktionsbescheid gegen die FDP im Fall Möllemann teilweise an die Vorinstanz zurückverwiesen, im Übrigen aber die Rechtmäßigkeit des Sanktionsbescheids bestätigt. Mit dem Sanktionsbescheid hatte der Präsident des Deutschen Bundestages die Bescheide über die Gewährung staatlicher Mittel an die FDP für die Jahre 1997 bis 2001 sowie 2003 teilweise zurückgenommen und gleichzeitig gegen die FDP Rückerstattungs- und Abführungsverpflichtungen i.H. von insgesamt rund 3,5 Mio. € festgesetzt.

Wie bereits das OVG Berlin-Brandenburg<sup>91</sup> hat auch das BVerwG angenommen, dass der FDP-Landesverband Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1996 bis 2000 und 2002 Barspenden im Wert von insgesamt über 786.000 € von seinem damaligen Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann rechtswidrig erlangt habe. Die Partei habe zum einen gegen das Verbot verstoßen, Spenden anzunehmen, bei denen im Zeitpunkt der Annahme der Spende der Spender nicht feststellbar ist. Zwischen dem Spender Möllemann und dem die Spende für die Partei annehmenden damaligen Schatzmeister bzw. Hauptgeschäftsführer des Landesverbandes habe die Verabredung bestanden, die Identität des wahren Spenders weder parteiintern für die Parteivorstände noch für die Öffentlichkeit feststellbar werden zu lassen. Zu diesem Zweck wurden die Spenden gestückelt und unter Verwendung falscher Spenderbezeichnungen bzw. durch als Spender auftretende „Strohänner“ auf Konten des Landesverbandes der Partei eingezahlt. Das BVerwG bestätigt die Auffassung der Vorinstanz, dass es für die Feststellbarkeit des Spenders bei einem derartigen kollusiven Zusammenwirken nicht auf das Wissen der zur Spendenannahme befugten Person ankomme. Die Barspenden in den Jahren 1996 bis 2000 seien zudem nicht entsprechend dem PartG unter Angabe des Namens des Spenders in den Rechenschaftsberichten der Partei veröffent-

licht worden. Gleiches gelte für verschiedene Sachspenden im Gesamtwert von ca. 550.000 €, die Möllemann dem FDP-Landesverband Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1998 und 2000 zugewandt habe. Die festgestellten Rechtsverstöße führten nach den hier anzuwendenden Vorschriften des PartG in der bis 2002 geltenden Fassung grundsätzlich zum Verlust des Anspruchs auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften des PartG entsprechenden veröffentlichten Betrages.

In Höhe dieses Anspruchsverlusts sind die Bescheide über die Gewährung staatlicher Mittel, die auf der Grundlage der jährlich eingereichten Rechenschaftsberichte ergangen sind, teilweise rechtswidrig. Ihre Rücknahme ist nach einer 2002 in das PartG eingefügten und auf zurückliegende Spendenfälle entsprechend anzuwendenden Regelung jedoch dann ausgeschlossen, wenn die Partei Rechtsverstöße zu einem Zeitpunkt anzeigt, in dem konkrete Anhaltspunkte für diese Verstöße außerhalb der Partei nicht bekannt waren, und sie den Sachverhalt umfassend offenlegt. Hinsichtlich der in den Jahren 1999, 2000 und 2002 erlangten Spenden bestanden Anhaltspunkte für derartige sanktionsbefreiende Aufklärungsbemühungen der FDP. Mangels ausreichender Tatsachenfeststellungen sei dem Bundesverwaltungsgericht hierzu allerdings keine endgültige Entscheidung möglich, weshalb die Sache insoweit an das OVG Berlin-Brandenburg zurückverwiesen wurde.

Der Sanktionsbescheid sei im Übrigen nicht zu beanstanden. Insbesondere habe der Präsident des Deutschen Bundestages sein Ermessen nicht fehlerhaft ausgeübt. Das BVerwG ist im Ergebnis der Auffassung der Vorinstanz gefolgt, dass keine andere Entscheidung als die Rücknahme der Bewilligungsbescheide in Betracht gekommen wäre. Der zeitliche Abstand zwischen den Rechtsverstößen und dem Sanktionsbescheid war in diesem Zusammenhang nicht zu berücksichtigen, weil ein schützenswertes Vertrauen der Klägerin in den Bestand der Bewilligungsbescheide nach den Feststellungen der Vorinstanz nicht vorlag. Raum für weitergehende Ermessenserwägungen habe insoweit nicht bestanden.

Erfolglos blieb die Klage auch hinsichtlich der Festsetzung, dass die rechtswidrig angenommenen Barspenden abzuführen sind. Insoweit handele es sich lediglich um eine Abschöpfung der erlangten Vermögensvorteile, für die das Gesetz kein Ermessen vorsehe.

Das **OLG Zweibrücken**<sup>92</sup> hatte sich mit der Frage der Haftung eines Wirtschaftsprüfers bei der Über-

<sup>90</sup> BVerwG, Urteil vom 25.04.2013 – 6 C 5/12, in: NVwZ 2013, 1276 ff.; siehe auch VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris.

<sup>91</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.11.2011 – 3a B 2/11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>92</sup> OLG Zweibrücken, Urteil vom 09.08.2013 – 2 U 92/12, online veröffentlicht bei juris.

prüfung des Rechenschaftsberichtes einer politischen Partei zu beschäftigen. In dem Verfahren begehrt die NPD die Freistellung von erheblichen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Bundestagsverwaltung aufgrund der Einreichung eines fehlerhaften Rechenschaftsberichtes für das Kalenderjahr 2007<sup>93</sup>. Das Gericht hat dazu grundlegend ausgeführt, dass der vom Wirtschaftsprüfer anzulegende Sorgfaltsmaßstab sich von demjenigen der rechenschaftspflichtigen politischen Partei unterscheidet. Ein Wirtschaftsprüfer werde nicht als Rechtsanwalt tätig und schulde damit keine rechtliche Beratung, sondern allein die Überprüfung des Rechenschaftsberichts im Rahmen des durch § 29 Abs. 1 PartG vorgegebenen Umfangs, und dies lediglich anhand der zur Zeit der Erteilung des Testats zur Verfügung stehenden allgemeinen Erkenntnisquellen. Ergeben sich auf deren Grundlage keine zwingenden Gründe, die einer Erteilung des Testats entgegenstehen könnten, so scheidet eine Pflichtverletzung aus. Anders als die rechenschaftspflichtige Partei selbst, sei der Wirtschaftsprüfer nicht gehalten, sich im Zweifelsfall vorab an die Bundestagsverwaltung zu wenden.

Im zu entscheidenden Fall sah das Gericht eine Pflichtverletzung des Wirtschaftsprüfers darin, dass der Rechenschaftsbericht entgegen seinem Prüfvermerk nicht den gesetzlichen Vorschriften entspricht und dies dem Wirtschaftsprüfer bei gewissenhafter Prüfung hinsichtlich der fehlenden Erläuterungen der „sonstigen Einnahmen“ in Höhe von 20.691,91 € und des fehlenden Anschlusses des Reinvermögens an das Vorjahr hätte auffallen müssen. Hinsichtlich der fehlerhaften Ausweisung der staatlichen Mittel fehle es jedoch an einer Pflichtverletzung.

*Dr. Heike Merten*

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

Abgeordnete des Deutschen Bundestages dürfen vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) beobachtet werden, allerdings nur unter strengen Voraussetzungen. Das **BVerfG**<sup>94</sup> hat entschieden, dass die jahrzehntelange Beobachtung des ehemaligen Bundestagsabgeordneten und heutigen Fraktionsvorsitzenden der Linken im Thüringischen Landtag, Bodo Ramelow, unzulässig war und ein gegenläufiges Urteil des BVerwG<sup>95</sup> aufgehoben. Das freie Mandat aus Art. 38

Abs. 1 GG gewährleiste die freie Willensbildung der Abgeordneten und damit auch eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern. Gleiches gelte wegen Art. 28 GG auch für Landtagsabgeordnete.

Die systematische Sammlung und Auswertung öffentlich zugänglicher Informationen über den Abgeordneten stellt nach Auffassung des BVerfG einen Eingriff in das freie Mandat dar, nicht zuletzt, weil sie die besonders geschützte Kommunikationsbeziehung mit den Bürgern nachteilig beeinflussen könne. Ein solcher Eingriff könne aber zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerechtfertigt sein. Voraussetzung hierfür sei, dass eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff bestehe. Darüber hinaus müsse ein Eingriff „strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen“ entsprechen. Das Interesse am Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung überwiege insbesondere dann, wenn Anhaltspunkte dafür bestünden, dass der Abgeordnete sein Mandat zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbrauche oder diese aktiv und aggressiv bekämpfe.

Im Fall Ramelow sieht das Gericht diese Voraussetzungen nicht als gegeben an. Zwar beinhalte das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) eine hinreichende Ermächtigung für eine Beobachtung. Die Beobachtung von Ramelow sei jedoch unverhältnismäßig gewesen, weil nicht erkennbar sei, dass er selbst verfassungsfeindliche Ziele verfolge. Dass es Untergliederungen seiner Partei gebe, bei denen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen vorlägen, reiche nicht aus, schließlich sei Ramelow selbst nicht in diesen Mitglied.

Überraschend ist, dass sich das BVerfG mit der Frage, ob eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Maßnahme des BfV besteht, nur sehr knapp auseinandersetzt. Bezweifelt werden kann etwa, ob das BVerfSchG, das im Wesentlichen Generalklauseln beinhaltet, dem Schutz des Abgeordnetenmandats ausreichend Rechnung trägt. Fraglich ist auch, ob angesichts der herausragenden Stellung des Abgeordneten im demokratischen Prozess ein Grundrechtsschutz durch Verfahren gewährleistet werden kann und muss.<sup>96</sup> Der Beschluss hat somit mehr Fragen aufgeworfen, als beantwortet.

<sup>93</sup> Siehe dazu Urteil des BVerwG vom 12.12.2012 – 6 C 32/11, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerwGE 145, 194 ff., und die Besprechung von H. Merten in diesem Heft.

<sup>94</sup> BVerfG, Beschluss vom 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>95</sup> BVerwGE 137, 275 ff.

<sup>96</sup> Siehe hierzu auch J. Prigge, Abgeordnete unter Beobachtung des Verfassungsschutzes, in: T. Müller-Heidelberg et al. (Hrsg.), Grundrechte Report 2014 (i.E.); außerdem E. Sokolov, Geheime „offene Beobachtung“ für Jedermann, in diesem Heft; M. Morlok/E. Sokolov, Beobachtung und Überwachung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch den Verfassungsschutz, in: DÖV 2014 (im Erscheinen).

Nach der Bundestagswahl vom 22. September 2013 hatte die SPD angekündigt, ihre Mitglieder über ihre Zustimmung zur Bildung einer großen Koalition mit der CDU zu befragen. In der Öffentlichkeit wurde daraufhin diskutiert, ob eine solche Mitgliederbefragung nicht eine unzulässige Einschränkung des freien Abgeordnetenmandats aus Art. 38 Abs. 1 GG sei. Denn auch wenn die Befragung die Abgeordneten der SPD rechtlich nicht binde, gehe von ihr eine Zwangswirkung aus, so dass ein Abgeordneter im Parlament möglicherweise nicht ohne Weiteres entgegen des Ergebnisses der Mitgliederbefragung abstimmen könne. Das **BVerfG**<sup>97</sup> hatte in diesem Zusammenhang über einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG zu entscheiden. Dieser war darauf gerichtet der SPD zu untersagen, die Mitgliederbefragung durchzuführen. Der zweite Senat des BVerfG hat den Antrag abgelehnt. Eine (in der Hauptsache noch zu erhebende) Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, weil es sich bei der Mitgliederbefragung nicht um einen Akt öffentlicher Gewalt handle. Die SPD übe keine öffentliche Gewalt im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG aus, weil Parteien zwar in den Bereich der Staatlichkeit hinein wirkten, diesem aber nicht angehörten. Damit sei eine Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache unzulässig, so dass eine einstweilige Anordnung nicht in Betracht komme. Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit stellt das BVerfG auch Erwägungen in der Sache an und verneint im Ergebnis zu Recht eine Verletzung von Verfassungsrecht. Die politische Einbindung des Abgeordneten in Partei und Fraktion in Bund und Ländern, so das Gericht, sei verfassungsrechtlich erlaubt und gewollt. Wie die politischen Parteien den parlamentarischen Willensbildungsprozess innerparteilich vorbereiteten, obliege in den Grenzen der Artt. 21 und 38 Abs. 1 GG ihrer autonomen Gestaltung. Es sei nicht erkennbar, dass der Mitgliederentscheid für die betroffenen Abgeordneten Verpflichtungen begründen könnte, die über die mit der Fraktionsdisziplin verbundenen hinausginge. Dem ist zuzustimmen. Beim Abschluss von Koalitionsvereinbarungen sind die Parteien die Akteure, die den Ton angeben. Auch bei anderen Parteien entscheiden Parteigremien über die Frage, ob eine Koalition zustande kommen soll. Eine Willensäußerung der Partei und damit politische Anbindung der Abgeordneten an die Partei an dieser Stelle zu versagen würde dazu führen, dass auch bei anderen parlamentarischen Entscheidungen ein Votum der Mitglieder verfassungsrechtlich zweifelhaft wäre. Damit aber würde das freie Mandat überbe-

<sup>97</sup> BVerfG, Beschluss vom 06.12.2013 - 2 BvQ 55/13.

tont, die Parteien würden unter Ausblendung der Verfassungswirklichkeit ihrer herausgehobenen Stellung im politischen Prozess beraubt. Zu begrüßen ist, dass das BVerfG dies in seinem Beschluss klargestellt hat.

Die Piratenfraktion im Landtag Schleswig-Holstein ist mit einem Organstreitverfahren gegen die Funktionszulage für Parlamentarische Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer (PGF) vor dem **LVerfG**<sup>98</sup> gescheitert. Dass Abgeordnete, die für ihre Fraktion als PGF tätig sind, gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 4 AbgG SH eine Zulage in Höhe von 45 Prozent der Abgeordnetendiät erhalten, ist nach dem Urteil des Gerichts verfassungsgemäß. Den Status von Landtagsabgeordneten regelt der Landesgesetzgeber eigenverantwortlich, er hat dabei allerdings die rechtlichen Vorgaben der Landesverfassung und – wegen der Homogenitätsklausel des Art. 28 GG – des Grundgesetzes, hier insbesondere des Art. 38 Abs. 1 GG, zu beachten.<sup>99</sup>

Die Zahlung einer zusätzlichen Vergütung rechtfertigt sich nach Auffassung des LVerfG daraus, dass es sich bei den Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern (PGF) um „besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen“ handelt. Die PGF sind in die Behandlung aller parlamentarischen Initiativen eingebunden. Im Sinne der Fraktion begrenzen und kanalisieren sie Initiativen und nehmen zudem administrative Aufgaben wahr. Insbesondere gleichen sie parlamentarische Initiativen einzelner Abgeordneter auch mit der Fraktionsdisziplin ab und versuchen dieser Geltung zu verschaffen. Dieser Aufgabenkreis kann, so das Gericht, nur „in Randbereichen“ von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktion übernommen werden, denn zum einen handle es sich um politische Aufgaben und zum anderen bestehe der Wert der PGF gerade darin, dass sie mit anderen Abgeordneten „auf Augenhöhe“ agieren könnten.

Aus der Fülle und dem Charakter der skizzierten Aufgaben folge, dass PGF zum einen fremdbestimmte Termine in einem großen Umfang wahrzunehmen hätten und zum anderen nicht selten ihre eigene Meinung zugunsten der Fraktion hintanstellen müssten. Eine für diese Tätigkeiten entschädigende Funktionszulage sei, soweit sie auf eine geringe Zahl und besonders herausgehobene politisch-parlamentarische Funktionen begrenzt bleibe, ein „angemessener Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen formeller Gleichheit der Abgeordneten und dem Erfordernis parlamentarischer Arbeitsstrukturen“.

<sup>98</sup> LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. September 2013 – LVerfG 13/12, online veröffentlicht bei juris.

<sup>99</sup> Zur Rechtsprechung des BVerfG zu Funktionszulagen siehe M. Schmidt/M. Weberink, MIP 2000, S. 71 ff.

Fraktionen des Deutschen Bundestages müssen Dritten zudem keine Informationen über die Höhe der von ihnen gewährten Funktionszulagen herausgeben. Dies hat das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>100</sup> entschieden und damit ein Urteil des VG Berlin<sup>101</sup> bestätigt. Aus § 46 Abs. 3 AbgG ergebe sich, dass Parlamentsfraktionen nicht als Verwaltungsbehörde im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) zu behandeln seien. Damit sei ein Anspruch aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG ebenso ausgeschlossen wie aus dem Berliner Pressegesetz. Das Gericht führt aus, dass die vom Gesetzgeber vorgenommene rechtliche Einordnung der Fraktionen verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Dass sich die Fraktionen in einem „öffentlich-rechtlichen Regelungszusammenhang“ bewegen, führe nicht dazu, dass sie Teil der öffentlichen Verwaltung seien. Einer Versagung des Informationsanspruchs steht nach Auffassung des OVG auch nicht das Gebot der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG entgegen, weil dieses den Gesetzgeber nicht zu einer Ausgestaltung des Informationszugangs in einer Art und Weise verpflichte, die dem Kläger einen Anspruch auf die von ihm begehrten Informationen geben würde.

Dem Beschluss des OVG ist in der Sache zuzustimmen. Fraktionen eines Parlaments sind als Teil der Legislative der Anwendung des IFG entzogen. Ob Journalisten aber auf anderem Wege die Möglichkeit haben, Informationen über die Verwendung öffentlicher Mittel durch die Fraktionen zu erhalten, ist weiter offen. Denn die Fraktionen rechnen die ihnen zugewendeten Mittel mit der Bundestagsverwaltung ab – und diese ist ihrerseits nach § 1 Abs. 1 S. 2 IFG grundsätzlich zur Auskunft verpflichtet.<sup>102</sup> Inwieweit die Statusrechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG oder andere verfassungsrechtliche Gründe einer Herausgabe der Informationen entgegenstehen können, dürfte die Gerichte deshalb in absehbarer Zeit beschäftigen.

Das **OVG Lüneburg**<sup>103</sup> hatte ebenfalls über die Tätigkeit des Verfassungsschutzes zu befinden, in diesem Falle allerdings in Niedersachsen. Wiederum betraf es eine Abgeordnete der Partei Die Linke. Sie saß seit 2005 für ihre Partei im Bundestag. Mit ihrer Klage vor dem VG Hannover begehrte sie, das niedersächsische Landesamt für Verfassungsschutz zu verpflichten, ihr Einsicht in die beim Landesamt für

Verfassungsschutz über sie geführten Akten zu gewähren und vollständige Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten zu erteilen. Hierauf legte das Landesamt dem Gericht teilweise Akten vor, teilweise verweigerte es die Vorlage und berief sich nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO auf eine Sperrerklärung. Daraufhin beantragte die Klägerin, im Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO festzustellen, dass die Verweigerung der Vorlage der vom Verwaltungsgericht angeforderten vollständigen Akten durch die Beklagte rechtswidrig war. Im Verfahren gem. § 99 Abs. 2 VwGO entscheidet das zuständige Oberverwaltungsgericht durch Beschluss über die Rechtmäßigkeit einer verweigerten Vorlage von Urkunden oder Akten, der Übermittlung der elektronischen Dokumente oder der Erteilung von Auskünften. Es entscheidet ein bei den Oberlandesgerichten und beim BVerwG gem. § 189 VwGO jeweils zu bildender Fachsenat. Das VG Hannover setzte das Verfahren aus und gab das Verfahren an das OVG Lüneburg ab. Der Fachsenat des OVG hatte damit zu entscheiden, ob die Weigerung der Vorlage der vollständigen Akten durch das beklagte Landesamt für Verfassungsschutz rechtmäßig war. Es hat dem Antrag teilweise entsprochen und ihn im Übrigen abgelehnt. Die Sperrerklärung und die hiermit verbundene Weigerung des Landesamtes, die Akten vorzulegen, sei rechtswidrig, soweit sie Dokumente betreffe, die nach ihrem Inhalt oder ihrer Art, etwa der Zusammenstellung oder dem Zeitpunkt der Erlangung, keine plausiblen Rückschlüsse darauf zuließen, aus welcher Informationsquelle sie stammten, ob sie durch verdeckte Erkenntnisquellen gewonnen worden oder auf welchem Wege sie zu den Sachakten gelangt seien. Denn in diesem Falle bestehe kein Geheimhaltungsbedürfnis zum Zwecke des Quellenschutzes. Eine Verweigerung könne nur dann rechtmäßig erfolgen, wenn das Bekanntwerden des Inhalts zurückgehaltener Dokumente dem Wohl des betroffenen Landes oder dem Bund Nachteile bereiten würde. Denn in diesem Falle sei die Geheimhaltung ein legitimes Anliegen des Allgemeinwohls. Ein Nachteil sei dann gegeben, wenn und soweit die Bekanntgabe des Akteninhalts die zukünftigen Aufgaben der Sicherheitsbehörden einschließlich deren Zusammenarbeit mit anderen Behörden erschweren oder Leib und Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde. Soweit die Beklagte diese Gründe anführe und ihr Ermessen in rechtmäßiger Weise ausübe, könne sie Dokumente zurückhalten. Bei einem Teil der Akten, die der Fachsenat des OVG Lüneburg auch inhaltlich geprüft hat, liege ein Geheimhaltungsbedürfnis vor. Der andere Teil lasse nicht erkennen, inwieweit ein

<sup>100</sup> OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2013, S. 554 ff.

<sup>101</sup> VG Berlin, Urteil vom VG Berlin, 01.12.2011 – 2 K 114.11, online veröffentlicht bei juris; siehe H. Kühr, MIP 2012, S. 154.

<sup>102</sup> H. Schmitz/S.-D. Jastrow, NVwZ 2005, S. 984 ff.

<sup>103</sup> OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2013, S. 556 ff.

Geheimhaltungsbedürfnis bestehe. Aus diesem Grund seien diese Akten im Hauptverfahren vor dem VG Hannover vorzulegen.

*Jasper Prigge*

## 5. Wahlrecht

Das **BVerfG**<sup>104</sup> beschäftigte sich mit der Freigabe der Briefwahl bei Europawahlen und hält diese im Ergebnis für verfassungsgemäß. Die das Wahlgeheimnis einschränkende Briefwahl ist für das BVerfG sowie für Bundes- und Landtagswahlen kein Neuland. Der Beschwerdeführer wendet sich nun aber gegen den Verzicht auf das Begründungserfordernis für die Teilnahme an der Briefwahl und beanstandet damit das erhöhte Fälschungsrisiko. Im Widerstreit stehen hier – ähnlich wie schon in der Debatte über den Einsatz von Wahlcomputern – auf der einen Seite der Wahlrechtsgrundsatz der Geheimheit der Wahl sowie der ungeschriebene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und auf der anderen Seite die Allgemeinheit der Wahl.

Die einschlägigen Bundesregelungen des EuWG und der EuWO werden vom BVerfG am Grundgesetz, namentlich insbesondere an Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, gemessen. Es führt dazu aus, dass die Zulassung der Briefwahl dem Ziel diene, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen, um damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Letzterer sei eine Grundsatzentscheidung, die zwar der Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl gegenläufig sei, gleichzeitig aber deren Einschränkung rechtfertige. Dies ist durchaus bemerkenswert, wird der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl doch nach bisheriger Wertung so verstanden, dass er lediglich allen die Möglichkeit der Teilnahme an Wahlen einräumen, nicht einer möglichst hohen Wahlbeteiligung dienen sollte. Der zweite Senat scheint – der geringen Wahlbeteiligung geschuldet – von seiner Strenge in der Entscheidung zum Einsatz von Wahlcomputern abzurücken. Damit räumt er der Verfolgung des Ziels, die Wahlbeteiligung zu erhöhen, und damit der Allgemeinheit der Wahl Vorrang vor den festgestellten Einschränkungen der Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl ein.

Weiter hatte das **BVerfG** über gleich zwölf Nichtanerkennungsbeschwerden<sup>105</sup> zu entscheiden. Acht davon verwarf es als unzulässig. Die Union der

Menschlichkeit<sup>106</sup>, die 0% Hürdenpartei<sup>107</sup>, die Freien Wähler Deutschland<sup>108</sup> und die Jahw Partei/Neue Soziale Union/ Freie Soziale Union<sup>109</sup> scheiterten an der Beschwerdefrist. Gemäß § 96a Abs. 2 BVerfGG ist die Beschwerde binnen einer Frist von vier Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung in der Sitzung des Bundeswahlausschusses nach § 18 Abs. 4 Satz 2 BWG zu erheben und zu begründen. Die Aktiven<sup>110</sup>, die Deutsche Konservative Partei<sup>111</sup> und die GRAUEN PANTHER<sup>112</sup> kamen der Begründungsanforderung aus § 23 Abs. 1 S. 1, § 96a Abs. 2 BVerfGG nicht nach, indem sie sich nicht mit den Erwägungen des Bundeswahlausschusses auseinandersetzten und auch sonst keine Beweismittel oder Argumente vorbrachten. Dem Antrag der SU-SustainableUnion – Nachhaltigkeitspartei Deutschland<sup>113</sup> fehlte es bereits an der Schriftform des § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG, da aus der Beschwerde nicht klar hervorging, wer sie erhob. Die Beschwerden der Vereinigung Deutsches Reich – das Herz Europas<sup>114</sup> und der Vereinigung DIE NÄCHSTEN<sup>115</sup> wurden als jedenfalls unbegründet verwiesen, da keine gültige Beteiligungsanzeige bei Ablauf der Einreichungsfrist vorlag und erforderliche Anlagen fehlten. Im Rahmen der Beschwerde der Partei der Bedrängten<sup>116</sup> konnte das BVerfG angesichts ihrer acht Mitglieder und sonst kaum vorhandener Organisationsstrukturen, bis auf eine unregelmäßig erscheinende Zeitschrift, der Vereinigung keine Parteieigenschaft i.S.d. § 2 PartG zuerkennen und wies die Beschwerde als unbegründet zurück. Lediglich die Deutsche Nationalversammlung<sup>117</sup> hatte mit ihrer Nichtanerkennungsbeschwerde Erfolg. Sie konnte eine wirksame Anzeige vorweisen und hat vom BVerfG die Parteieigenschaft nach § 2 PartG zuerkannt bekommen. Das Gericht unterstrich dabei, dass bei einer jungen Partei, also zu Beginn ihres Wirkens, für die Beurteilung der Parteieigenschaft eine Gesamtschau aller Umstände erforderlich ist. Der über mehrere Monate bestehende Bundesvor-

<sup>106</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 2/13.

<sup>107</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 5/13.

<sup>108</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 9/13.

<sup>109</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 10/13.

<sup>110</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 1/13.

<sup>111</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 6/13.

<sup>112</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 8/13.

<sup>113</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 11/13.

<sup>114</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 12/13.

<sup>115</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 7/13.

<sup>116</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 4/13.

<sup>117</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 3/13, online veröffentlicht bei juris.

<sup>104</sup> BVerfG, Beschluss vom 09.07.2013 – 2 BvC 7/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>105</sup> Dazu J. Krüper, Das Bundesverfassungsgericht als Parteifachgericht, www.juwiss.de/2013-7/ (abgerufen am 17.01.2014).

stand, 6 Landesverbände und zahlreiche Internetauftritte sowie öffentliche Informationsveranstaltungen auf Bundesebene reichten dem BVerfG trotz der geringen Mitgliederzahl von 42 aus, um die Ernsthaftigkeit des Bemühens, auf die politische Willensbildung der Bevölkerung Einfluss zu nehmen, zu bejahen.

Das **LVerfH Hamburg**<sup>118</sup> entschied über die Rechtmäßigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zur Hamburger Bezirksversammlung. Nachdem in der Vergangenheit bereits Sperrklauseln bei Bundes- und Europawahlen (2011) Gegenstand von Gerichtsverhandlungen waren, ging es hier um die Wahl der Bezirksversammlungen. Dabei handelt es sich um sieben Verwaltungsausschüsse, die in den sieben Teilgebieten Hamburgs, neben der Hamburger Bürgerschaft, der Legislative des Landes, direkt gewählt werden. Der dabei anwendbare § 1 Abs. 3 S. 1 HbgBezVWG führt über einen Verweis in die Vorschriften über die Wahl zur Hamburger Bürgerschaft zur Anwendung einer Drei-Prozent-Sperrklausel, wonach Bezirkslisten nur berücksichtigt werden, wenn sie bei der Wahl mindestens drei Prozent erreicht haben. In der diese Beschwerde betreffenden Wahl in einem der Teilgebiete führte die Anwendung dieser Klausel dazu, dass etablierte Parteien je einen Sitz mehr erlangten, während zwei kleinere Parteien es nicht in die Bezirksversammlung schafften.

Der Beschwerdeführer rügte einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 HambLVerG und Art. 38 Abs. S. 1 GG, die inhaltsgleich die Wahlrechtsgrundsätze postulieren. Insbesondere stelle die Anwendung der Drei-Prozent-Sperrklausel einen Eingriff in die Wahlgleichheit in Gestalt der Erfolgswertgleichheit der Stimmen dar. Zugleich beklagte er einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien. Die Wahlrechtsgleichheit sowie auch die Chancengleichheit der Parteien verlangen eine formale Gleichbehandlung der Wähler bzw. Parteien. Differenzierungen bedürfen insofern besonderer Rechtfertigung. Der dem Gesetzgeber eingeräumte Spielraum bei der Ausgestaltung des Wahlrechts wird somit durch die Verfassung beschränkt.

Das Hamburgische VerfG fordert zur Rechtfertigung von Differenzierungen Gründe, „die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann“. Diese Gründe müssen zugleich besonders, sachlich legitimiert und zwingend sein. Der Verweis auf eine drohende Zersplitterung der gesetzgebenden Körperschaft, die eine Bedrohung für die Funktionsfähigkeit darstellen kann, ist zwar grundsätzlich geeignet,

einen Eingriff zu legitimieren, dies könne aber, so das Gericht, nicht pauschal für alle Fälle gelten. Vielmehr komme es auf die einzelne Volksvertretung und ihre Funktionen an. Damit schließt sich das Gericht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen an. Dort stellte das BVerfG bereits fest, dass theoretische Zersplitterung und abstrakte Gefahrenprognosen für den Gesetzgeber keine ausreichende Grundlage für die Einführung von Sperrklauseln darstellten.

Folglich wertet das Gericht die vorliegende Konstellation im Einzelfall aus und kommt zügig zu dem Schluss, dass die Anwendung der Drei-Prozent-Sperrklausel mit der Verhinderung von Zersplitterung ein legitimes Ziel verfolge und dazu ein geeignetes und erforderliches Mittel darstelle. Zwar bestünden mildere Mittel, wie etwa die Evokation, diese habe jedoch keine präventive Wirkung und sei somit nicht in gleichem Maße geeignet. In der Angemessenheit stellt das Gericht richtigerweise auf das Gewicht und die Wahrscheinlichkeit der drohenden Funktionsbeeinträchtigung ab. Es erkennt keine Hinweise auf eine drohende Zersplitterung, wenn die Sperrklausel entfällt. Hinzu tritt, dass entgegen sonstiger Wahlkonstellationen, in denen Sperrklauseln existieren, in der vorliegenden die Hamburger Bürgerschaft durch nachträgliche Implementierung einer Sperrklausel eine eventuell entstandene Zersplitterung zumindest für die nächste Wahlperiode aufheben kann. Übliche Parlamente sind im Falle einer Zersplitterung regelmäßig nicht in der Lage, durch erneute Einführung einer Sperrklausel die Zersplitterung zu verhindern, da sie angesichts der vielen kleinen Parteien im Parlament regelmäßig keine ausreichende Mehrheit erzielen können. Insofern drohe in Hamburg nur eine geringe, da auf eine Legislaturperiode bezogene, Beeinträchtigung. Konsequenterweise stellt das Hamburgische VerfG die Unangemessenheit der Drei-Prozent-Sperrklausel und damit die Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 3 HbgBezVWG fest.

Allerdings ordnet das Gericht keine Neuwahlen an, sondern räumt dem Bestandsschutz angesichts der großen Mehrheit der großen Fraktionen Vorrang ein. Damit folgt es auch insoweit der ständigen Rechtsprechung des BVerfG. Begrüßenswert ist, dass es nicht ohne Weiteres das Wahlergebnis ohne Sperrklausel feststellt. Dies würde nämlich eine Verfälschung der Wahl bedeuten, da der Wählerwille ohne die Sperrklausel ex post nicht eindeutig ermittelt werden kann.

Der **VerfGH Berlin**<sup>119</sup> entschied nur wenige Monate später über die Drei-Prozent-Sperrklausel für Wahlen

<sup>118</sup> HVerfG, Urteil vom 15.01.2013 – HVerfG 2/11, in: DVBl 2013, 304-309.

<sup>119</sup> BerlVerfGH, Urteil vom 13.05.2013 – 155/11, in: DVBl 2013, 848-851.

zu Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin, allerdings mit einem anderen Ausgang. Zunächst liegt ein wesentlicher Unterschied darin, dass im Gegensatz zu Hamburg in Berlin die Sperrklausel nicht einfachrechtlich, sondern in der Landesverfassung verankert ist. Dem einschlägigen Art. 70 Abs. 2 S. 2 BerVerf steht allenfalls Art. 70 Abs. 1 S. 1 BerVerf, aus dem sich die Gleichheit der Wahl ergibt, entgegen. Diese Normen seien, so das Gericht, gleichrangig. Damit stünde der Regelung zur Sperrklausel keine höherrangige Norm entgegen. Das Gericht versteht die Verfassung als Einheit, zumal sie keine Art. 79 Abs. 3 GG entsprechende Vorschrift kenne. Allenfalls eine Grundentscheidung könne innerhalb der Verfassung Höherrangigkeit beanspruchen, dafür gelte aber ein strenger Maßstab, zudem haben diese Ausnahmeharakter. Jedenfalls stelle die Sperrklausel keine solche Grundentscheidung der Verfassung in Frage. Zwar ist der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit eine solche Grundentscheidung, er sei aber nicht absolut und uneinschränkbar, sondern verlange vielmehr angesichts mangelnder Festlegung auf ein striktes Verhältniswahlrecht nicht zwingend, dass alle Stimmen in absolut gleicher Weise Berücksichtigung finden. Auch verstoße Art. 70 Abs. 2 S. 2 BerVerf nicht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, da er ebenfalls keinen höheren Rang in der Verfassung einnehme. Nachdem der Gerichtshof feststellt, dass er dazu befugt ist, überprüft er auch die Vereinbarkeit des Art. 70 Abs. 2 S. 2 BerVerf mit dem Grundgesetz und kommt zu dem Ergebnis, dass die Sperrklausel nicht gegen Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verstoße. Die Norm könne weder direkt noch analog angewendet werden, da die Bezirke eine besondere Rechtsstellung hätten. Auch das Homogenitätsprinzip aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG sieht es als nicht verletzt an. Dieses verlange nur eine bestimmten Grundsätzen entsprechende Verfassungsordnung in den Ländern, räume ihnen also einen Gestaltungsspielraum ein.

Beachtenswert ist, dass es das Gericht infolge seiner Feststellungen nicht mehr unternimmt, zu untersuchen, ob der Wegfall der Sperrklausel eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Bezirksverordnetenversammlungen herbeigeführt hätte, was noch Schwerpunkt der Entscheidung in Hamburg war. Lediglich das Sondervotum spricht dies deutlich an, da Richter Rueß den Grundsatz der Gleichheit der Wahl für eine tragende Grundentscheidung hält und demzufolge die Rechtfertigung der Einschränkung genauer prüft.

Auch das **LVerfG Schleswig-Holstein**<sup>120</sup> beschäftigte sich mit einer Sperrklausel. Hier ging es jedoch

<sup>120</sup> LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13.09.2013 – LVerfG 9/12, in: SchlHA 2013, 377-378.

um die Befreiung des SSW von der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl zum Landtag Schleswig-Holstein. Seit 1955 wurde der SSW als Partei der dänischen Minderheit von der Regelung des § 3 Abs. 1 S. 1 LWahlG, der eine Sperrklausel vorsieht, durch seinen S. 2 ausgenommen. Nachdem das BVerfG zwei Vorlagen des OVG Schleswig zu diesem Thema für unzulässig erklärt hatte, hat das LVerfG nun ausführlich dazu Stellung bezogen. Rechtlich gesehen ging es also um eine Gegen Ausnahme zu der durch die Sperrklausel bedingten Einschränkung der Erfolgswertgleichheit bei der Landtagswahl in Schleswig-Holstein. Die Rüge der fehlerhaften Anwendung des § 3 Abs. 1 S. 2 LWahlG sowie diejenige der Verfassungswidrigkeit der genannten Vorschrift hatten im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde jeweils keinen Erfolg.

Das Gericht stellte zur ersten Rüge fest, dass der SSW eine Partei i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 1 PartG sei und es in Schleswig-Holstein unverändert eine dänische Minderheit gebe. Es leitet weiter aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 S. 2 LWahlG ab, dass sich eine Partei personell, thematisch und programmatisch nicht ausschließlich an die dänische Minderheit richten müsse, um als Partei „der“ dänischen Minderheit angesehen zu werden. Die historische und personelle Verknüpfung sowie programmatische Geprägtheit des SSW mit der dänischen Minderheit genüge für die Bejahung des vom § 3 Abs. 1 S. 2 LWahlG geforderten Merkmals. Dem stünde auch nicht entgegen, dass der SSW sich mit allgemeinen politischen Themen befasst.

Bevor das Gericht zur Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 S. 2 LWahlG Stellung nimmt, prüft es zunächst den Satz 1, also die Regelung zur Sperrklausel selbst. Es verfolgt den üblichen Argumentationsstrang und wertet die Funktionsfähigkeit des Parlaments, die nur gewährleistet ist, wenn stabile Mehrheiten sichergestellt sind, als zwingendes und überzeugendes Argument zur Einschränkung der Erfolgswertgleichheit. Diese Einschätzung sei bundesdeutsche Verfassungstradition im Bund und in allen Ländern. Die Verletzung durch die Befreiung von der Sperrklausel liegt da auf der Hand: Die Zweitstimme derjenigen Wähler, die den SSW wählen, der im Ergebnis die Sperrklausel nicht erreicht, hat einen höheren Erfolgswert als eine Stimme, die für eine andere Partei abgegeben wurde, die die Sperrklausel ebenfalls nicht erreicht. Die für eine Partei der dänischen Minderheit abgegebene Zweitstimme wird in jedem Fall berücksichtigt, wenn die Partei so viele Stimmen erzielt, dass ihr bei der Sitzverteilung ein Mandat zugerechnet werden kann, während andere von der Sitzverteilung ausgeschlossen werden.

Trotz der genannten Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien hält das Gericht die Rückausnahme des § 3 Abs. 1 S. 2 LWahlG für verfassungsgemäß. Auch hinsichtlich der Zulässigkeit von Ausnahmen vom Quorum gelten zwar ähnlich strenge Voraussetzungen wie für die Einführung des Quorums selbst. Dem Gesetzgeber stünde es aber frei, Ausnahmen einzuführen, wenn ein zureichender Grund dafür vorliegt. Als anerkanntes Beispiel für eine Ausnahme führt das Gericht die Grundmandatsklausel auf. Eine Ausnahme von der Sperrklausel könne gar, so das Gericht, dazu beitragen, die Legitimation der Klausel selbst zu sichern. Es sieht die Befreiung des SSW durch die Schutzpflicht des Landes für die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 Abs. 2 LVerf legitimiert. Dieses Ziel sei ein Verfassungsgut von hohem Rang. Nach Sinn und Zweck der die dänische Minderheit schützenden Regelungen, der historisch-politischen Lage sowie aufgrund verschiedener Dokumente und Abkommen kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Rückausnahme geeignet, erforderlich und angemessen sei. Die Entscheidung erging jedoch mit 4:3 Stimmen. Drei der Richter hielten die Ausnahme zugunsten der SSW für verfassungswidrig, da sie keine für die Rechtfertigung erforderlichen „zwingenden“ Gründe erkannten.

Zudem hatte vor dem **LVerfG Schleswig-Holstein**<sup>121</sup> ein Einzelbewerber wegen der Gestaltung des Stimmzettels die Landtagswahl angefochten. Er beklagte, dass sein Name in der linken Spalte des Wahlzettels und damit optisch abgesetzt abgebildet worden war, womit der Zettel suggeriert habe, er gehöre nicht zum Block der anderen Direktkandidaten. Zudem habe sich sein Name und der eines Mitbewerbers an einer Stelle befunden, die meist durch das Halten des Zettels verdeckt gewesen sei, was auch zu der geringen Anzahl erlangter Stimmen beigetragen habe.

Das Gericht stellt seiner Prüfung voran, dass Prüfungsgegenstand des Wahlprüfungsverfahrens die Gültigkeit der Wahl sei, weshalb es nur Erfolg haben kann, wenn es auf Wahlfehler gestützt wird, die auf die Sitzverteilung von Einfluss waren. Eine bloß theoretische Möglichkeit genüge nicht, vielmehr müsse sie konkret und nicht ganz fernliegend sein.

Den Rechtlichen Rahmen der Beurteilung bietet der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit für alle Bewerber sowie die Freiheit der Wahl, wonach jeder Wähler das Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige Beeinflussung von außen ausüben können muss. In Anbetracht dessen erkennt das Gericht in der Gestaltung

des Wahlzettels keine Beeinträchtigung, die geeignet wäre, die Wahl konkret zu beeinflussen. Vielmehr gehe die Landesverfassung von einem Leitbild mündiger, verständiger und ihr Wahlrecht verantwortungsbewusst ausübender Wahlbürger aus. Von diesen sei zu erwarten, dass sie unabhängig von der Gestaltung des Wahlzettels vor Stimmabgabe den Inhalt durch Entfalten des selbigen gänzlich erfassen. Zwar könne eine Platzierung der Namen auf den ersten Plätzen auf dem Zettel einen wahlpsychologischen Vorteil bedeuten, dieser sei aber marginal und führe nicht zwangsläufig zu einer Verletzung genannter Rechte. Auch bei Unterstellung einer Beeinflussung des Wählerwillens durch die Gestaltung des Wahlzettels hält das Gericht eine Auswirkung auf die Sitzverteilung für fernliegend und die Beschwerde damit für unbegründet.

Vor dem **VG Stade**<sup>122</sup> focht ein Kläger die Kommunalwahlen an. Er führte hierfür diverse Verstöße gegen die Neutralitätspflicht an, beklagte Wahlbeeinflussung durch unzulässige Sendungen und unsachgemäße Wahlwerbung. Insbesondere beklagte er das Verhalten des Gemeindevahlleiters in einer Sitzung des Wahlausschusses. Dieser habe massiv und unsachlich auf den Wahlausschuss eingewirkt. Das VG Stade hält das Vorbringen des Klägers teilweise bereits für unzulässig. Soweit dieser Verstöße gegen beamtenrechtliche Pflichten des Gemeindevahlleiters und Bürgermeisters rügt, betreffen diese bereits keinen Rechtsverstoß i.S.d § 46 Abs. 1 S. 1 NKWG, welcher den Wahleinspruch regelt. Weitere Rügen werden als nicht hinreichend substantiiert und als bloße Vermutungen verworfen, da auch im Rahmen des Klageverfahrens keine notwendige Konkretisierung erfolgte. Hierzu zählt auch der Hinweis des Klägers auf eine Differenz zwischen der Anzahl der gültigen und gewerteten Stimmzettel.

Im Übrigen hält das Gericht die verbliebenen Rügen für unbegründet. Es erkennt in den Einwänden des Klägers keine Wahlfehler i.S.d. § 46 Abs. 1 NKWG, die das Wahlergebnis mehr als nur unwesentlich beeinflusst hätten. Etwa die als Wahlwerbung angeprangerte Sendung, in der der Wahlleiter unzulässigen politischen Einfluss geübt haben soll, hält das Gericht für eine humoristische und somit jeglicher politischen Aussage entzogene Sendung. Dies will das Gericht an der Mimik und übertriebenen Betonung des Wahlleiters sowie der gesamten Gestaltung der Sendung erkannt haben.

*Ewgenij Sokolov*

<sup>121</sup> LVerfG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 20.06.2013 – LVerfG 6/12, online veröffentlicht bei juris.

<sup>122</sup> VG Stade, Urteil vom 20.03.2013 – 1 A 1517/11, in: SchIHA 2013, 375-377.

## Rezensionen

**Armingeon, Klaus (Hrsg.): Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie, Festschrift für Manfred G. Schmidt, Springer VS, Wiesbaden 2013, ISBN 978-3658018528, 99,99 €.**

*Ein umfangreiches Werk für eine Koryphäe*

Manfred G. Schmidt hat der deutschen Politikwissenschaft nicht nur mehrere Standardwerke geschenkt, sondern in der internationalen politikwissenschaftlichen Forschung mit der „Parteiendifferenzhypothese“ die Verbindung aus Politikfeld- und Parteienforschung als Forschungszweig etabliert. Entsprechend kann die Festschrift für einen solch einflussreichen Politikwissenschaftler kaum zu umfangreich ausfallen – und die von Klaus Armingeon herausgegebene Festschrift erfüllt diese Erwartungen vollkommen. Im Vorwort lässt Armingeon durchblicken, dass sogar noch mehr Beiträge und eine noch breitere inhaltliche Ausrichtung möglich gewesen wären. So beschränkt sich die Festschrift neben Einleitung und Anhang zum Leben Manfred G. Schmidt auf vier große inhaltliche Teile: „Politikwissenschaft im Kontext“, „Politik in Deutschland“, „Staatstätigkeit, Institutionen und Parteien“ sowie „Demokratie“. Vor allem die letzten beiden Teile enthalten für Parteienforscher interessante Beiträge. Alle Beiträge versuchen einen direkten Bezug zu den Arbeiten Schmidts herzustellen. Aus den insgesamt 33 (!) Aufsätzen der Festschrift möchte der Rezensent sich im Folgenden auf die für Parteienforscher relevanten Beiträge beschränken – obwohl auch zahlreiche andere Beiträge eine Erwähnung verdient hätten. Zuallererst fällt dem Parteienforscher Hans Kemans Aufsatz zur Entstehung der sozialdemokratischen Parteienfamilie ins Auge. Der niederländische Altmeister beweist, dass selbst in von der Politikwissenschaft häufig erörterten Themen Erkenntnisgewinne möglich sind. In einer umfangreichen empirischen Analyse zeigt Keman, wie die Massendemokratisierung den Aufstieg der sozialdemokratischen Parteien begünstigte. Im Gegensatz zu den meisten historischen oder geographischen Analysen orientiert sich Keman bei seinem internationalen Vergleich am konkreten Politikeinfluss sozialdemokratischer Parteien. Seine Vergleichsindikatoren sind die Einheit von Gewerkschaften und Partei, Kohäsion der Arbeiterbewegung, Parteieinfluss auf den Staat und die Geschichte der Ausweitung des Wohlfahrtsstaates in dem jeweiligen Land (S. 234). Keman diagnostiziert eine erhebliche Varianz innerhalb der sozialdemokratischen Parteienfamilie in Abhängigkeit der jeweiligen nationalen De-

mokratisierungsprozesse. Der Herausgeber selbst, Klaus Armingeon, hat einen sehr spannenden und empirisch hochklassigen Beitrag zu den Handlungsspielräumen politischer Parteien während der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise untersucht. Merkmal der Parteipolitik in der letzten Krise sei, dass keine großen Reformen erfolgten. Wesentliche Unterschiede zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung bei der Umsetzung der Austeritätspolitik kann er nicht finden. Allerdings setzen linke Parteien eher auf Steuererhöhungen zur Konsolidierung, während rechte Regierungen auf Ausgabenkürzungen setzen. Kernindikator für erfolgreiche Konsolidierungspolitik ist für ihn der Zinssatz der Schuldtitel an den Anleihemärkten. Aber ist es normativ gerechtfertigt, Politik am Marktzins zu bewerten? Marktakteure könnten so eine doppelte Stimme bekommen, warnt Armingeon – nämlich dann, wenn diese Marktakteure zugleich Stimmbürger als auch Marktzins beeinflussende Wirtschaftselite seien (S. 130). Das Prinzip der politischen Gleichheit wäre so über den Anleihemarkt ausgehebelt. Zudem kann Armingeon zeigen, dass diese Marktakteure nicht unbedingt ökonomisch rational, sondern ideologisch rational handeln: Vorschussvertrauen in Form niedriger Zinsen bekommen die Ausgabenkürzer, nicht die Parteien, die mittels Steuererhöhungen an der Einnahmeseite der Konsolidierungspolitik arbeiten.

Zahlreiche Beiträge in dem Band beschäftigen sich mit der Parteiendifferenzhypothese in der Tradition von Manfred G. Schmidt. Grob gesagt geht die Parteiendifferenzhypothese davon aus, dass es einen Unterschied macht, ob nun eine sozialdemokratische respektive „linke“ oder eine bürgerliche Regierung amtiert. Duane Swank analysiert international vergleichend die Politik von 2002 bis 2010. Entgegen der häufig geäußerten Erwartung, dass im postindustriellen Zeitalter die Unterschiede zwischen linken und rechten Regierungen verschwinden würden, bestehen die Unterschiede zwischen den Parteien in den Regierungslagern fort: sozialdemokratische Regierungen sind nach wie vor stärker Gleichheitsorientiert. Ferdinand Müller-Rommel überträgt die Parteiendifferenzhypothese auf Mittel- und Osteuropa. Die Erwartungen werden in der Tendenz auch hier erfüllt, das Bild ist aber insgesamt uneinheitlicher. Müller-Rommel unterscheidet zwischen dem Output des Regierungshandelns, z.B. marktliberalen Reformen, und dem Outcome, z.B. der Arbeitslosenquote. Sozialdemokratische Regierungen gehen eher einher mit sinkender Arbeitslosigkeit, sind gelegentlich auch Durchsetzer marktliberaler Reformen. Bürgerliche Regierungen stehen stets für marktliberale Re-

formen. Die Befunde sind aber nicht so deutlich wie in der Literatur bislang für Westeuropa. Francis G. Castles fragt direkt „Does government matter?“. Er untersucht die Verbindungen zwischen Parteipolitik, Regierungsausgaben und Politikergebnissen. Keinen Einfluss findet er in Feldern wie der Lebenserwartung. Bei Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit findet er hingegen direkte Effekte, vor allem positive Effekte von Bildungsausgaben auf eine geringe Arbeitslosigkeit. Die Kindersterblichkeit sinkt und die Lebenserwartung steigt bei geringerer Lohnungleichheit. Bei Castles spannendem Beitrag stören lediglich die grausam formatierten SPSS-Tabellen. Stärker funktionalistisch anstatt auf den Parteeinfluss abzuheben argumentieren Herbert Obinger und Elisabeth Obinger-Gindulis. Sie zeigen, dass die Ausweitung des Sozialstaats zu einem Großteil schlicht aus den Erfordernissen des gesellschaftlich-ökonomischen Wandels folgt. Eingangs stellen sie ein Zitat von Papst Leo XIII. den Aussagen von Karl Marx gegenüber, um bei aller Unterschiedlichkeit der Parteizugehörigkeiten deren Ähnlichkeit in der Gesellschaftsanalyse im 19. Jahrhundert herauszustellen. Dahingegen zeigen Marius Busemeyer, Rita Nikolai und Frieder Wolf in einem gemeinsamen Beitrag zur Berufsausbildungspolitik, dass in diesem Politikfeld die konkreten Akteurskonstellationen wichtiger sind als die Unternehmen und sozioökonomischen Veränderungen. Die Rolle institutioneller Veto-Punkte in der Umweltpolitik erläutern Ellem Immergut und Matthias Orłowski. Mit den besonderen Herausforderungen von Konsolidierungspolitik in Föderalstaaten, insbesondere der Koordinierung der unterschiedlichen staatlichen Ebenen, beschäftigen sich Dietmar Braun und Philipp Trein. Sie sehen mit Besorgnis einen Effekt der De-Solidarisierung zwischen den einzelnen Gliedstaaten eines föderalen Systems als Folge der erzwungenen Konsolidierung des Gesamtstaates. Zohlnhöfer entwickelt schließlich in einem spannenden Beitrag Umriss einer Theorie des Politikwandels unter Berücksichtigung des Parteienwettbewerbs. Dabei stellt er die Hypothese auf, dass der Wählerstimmenwettbewerb zwischen den Parteien zwar grundsätzlich Reformen hemmen würde, es aber dennoch Konstellation gibt, in denen Reformen wahrscheinlich sind (S. 380): Entweder müssen die Parteien keine größeren elektoralen Kosten fürchten, oder die Reformen sind ein Weg, die Gewinnaussichten zu verbessern.

Angenehm fällt die thematische Breite des Sammelbandes auf, die insbesondere im vierten Abschnitt zur Demokratie ins Auge springt. Sie entspricht der Breite von Manfred G. Schmidts Schaffen, der mit

„Demokratiethorien“ *das* deutschsprachige Lehrbuch zum Thema verfasst hat. Graf Kielmansegg nimmt sich Schmidts Einführungswerk in die Demokratietheorie vor und hier insbesondere den dort vorgenommenen Theorievergleich. De Tocqueville wird dort als ein großer Theoretiker der höchsten Kategorie aufgeführt – doch stimmt das überhaupt? Graf Kielmansegg setzt sich kritisch mit den „unsystematischen“ Kriterien von Schmidt auseinander. Er überprüft schließlich, ob de Tocqueville für einen „Dialog mit der heutigen Demokratietheorie“ geeignet sei. Sein Fazit: Schmidt habe Recht. Gerade weil Tocqueville seine Analyse vor der industriellen Revolution verfasst habe, sei er von der Auseinandersetzung um das Primat der Politik oder das Primat der Ökonomie unbeeinflusst und für heutige Demokratietheoretiker so fruchtbar zu lesen. Uwe Wagschal diskutiert diverse Demokratieindizes und konstatiert, dass praktisch alle gängigen Verfahren Elemente der direkten Demokratie vernachlässigen würden. Wagschal selbst verwendet den Begriff „Direktdemokratie“, der aber – wie er selbst sagt – noch nicht einmal auf die Schweiz zu 100% anwendbar sei (S. 620). Wagschal kennt offenkundig nicht die Schriften von Sabine Jung (2001), in denen eine grundlegende Konzeptualisierung direktdemokratischer Instrumente entwickelt wird und die erläutern, weshalb es eine „Direktdemokratie“ in modernen Flächendemokratien nicht geben kann, sondern immer nur direktdemokratische Instrumente zur Ergänzung repräsentativer Verfahren. Eine Berücksichtigung der dortigen Gedanken hätten Wagschals guten Beitrag konzeptuell schärfen können. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union diskutieren Peter A. Hall und Fritz W. Scharpf in getrennten Beiträgen, die aber eine ähnliche Schlussfolgerung aufweisen. Hall kritisiert vor allem die fehlende Passgenauigkeit der Europäischen Institutionen zur Lösung der Verteilungsprobleme, die die Entwicklung des Binnenmarktes zwangsläufig mit sich gebracht habe. Scharpf bestreitet grundsätzlich die demokratietheoretische Legitimität einer supranationalen Regierung. Armin Schäfer stellt seine unlängst öffentlich viel beachteten Befunde zur ungleichen Partizipation von sozio-ökonomisch unterschiedlichen Schichten vor. Insbesondere die ökonomisch besser gestellten und gebildeten Eliten beteiligen sich an den demokratischen Prozessen; entsprechend geraten die ohnehin ökonomisch schlechter gestellten Gruppen weiter ins Hintertreffen. Die verschiedenen Debatten zur „Postdemokratie“ werden in einem interessanten Überblicksbeitrag von Sven Jochem vorgestellt. Wolfgang Merkel entwickelt darüber hinaus ein komplettes Forschungsprogramm zur

Krise der Demokratie und greift hierzu auf seine Konzeption der *Embedded Democracy* zurück. Klaus von Beyme vertritt in seiner Analyse der Wirkungszusammenhänge der alten und neuen Medien sowie der Parteipolitik eine optimistischere Sichtweise. Er sieht unter Berufung auf zahlreiche empirische Untersuchungen weniger eine Postdemokratie denn vielmehr eine „Neo-Demokratie“ im Entstehen: Die Ansprüche der Bürger werden größer, aber die Auseinandersetzung zwischen Ideal und Wirklichkeit eines politischen Systems sei der Demokratie zuträglich (S. 404). Spezialaspekten autokratischer Regime widmet sich Auriel Croissant in seiner Untersuchung von Militärregimen. Jenseits der Politikwissenschaft auch für Juristen interessant sind die Ausführungen von Dieter Nohlen zu „Wahlssysteme als Rechtsfrage“, in denen der Großmeister der Wahlssystemforschung sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinandersetzt. Nohlen kommt zu einem wenig schmeichelhaften Urteil über die Rechtsprechung des BVerfG zu Wahlssystemfragen. Ausgehend von einer „eigentümlichen“ Interpretation der Erfolgswertgleichheit gehe Deutschland im internationalen Vergleich einen Sonderweg: „der Grundsatz der Verhältniswahl, der nicht im Grundgesetz verankert ist, [wird] über den Grundsatz des gleichen Wahlrechts im Sinne des aus ihm abgeleiteten Gebots der Erfolgswertgleichheit der Stimmen an das Wahlssystem angelegt“ (S. 543). Dies sei besonders in der Rechtsprechung zum Europawahlrecht sichtbar geworden; das BVerfG schere sich nicht um die politische Entwicklung eines einheitlichen Wahlsystems innerhalb der Europäischen Union. Deutschland weiche nun auf Grund der Rechtsprechung des BVerfG von dem allgemeinen Konsens innerhalb der EU gegen eine reine Verhältniswahl ab – sofern die Prozenthürde bei den Wahlen zum Europäischen Parlament endgültig fallen würde. Dies widerspreche ausdrücklich dem Gebot des Grundgesetzes an der „Verwirklichung eines vereinten Europas“ mitzuwirken – und missachte zudem internationale Befunde zur Wahl-systemforschung vollkommen.

Die Festschrift für Manfred G. Schmidt ist ein fast so imposant umfangreiches Werk wie das Wirken von Manfred G. Schmidt in der deutschen und internationalen Politikwissenschaft. Viele Beiträge sind äußerst lesenswert – und konnten hier zum Teil nicht genügend gewürdigt werden. So spannend und vielseitig der Band ist – er ist in Teilen nicht wirklich leserfreundlich. Kurze Zusammenfassungen der Beiträge zu Beginn hätten die Orientierung erleichtert. Zwar ist der Band in vier große Themenbereiche unterteilt, doch innerhalb dieser Themenbereiche sind die Bei-

träge alphabetisch sortiert. So war es dem Rezensenten mangels anderer schnell zugänglicher Quellen erst nach Lektüre der einzelnen Beiträge möglich, zu erkennen, welche Aufsätze inhaltlich miteinander zusammenhängen. Dies schmälert jedoch kaum den Eindruck, dass es sich um eine wirklich gelungene Festschrift zu Ehren der akademisch eindrucksvollen Karriere Manfred G. Schmidts handelt.

*Dr. Simon Tobias Franzmann*

**Bukow, Sebastian: Die professionalisierte Mitgliederpartei – Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit, Springer VS, Wiesbaden 2013, ISBN 978-3658008642, 39,95 €.**

Nur wenige Studien zur Organisationserforschung politischer Parteien orientieren sich bei ihrer Untersuchungsanlage und der Interpretation der gewonnenen Daten am hochentwickelten Theorienbestand der allgemeinen Organisationswissenschaft. Die Dissertation von Sebastian Bukow bildet hingegen eine löbliche Ausnahme. Sie greift gezielt auf organisationstheoretische Ansätze zurück, um die gewandelte organisationale Beschaffenheit der im Bundestag vertretenen Parteien zu erschließen.

Auf der einen Seite stehen Parteistatute hinsichtlich der Frage im Mittelpunkt, welche Rolle sie aus neo-institutioneller Sicht für die Organisationsstruktur von Parteien spielen. Nach diesem organisationstheoretischen Ansatz erklärt sich „die formale Organisationsstruktur ... nicht aus den Anforderungen der Organisation“, sondern als „Folge einer Umsetzung von Umwelterwartungen“ (S. 35). Diese würden über Parteistatute so umgesetzt, dass sich der Eindruck von „Rationalität, Effizienz oder demokratischer Legitimität“ erzeugen lasse (S. 21). Institutionelle Erwartungen hätten gerade bei Organisationsreformen von Parteien ein dermaßen großes Gewicht, dass „sogar dysfunktionale Strukturen eingeführt werden“ könnten (S. 80).

Ein von Bukow zur Überprüfung der Theorie durchgeführter detaillierter Statutenvergleich zeigt auf, wie die Bundestagsparteien aufgrund parteirechtlichen Zwangs und kulturell-normativen Erwartungsdrucks in kongruenter Form den ihnen institutionell vorgegebenen „Handlungs- und Gestaltungsrahmen“ ausschöpfen und gerade mit Blick auf Organisationsreformen eine „Isomorphie per Nachahmung“ (S. 121) aufweisen. Bestätigt sieht Bukow hierin, dass Parteien zum Gewinn von Legitimität „zumindest symbolisch, nicht zwingend organisatorisch“ „normativem Druck“

Folge leisten würden (S. 282 f). Ob und inwieweit nicht doch von Statuten verhaltensregulierende Wirkungen auf innerparteiliche Entscheidungsbildungs- und Machtverteilungsprozesse ausgehen, wäre indes genauer zu untersuchen gewesen.

Auf der anderen Seite richtet sich das Forschungsinteresse der Studie auf die Rolle des Parteiapparats der Bundestagsparteien, zumal er mit seinen hauptamtlichen Mitarbeitern der Parteizentrale sowie den Landes-, Bezirks- und Kreisgeschäftsstellen den „Kern der Parteiorganisation“ (S. 15) bilden würde. Erkenntnisleitend erblickt Bukow im Parteiapparat einen „Dienstleister“ und eine „steuerungswillige Leitagentur“, die einer „strategisch-organisatorischen Zentralisierung und Professionalisierung“ unterliege (S. 81). Organisationstheoretisch sichert Bukow diese These mit dem klassischen „bürokratisch-rationalen“ Ansatz von Max Weber ab und unterstellt, dass Parteien sich durch ein „rationales Organisationsparadigma“ erschließen ließen. Sie bilden aus dieser Sicht „normale (steuerungsfähige) Organisationen“ und „in gewissem Umfang durchrationalisierte Systeme“ (S. 48, 50). Parteiapparat und Parteispitze, also die „party in central office“, könnten infolgedessen der „Anarchie“ entgegenwirken (S. 69).

Wie sich diese Organisationsbeschaffenheit im Organisationsverständnis der Vertreter des Parteiapparats niederschlägt, erfragt Bukow über Leitfaden-Interviews mit zwölf Spitzenangestellten/innen der Berliner Parteizentralen und einer standardisierten Online-Befragung von 167 Geschäftsstellen-Mitarbeitern/innen von SPD, FDP, Grünen und Linkspartei. CDU und CSU verweigerten die Befragung. Herausfinden wollte Bukow, inwieweit Parteiangestellte in ihrem Organisationsverständnis eher dem Leitbild einer „Mitglieder-/Mitgliedschaftsorientierung“ oder dem der „Professionalitäts-/Wählerorientierung“ anhängen (S. 215 ff). Bei den Antworten heben sich unter den Befragten die Partei-Spitzenangestellten dadurch hervor, dass sie für sich explizit einen Führungs- und Steuerungsanspruch in Kommunikations- und Kampagnenfragen geltend machen, der über eine bloße administrative Dienstleisterfunktion hinausreicht (S. 191). Dagegen können Geschäftsstellen-Mitarbeiter/innen für sich in ihrem Umfeld keinen nennenswerten Einflussgewinn verbuchen (S. 195). Obgleich ihrer Ansicht nach der Parteibetrieb starken kommunikationstechnologischen Veränderungen unterliegt, bleibt hiervon ihr betont mitgliederorientiertes Organisationsverständnis unbeeinflusst. Nur 16,7 % der Befragten präferieren ein elektoral-professionelles Organisationsleitbild.

Bukow deutet seine Befragungsbefunde so, „dass alle Parteien proklamatorisch und normativ-pragmatisch am Modell der Mitgliederpartei festhalten“ würden (S. 278), während in Wirklichkeit dieses Modell als „Fiktion“ der „Mythologisierung“ diene (S. 254). Inwieweit nun die Parteiapparate, wie vom Rationalitäts-Paradigma unterstellt, realiter für organisationale Zentralisierung und Professionalisierung stehen, bleibt indes mit diesen Befragungsbefunden unbeantwortet. Zudem passen überdies auch in theoretischer Hinsicht dieser Ansatz und der Neoinstitutionalismus nicht zusammen. Behauptet letzterer doch, wie Bukow selbst betont (S. 14), dass Organisationsrationalität in den Bereich der „Rationalitätsmythen“ und der „Legitimitätsinszenierung“ verwiesen werden müsste.

Die Dissertation von Bukow repräsentiert ein Musterexemplar theoriegeleiteter, empirisch gehaltvoller Parteienforschung, die sich als Organisationsstudie am Leistungsniveau der allgemeinen Organisationswissenschaft messen lassen kann. Mit ihr wird die Organisationsanalyse politischer Parteien zukünftig am neoinstitutionellen Ansatz nicht mehr vorbeikommen. Diskussionsbedürftig bleibt allerdings, ob der Parteiapparat willens und in der Lage ist, die Partei insgesamt als eigensinnige Freiwilligenorganisation auf eine professionell-zweckrationale Organisationslogik auszurichten.

*Prof. Dr. Elmar Wiesendahl*

**Decker, Frank/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013, Nomos, Baden-Baden 2013, 669 S., ISBN 978-3832977283, 98 €.**

Im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 haben Frank Decker und Eckhard Jesse einen fundierten und umfangreichen Sammelband herausgegeben, der sich mit der deutschen Koalitionsdemokratie befasst. Durch die mittlerweile abgeschlossenen Koalitionsverhandlungen sind manche Beiträge ein Stück weit von der Realität überholt worden. Gleichwohl bietet der Sammelband vielfältige Einsichten, die von grundsätzlicher Natur sind, da sie langfristige Trends beschreiben und damit über die Tagesaktualität hinausreichen. Der Sammelband ist eine fundierte und umfangreiche Bestandsaufnahme der deutschen Koalitionsdemokratie, die den Gegenstand aus unterschiedlichsten Perspektiven beleuchtet. Im Mittelpunkt steht dabei weniger das Koalitionsmanagement, sondern die Koalitionsbildung und deren Folgen. Die meisten Beiträge des Bandes gehen auf eine wissenschaftliche Tagung zurück, die im Januar 2012 an

der Akademie für politische Bildung Tutzing abgehalten wurde. Der opulente Sammelband mit insgesamt 29 Beiträgen auf 669 Seiten unterteilt sich in vier Abschnitte. Im ersten – theoretischen – Teil werden Aspekte wie Rolle und Einfluss der Wähler (Karl-Rudolf Korte) oder die Bedeutung von Koalitionsaussagen (Frank Decker und Thomas Schubert) eingeordnet. Herauszuheben ist vor dem Hintergrund des jüngsten Mitgliederentscheides der SPD der Beitrag von Niko Switek, der die Rolle der Parteibasis bei Koalitionsverhandlungen untersucht. Insgesamt stellt er fest, dass die Parteibasis in der Regel eine sehr begrenzte Rolle gespielt hat. Bei ungewöhnlichen Koalitionen könne die Parteibasis jedoch die Rolle eines „Wachhundes“ einnehmen. Dies war beim jüngsten Mitgliederentscheid der SPD nach der Bundestagswahl 2013 eher nicht der Fall. Erwähnenswert ist jedoch, dass ein Mehr an Basis-Partizipation nicht immer auf Kosten der Parteielite gehen muss, da gerade die SPD-Parteiführung in den Koalitionsverhandlungen mit der Union von dem Damoklesschwert des Mitgliederentscheids profitiert hat und letztlich gestärkt aus diesem Entscheid hervorgegangen ist. Innerparteiliche Demokratie muss kein Nullsummenspiel sein. Im zweiten Teil des Sammelbandes werden übergreifende Analysen präsentiert, die von einer historischen Analyse der deutschen Koalitionsdemokratie (Patrick Horst), den Gründen für das Scheitern von Länderkoalitionen (Roland Sturm), dem Verhältnis zwischen Länder- und Bundeskoalitionen (Uwe Jun und Lasse Cronqvist) und der Rolle von Minderheitsregierungen (Stephan Klecha) handeln. Im dritten Teil werden Koalitionsmodelle im Einzelnen analysiert und auf ihre Wahrscheinlichkeit für die Bundestagswahl 2013 geprüft. Von großer Aktualität ist hier der Beitrag von Evelyn Bytzek, die die Frage beantwortet, wer von Großen Koalitionen profitiert. In ihrer systematischen, diachronen Analyse stellt sie keinen klaren Trend fest. Allenfalls lasse sich feststellen, dass eine der beiden koalierenden Parteien regelmäßig geschwächt aus Großen Koalitionen hervorgehe. Dies müsse jedoch nicht unbedingt der Juniorpartner sein. Kritisch ist insgesamt für den Sammelband anzumerken, dass gerade die Trennung zwischen dem theoretischen Teil und den übergreifenden Analysen unscharf ist. Doch dies mag dem Charakter eines Tagungsbandes geschuldet sein. Im vierten Teil bieten Fallanalysen etwa zu Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Italien, Österreich und Skandinavien europäische Vergleichsmöglichkeiten. Summarisch betrachtet bietet der Band instruktive theoretische wie auch empirische Einsichten zu einer Vielzahl an Fragen, die mit der

Entwicklung der deutschen Koalitionsdemokratie verbunden sind. Die allesamt sehr gut lesbaren Beiträge kulminieren zu einem Band, der für die weitere Koalitionsforschung ohne Frage ein wichtiger Referenzpunkt ist.

*Dr. Henrik Gast*

**Höhne, Benjamin: Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments: Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2013, 449 S., ISBN 978-3847400592, 49,90 €.**

Ein Abgeordnetenmandat ist eine attraktive Möglichkeit, Politik als Beruf zu betreiben. Dabei unterscheidet sich der Zugang zu dieser Tätigkeit von anderen Berufen durch einen doppelten Wahllakt: Vor der Wahl durch das Wahlvolk steht die Vorauswahl durch ein Selektorat. Im deutschen Fall übernehmen Parteien (i.d.R. Delegierte) diese Vorauswahl. Sie entscheiden damit über politische Karrieren, sind für die Rekrutierung politischer Eliten verantwortlich und tragen „zur Leistungsfähigkeit, Legitimität und Stabilität eines politischen Systems“ (S. 20) bei. Der Personalrekrutierung kommt also eine maßgebliche Bedeutung für die individuellen Akteure, die Parteien und das politische System zu. Diese Rekrutierungsfunktion und die Frage, wie Parteien bzw. innerparteiliche Akteure Rekrutierungsentscheidungen treffen, ist Thema der Dissertation „Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments“ von Benjamin Höhne, die sich damit in ein in der internationalen Forschung an Bedeutung zunehmendes Forschungsfeld einordnet.

Der Autor verfolgt in seiner Studie drei zentrale Ziele (S. 31): Impulse zur theoretischen und methodischen Weiterentwicklung der innerparteilichen Rekrutierungsforschung sollen offeriert, ein verallgemeinerbares „Analysemodell der Kandidatenaufstellung“ entwickelt und selbiges am Fall der deutschen EP-Kandidatenauswahl angewendet werden. Forschungsleitend ist die Frage, wie Parteien parteiinterne und -externe Erwartungen bzw. Anforderungen miteinander verbinden und welche Faktoren den Ausschlag geben, dass eher nach außen bzw. eher nach innen fokussierte Auswahlkriterien bedeutsam sind. Höhne vermutet hier einen Konflikt und fragt, ob „professionelle Kandidatenaufstellungen zugleich auch demokratische sein [können] und umgekehrt“ (S. 23). Diese Überlegung spiegelt sich in einer am Schluss geführten Debatte um die Reform von Kandidatenauswahlprozessen wider, wobei er zu dem Schluss kommt,

dass ein „demokratisch gehaltvoller Aufstellungsprozess [...] mit den Output-Erfordernissen der Parlamentswahl und des Parlamentsbetriebs [...] vereinbar ist“ (S. 316).

Die Studie zeichnet sich durch eine sorgsame Modellentwicklung aus. Nach einem pointierten Blick auf den Forschungsstand arbeitet Höhne unter Rückgriff auf repräsentationstheoretische und parteiorganisatorische Perspektiven fünf für die Modellbildung relevante Aspekte heraus (Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Entscheidungsträger, Auswahlanforderungen und Interessenten einer Kandidatur), um den „Zusammenhang zwischen Rahmenbedingungen, Verfahren, Strukturen, Auswahlkriterien, Akteurhandeln und Ergebnissen herstellen zu können“ (S. 31). Theoretisch greift er auf Überlegungen des akteurzentrierten Institutionalismus zurück (S. 110), das Modell selbst wird als moderates Rational-Choice-basiertes Marktmodell entwickelt: Angebotene Listenplätze werden durch Bewerber, die mit den innerparteilichen Elektoren (d.h. Delegierten) „in eine Art Geschäftsbeziehung eintreten“, nachgefragt. Dieser Prozess wird durch eine Marktordnung strukturiert und von einem allgemeinen Kontext gerahmt (S. 103).

Den Schwerpunkt der Studie bildet eine Querschnittsuntersuchung des Kandidatenauswahlprozesses für die Europawahl 2009 (CDU, CSU, SPD, FDP, Linke und Grüne; Fallauswahl: regelmäßige parlamentarische Repräsentation auf Europa-, Bundes-, Landesebene sowie Einnahme parteipolitischer Veto-Positionen in der Regierung auf Bundes-/Landesebene; S. 33-34). Hervorzuheben ist die Entscheidung, nicht nur innerparteilich erfolgreiche Bewerber, sondern alle bei einer Listenaufstellung angetretenen Personen („Aspiranten“) zu berücksichtigen. Zudem werden die innerparteilichen Elektoren (die bei der Listenaufstellung Abstimmungsberechtigten) befragt. Zu diesen beiden standardisierten Befragungen kommen 45 Experteninterviews, die jedoch nicht systematisch codiert bzw. in die Studie eingearbeitet wurden, sondern konfirmatorisch-exploratives Hintergrund- bzw. Zusatzwissen generieren.

Der empirische Teil der Studie beinhaltet eine umfassende Darstellung der theoretisch entwickelten Einzelaspekte, wodurch zugleich der Weg zum Kernstück der Arbeit bereitet wird: In zwei Regressionsmodellen zur Erklärung des Aufstellungserfolgs werden nur die zuvor signifikanten Faktoren berücksichtigt (S. 310). Derart reduziert zeigt sich, dass persönliche oder nichtpolitische Eigenschaften für eine erfolgreiche Kandidatur wenig bedeutsam sind. Entscheidend sind vielmehr eine „langfristige, intensive

politische Kapitalakkumulation in einer Partei (zeitliches Parteiengagement), manifestiert in möglichst hohen innerparteilichen Ämtern (innerparteiliche Machtposition) und kombiniert mit einem Netzwerkaufbau auf der Bundesebene (Unterstützung durch den Bundesvorstand)“ (S. 310). Der Parteileitung kommt damit eine maßgebliche Rolle als innerparteilicher Gatekeeper für erfolgreiche Listenplätze zu, was zu dem Befund passt, dass bei Parteitagern meist die (von der Parteileitung erarbeiteten) formalen oder informalen (Listen-)Vorschläge berücksichtigt werden (S. 263). Die entscheidende Hürde ist damit meist ein dem Parteitag vorgelagerter informaler Auswahlprozess. Bemerkenswert ist, dass eine Unterstützung durch die parlamentarische Partei (Fraktion) oder durch Parteifunktionäre keine entscheidende Rolle zu spielen scheint. Bedauerlich ist, dass Höhne die parteienvergleichende Differenzierung der möglichen Einflussvariablen (z.B. S. 232 ff.) in der multivariaten Analyse nicht mehr aufgreift. Dadurch fehlen Informationen darüber, ob sich einzelne Effekte im Gesamtmodell in ihrer Erklärungskraft parteispezifisch unterscheiden, was hinsichtlich der von ihm theoretisch als wichtig erachteten „parteispezifischen Rahmenbedingungen“ (S. 110) spannend zu untersuchen wäre. Unglücklich ist auch die Entscheidung, nicht nach erstmaliger bzw. erneuter Kandidatur zu differenzieren. Diese Unterscheidung hätte Aufschluss darüber geben können, inwieweit die innerparteiliche Ressourcenakkumulation qua Mandat zu einer Verbesserung der Aufstellungschance führt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die von Benjamin Höhne vorgelegte Studie einen umfassenden Einblick in die Personalrekrutierungsmuster deutscher Parteien bietet und einen gehaltvollen Beitrag zur Erforschung innerparteilicher Kandidatenauswahlprozesse insgesamt darstellt.<sup>1</sup>

*Dr. Sebastian Bukow/  
Michael Angenendt*

**Müller, Wolfgang C./Narud, Hanne Marthe (Hrsg.): Party Governance and Party Democracy, Springer, Berlin 2013, ISBN 978-1461465874, 101,44 €.**

Der vorliegende Band „Party Governance and Party Democracy“ ist weder Festschrift noch ein einfacher Sammelband. Es ist eine Bestandsaufnahme des aktuellen internationalen Forschungsstandes der Parteidemokratie. Anlass war der 60. Geburtstag des in Kalifornien tätigen norwegischen Politikwissenschaftlers Kaare Strøm. Kaare Strøm gehört zu den wohl wich-

<sup>1</sup> Rezension auch verfügbar auf [www.regierungsforschung.de](http://www.regierungsforschung.de).

tigsten internationalen Forschern des Parteienhandelns. Seine analytische Bestimmung der Wechselwirkungen dreier Parteiziele, Wählerstimmenmaximierung, Politikverwirklichung und Ämtererwerb (*policy, office, vote seeking*), sind Gegenstand jeder politikwissenschaftlichen Bachelorvorlesung zu Parteien. Die zusammen mit Wolfgang C. Müller erarbeiteten Schriften zu Delegationsbeziehungen in Demokratien sind internationale Standardwerke. Entsprechend sind die Autoren des Bandes ebenfalls durchweg international renommierte Experten des Feldes und Weggefährten von Kaare Strøm.

Der Band ist in insgesamt dreizehn Kapitel unterteilt. Das erste Kapitel der beiden Herausgeber arbeitet zu Beginn die Relevanz des Themenfeldes heraus: „Modern democracy is unthinkable save in terms of political parties“ (Müller/Narud 2013: 1; Zitat von Schattschneider 1942). In der internationalen Politikwissenschaft besteht kein Zweifel, dass das Funktionieren von modernen Demokratien durch Parteien gewährleistet und stabilisiert wird. Nur stellt sich die Frage, wann, wie und in welchem Ausmaß Parteien diese Funktion erfüllen. Die Herausgeber überlassen die Darstellung der Forschungsansätze zu dieser Funktionserfüllung den übrigen zwölf Kapiteln. Dabei wird rasch deutlich, dass es nicht den einen Strang der Parteiendemokratieforschung gibt. Zunächst wird in vier Kapiteln das Parteienhandeln in Regierungen beleuchtet.

Nach Benjamin Nyblades Literaturüberblick zur Regierungsbildung in parlamentarischen Demokratien erörtern Torbjörn Bergman, Alejandro Ecker und Wolfgang C. Müller die interne Regierungsorganisation von Parteien. Je nach Koalitionskonstellation variieren die Beziehungen zwischen innerparteilicher Organisation und zwischenparteilichen Verhandlungserfordernissen. Wahlprogramme werden in diesem Kontext als Verträge der Parteien mit den Wählern verstanden, zugleich aber auch als innerparteiliche Verträge zwischen Parteiführung und Parteibasis (S. 37). Auch wenn die aktuelle politikwissenschaftliche Literatur entgegen landläufigen Vorurteilen die Rolle der Parteien zur Herstellung von Regierungsfähigkeit und Regierungsstabilität sehr positiv beurteilt, erscheint das gesamte Feld als noch untererforscht (S. 47). Im Anschluss daran verschont Thomas Saalfeld die Leser nicht vor fortgeschrittenen multivariaten Analysen, in dem Fall der Ereignisanalyse zur Vorhersage der Beendigung von Kabinetten. Der lesenswerte Artikel, der ohne Probleme in einem hochklassigen internationalen Journal hätte publiziert werden können, arbeitet den Anstieg der Arbeitslosigkeit als

zentralen Bestimmungsgrund für die Beendigung von Kabinetten heraus. Das ist interessant vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der aktuellen Literatur lediglich die wirtschaftliche Gesamtwetterlage in den Blick nimmt. Inflation oder die allgemeine Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes scheinen aber nicht den Effekt wie die reale Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zu haben. Die vorzeitige Auflösung eines Kabinetts, um als Regierung zu vermeintlich strategisch besonders günstigen Terminen wählen zu lassen, zahlt sich nicht aus, so die spannenden empirischen Befunde von Saalfeld (S. 76). Eine Diskussion um die normativen Implikationen der mehrheitsdemokratischen und der proporzdemokratischen Perspektive von G. Bingham Powell schließt die vier Kapitel über Parteien an der Regierung ab. Auch wenn beide Perspektiven die Bindung an den „Medianwähler“ am Ende als wünschenswert erachten, unterscheiden sie sich stark in ihren empirischen Implikationen: Soll der Zweitplatzierte einer Wahl gar keinen Einfluss auf die Regierungsgeschäfte oder proportional zu seinem Stimmengewicht Einfluss haben? Empirisch zeigt sich die unintendierte Konsequenz, dass in Mehrheitsdemokratien verstärkt „ökonomisches“ Wählen existiert, also Wahlkreiskandidaten und Präsidenten direkt für die ökonomische Situation bestraft oder belohnt werden (S. 94/95). Rudy B. Andeweg nimmt dann die Gegenperspektive zur Regierung ein, nämlich die der Parteien in der Opposition. Sein gelungener Überblicksartikel beschäftigt sich mit der Diagnose der zunehmenden Nicht-Sichtbarkeit der Opposition. Hinreichende Bedingung für eine funktionierende Opposition ist nämlich, dass die Wähler Regierung und Opposition in ihren Politikangeboten unterscheiden können. Genau diese Unterscheidungsfähigkeit durch den Wähler scheint aber zu leiden. Der Status als Oppositions- oder Regierungspartei ist dabei nicht immer so klar bestimmbar, wie mancher zunächst vermuten mag. Andeweg identifiziert zunächst Oppositionsparteien, die die Regierung unterstützen. In den westeuropäischen Staaten lehnen Oppositionsparteien lediglich 8-12% der Regierungsiniziativen im Parlament ab (Andeweg 2013: 105). Einen Anstieg der Ablehnungsrate gab es lediglich in Belgien im Zuge des sich ideologisierenden Sprachensstreits. Umgekehrt gibt es aber Regierungsparteien, die als Opposition auftreten. Dieses Phänomen gibt es besonders häufig in übergroßen Koalitionen, wenn zwei fast gleich große Partner miteinander koalieren. Die Regierungsparteien können so den Wählern signalisieren, wo sie Kompromisse eingegangen sind – aber in einer anderen Regierungskonstellation anders handeln würden. Ein weiteres Phänomen ist

das der Pseudo-Opposition durch eine Partei, die zwar nicht an der Regierung formal personell beteiligt ist, aber de facto durch ein Tolerierungsabkommen die gesamte Politik mitbestimmt. Dies kommt meist dann vor, wenn gemäßigte Parteien mit extremen und populistischen Parteien zusammenarbeiten, aber den letzteren keine Regierungsämter zubilligen mögen. Im Anschluss daran befassen sich drei Kapitel mit Parteien in der legislativen Arena. Knut Heidar weist zunächst auf das häufig vernachlässigte Feld der Erforschung des Verhaltens der Parlamentsfraktionen hin, obwohl diese häufig das eigentliche Zentrum parteipolitischen Handelns darstellen würden. Dann fasst Simon Hug den in den letzten Jahren immens gewachsenen Forschungsstand zu parlamentarischem Abstimmungsverhalten zusammen. Der Fortschritt in den technischen Analysemöglichkeiten des individuellen Abgeordnetenverhaltens hat zwar zu einer Explosion der Datensätze geführt; die Analysen kranken aber meist noch an einer Missachtung des jeweiligen institutionellen Kontextes (S. 151). Eine Untersuchung zum Vertrauen in Parlament und Partei handeln legen Karin Dyrstad und Ola Listhaug vor. Nicht institutionelle Variablen, sondern konkrete Politikfelder beeinflussen das Vertrauen in Parlamente. Personen, die eine negative Einstellung zu Immigration und Umweltpolitik haben, neigen zu Misstrauen gegenüber Repräsentativorganen. Oddbjorn Knutsen erörtert danach ebenso routiniert wie umfangreich informativ die sozialstrukturellen Grundlagen moderner Parteiensysteme. Während der klassische ökonomische Klassenkonflikt in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung verloren hat, bleibt die häufig totgesagte religiöse Konfliktlinie für die Parteien-Wählerverbindungen hochrelevant. Die Kernwählerschaft der „alten“ Parteifamilien wie Sozial- und Christdemokraten hat sich aber in jedem Fall in den vergangenen Jahrzehnten stark reduziert. Die Rolle von Parteien als Gestalter von Verfassungen diskutieren Shane Martin und Bjorn Erik Rasch. In der Politikwissenschaft wird häufig die Verfassung schlicht als gegebener institutioneller Rahmen aufgefasst, der die Parteienhandlungen strukturiert und sich im Zeitverlauf einer Untersuchung nicht verändert. Tatsächlich haben Parteien aber einen sehr großen Einfluss auf die Gestaltung von Verfassungen. Sie prägen damit die Umwelt – aber sich damit indirekt auch selbst. Die letzten beiden Kapitel des Bandes beschäftigen sich mit den Unterschieden von Parteien in etablierten und den seit 1990 neu entstanden Demokratien. Nicole Bolleyer relativiert die berühmte Kartellparteihypothese mit ihrem skeptischen Blick auf Parteien-Staat-Beziehungen, dass stabile politische Sys-

teme nun einmal stabile Verbindungen zwischen politischen Akteuren voraussetzen. Nicht nur Parteien, sondern auch Verbände sind zunehmend stärker mit dem Staat verbandelt (S. 246). Lars Svasand zeigt im letzten Kapitel, dass in den neu entstanden Demokratien Parteien weniger in sozialen Konfliktlinien wurzeln, sondern eher in regionaler Verankerung oder das Ergebnis politischer Unternehmer sind. Somit unterscheiden sich die Parteien in etablierten und neu entstanden Demokratien erheblich.

Der bemerkenswert gelungene Sammelband füllt eine Marktlücke mit seinen aktuellen Überblicksartikeln zum Themenfeld der Parteiendemokratie. Auf Grund seiner Konkurrenzlosigkeit ist er praktisch mit Erscheinen ein Standardwerk. Er sei jedem Interessierten an dieser Thematik zur Lektüre empfohlen. Einige Kapitel dieses Bandes sind gut zum Einsatz in einem Masterseminar geeignet, aber auch zur Grundlegung ehrgeiziger Forschungsprojekte. Die Abstracts zu Beginn jedes Kapitels erleichtern den Zugang und die Auswahl der relevanten Kapitel. Einzig eine kleine Biographie mit der vollständigen Aufstellung der Schriften Strøms fehlt. Aber dieser Band ist halt nicht als typische Festschrift konzipiert. Er könnte aber stilprägend werden für eine gelungene Form des thematisch fokussierten Sammelbandes.

*Dr. Simon Tobias Franzmann*

**Onken, Holger: Parteiensysteme im Wandel: Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich im Vergleich, Springer VS, Wiesbaden 2013, ISBN 978-3658025014, 49,99 €.**

In seinem Buch, das auf der fast gleichnamigen Dissertation *Gesellschaftliche Konflikte, politische Entwicklung und Parteiensystemwandel in west- und mitteleuropäischen Demokratien: Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande im Vergleich* basiert, konzentriert sich Holger Onken ausschließlich auf etablierte westeuropäische Parteiensysteme. Wie der Autor selbst schreibt, ist „Kernstück der Arbeit [...] die Transformation des historischen Modells von Lipset und Rokkan in ein abstraktes Konfliktmodell. In weiteren Schritten wird das Modell exemplarisch auf die veränderte politisch-soziale Wirklichkeit übertragen“<sup>2</sup>.

Der Aufbau ist dabei klassisch und gliedert sich grob in einen Theorie- und einen Empirieteil. In der Einleitung werden als zentrales Thema die „fundamentale[n] Zusammenhänge zwischen Gesellschaft und

<sup>2</sup> [www.edf.uni-oldenburg.de/36083.html](http://www.edf.uni-oldenburg.de/36083.html)\_16.1.14.

Parteiensystem“ eingeführt, die laut Autor aus dem Blickfeld geraten seien (19). Festzustellen sei, dass in allen vier untersuchten Ländern in den letzten Jahrzehnten die „langfristige Stabilität der Parteiensysteme“ erodiert sei (21).

Kapitel 1 legt die „Grundlagen der Untersuchung“, wie es im Titel heißt (23). Onken möchte am Ende seiner Untersuchung in Bezug auf Westeuropa generalisierbare Aussagen treffen können (23). Die cleavages versteht er dabei als „exogene Bestimmungsfaktoren der Struktureigenschaften von Parteiensystemen“ (25). Die damit verbundene Ausgangs(hypo)these lautet: „Der Wandel von Parteiensystemen wird maßgeblich durch Veränderungen der gesellschaftlichen Konfliktstruktur bestimmt“ (49 f.). Daran schließen sich zwei Hypothesenstränge an, die sich wiederum in Teilhypothesen aufgliedern: So seien in den Untersuchungsländern generelle, länderübergreifende, parallel verlaufende Entwicklungen erwartbar, da in allen westeuropäischen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg vergleichbare soziale und politische Veränderungen wie der Ausbau des Sozialstaates und Säkularisierung vorlägen. Zudem finde der Wandel von Parteiensystemen entlang landesspezifischer Entwicklungspfade statt (50 f.). Diese Annahmen schließen an ein breites Forschungsfeld an.

Kapitel 2 zeigt den Analyserahmen auf. Onken möchte sich auf die qualitativen Kerneigenschaften von Parteiensystemen konzentrieren. Zunächst sollen jedoch die quantitativen Eigenschaften wie Anzahl der Parteien und ihre relative Größe (Fraktionalisierung), Volatilität sowie Grad der Segmentierung und Asymmetrie untersucht werden, um dann in einer Kombination dieser Eigenschaften die qualitativen zu erschließen (61). Hier stellt sich die Frage, warum der als zentral anzusehende Polarisierungsgrad fehlt, zumal bei den qualitativen Indikatoren die eng damit zusammenhängende Richtung des Parteienwettbewerbs aufgegriffen wird (72). Diese stellt ja lediglich die Messung des Polarisierungsgrades zu mindestens zwei Zeitpunkten dar. Die Länderanalysen bestehen aus qualitativen Längsschnittanalysen, die bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ansetzen (78). Dieser sehr lange Untersuchungszeitraum ist positiv hervorzuheben, da er mit Blick auf die Parteiensysteme der vier untersuchten Länder Aussagen zu nachhaltigen Entwicklungstrends und Veränderungen zulässt, die sich oft über viele Jahrzehnte erstrecken. Kapitel 3 greift schließlich die Bestimmungsfaktoren von Parteiensystemen wie das Wahlverhalten und die Wahlsysteme auf.

Den Hauptteil der Arbeit macht die Analyse der vier Länderbeispiele in Kapitel 4 bis 7 aus, die zusammen etwas mehr als die Hälfte der Arbeit einnehmen (125-330). Wenn sich auch zusammenfassend festhalten ließe, nichts Neues in Westeuropa, so beinhalten die Kapitel jedenfalls eine sehr solide und detaillierte Deskription und Analyse der vier Parteiensysteme anhand der ausgewählten Indikatoren nach dem jeweils gleichen Aufbau.

Kapitel 8 enthält die Ergebnisse der Untersuchung. Warum dieses Kapitel aber zu zwei Dritteln (331-353) aus einer Zusammenfassung der landesspezifischen Entwicklungen besteht bzw. warum dies noch einmal so ausführlich erfolgen muss, erscheint wenig nachvollziehbar, da doch den vier Fallbeispielen zuvor jeweils eigene Kapitel gewidmet wurden. Erst mit dem zweiten und dritten jeweils sehr kurzen Teil des Abschlusskapitels wird auf die eingangs aufgestellten (Hypo)thesen eingegangen. Dabei finden sich die Aussagen zu den Hypothesen zunächst ausschließlich in Fußnoten (353 ff.). So ist auch ein zentrales Ergebnis in einer Fußnote versteckt. Demnach führen „vergleichbare Veränderungen [...] in allen vier Ländern zu ähnlichen Veränderungen von Parteiensystemen“ (354). Tabellen geben schließlich einen Überblick über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier Parteiensysteme (354) sowie die Ergebnisse bezüglich der eingangs aufgestellten Teil(hypo)thesen (359). Dabei stellt Onken fest, dass sich ein „uneinheitliches Bild“ ergebe (359), klare Tendenzen über alle vier Fallbeispiele hinweg sind damit nicht feststellbar.

Insgesamt ist das Buch von Onken lesenswert und ein gutes Nachschlagewerk zu den vier untersuchten Fallbeispielen, da wesentliche Erkenntnisse der Forschung hier umfassend zusammengetragen werden. Aber die Untersuchung weist auch kein Innovationspotential auf. Der Ansatz von Lipset und Rokkan aus dem Jahre 1967 gehört zu den am häufigsten untersuchten in den Politikwissenschaften. Es wurden keine eigenen Daten erhoben, weshalb es wünschenswert gewesen wäre, mögliche aktuelle Trends der westeuropäischen Parteiensysteme, wie zum Beispiel Regionalisierung und Bipolarisierung sowie das Erstarken rechtspopulistischer und -extremer Parteien, aufzugreifen. Wer jedoch einen guten und sehr umfassenden Überblick über die Cleavage-Theorie im Zusammenhang mit den vier untersuchten Fallbeispielen gewinnen möchte, ist mit dem Buch von Holger Onken sehr gut beraten.

*Jan Kette*

**Wagner, Aiko: Die Mikrofundierung von Duvergers Gesetz – Strategisches Wahlverhalten als Wirkungsweise politischer Institutionen, Nomos, Baden-Baden 2013, ISBN 978-3848704637, 44,- €.**

*Wahlverhalten in Abhängigkeit vom Wahlsystem*

Die gelungene Dissertation von Aiko Wagner trägt den etwas irreführenden Titel „Die Mikrofundierung von Duvergers Gesetz“ und den deutlich präziseren Untertitel „Strategisches Wahlverhalten als Wirkungsweise politischer Institutionen“. In dieser Arbeit wird nämlich Wahlverhalten in Abhängigkeit von Wahlsystemen analysiert – ein hoch relevantes Thema, ruft man sich die aktuellen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ins Gedächtnis. Denn im Kern geht es dort auch immer um die Frage, wie Eigenschaften von Wahlsystemen, wie z.B. Sperrklauseln, sich am Ende auswirken. Tatsächlich war es der im Dissertationstitel genannte Verfassungsjurist Maurice Duverger, der zuerst den Zusammenhang zwischen Wahl- und Parteiensystemen in der Art formulierte: Mehrheitswahlsysteme führen zu Zwei-Parteiensystemen und Verhältniswahlsysteme zu Mehrparteiensystemen. Seine Grundüberlegungen sind seit den 1950er Jahren Gegenstand zahlreicher Untersuchungen gewesen, so z.B. der entscheidungstheoretisch fundierten Analyse von Gary Cox oder der historisch-institutionellen Analyse von Dieter Nohlen. Dem bei Duverger formulierten Zusammenhang auf der Makroebene geht Wagner nun auf Basis des international vergleichenden Individualdatensatzes der Comparative Studies of Electoral Systems (CSES) nach. Zunächst verknüpft Wagner Mikro- und Makroebene sowie auf der Mikroebene entscheidungstheoretische mit sozialpsychologisch orientierten Wahlverhaltensmodellen. Duverger-strategisches Wählen ist dabei im Kern die Vermeidung von Stimmenverschwendung auf Grund von Wahlsystemanreizen. Diese Art des strategischen Wählens wird sorgfältig von koalitionsstrategischem Wählen abgegrenzt. Wesentliche Variablen sind in Wagners Analysen der ideologische Nutzen, gemessen über Links-Rechts-Positionen, sowie die Parteiidentifikation. Für die empirischen Analysen werden Demokratien ausgewählt, die nach Freedom House wenigstens die Minimalstandards von Freiheitsrechten garantieren. Innerhalb dieser Gruppe bestätigt sich der angenommene Zusammenhang auf der Makroebene, wobei die Wahlkreisgröße positiv sowohl mit der effektiven elektoralen als auch parlamentarischen Parteienanzahl zusammenhängt. Anschließend erfolgt im längsten Kapitel die Analyse duvergerstrategischen Wählens. Die empirischen Ergebnisse bestätigen durchgängig die getroffenen Annahmen Duvergers. Chan-

censtarke Parteien profitieren von hohen Wahlsystemhürden, chancenschwache leiden. Dieser Effekt gilt unabhängig von der politischen Versiertheit der Wähler. Im Ergebnis führen Verhältniswahlsysteme zu mehr und – bei entsprechender ideologischer Färbung der Wählerschaft – extremeren Parteien. Wagner spricht von „aufrichtigem“ Wählen (S. 226). Kleine Parteien haben als chancenärmere Parteien in der Regel „aufrichtigere“ Wähler.

Die Arbeit besticht durch ihre detaillierte Dokumentation. Sowohl im Buch selbst als auch online werden im Anhang zahlreiche Informationen zu Kodierungsentscheidungen und den einzelnen Ländern bereitgestellt. Auch im Text werden Ergebnisse und Befunde in zahlreichen Tabellen gut zusammengefasst und Informationen, z.B. zu den Wahlsystemeigenschaften der untersuchten Länder, bereitgestellt. Anders als in vielen anderen empirischen „large-N“ Studien bleiben die Untersuchungseinheiten somit nicht anonym.

Die Dissertation ist ein Beitrag zur Wahlsystemforschung und zur Wählerverhaltensforschung in Abhängigkeit institutioneller Rahmenbedingungen. Allerdings ist der Titel der Dissertation irreführend, weil Duverger ursprünglich die Parteiensysteme als abhängige Variable im Auge hatte – was aber in Wagners Analysen nicht der Fall ist. So detailliert Wagner die Wahlverhaltensmikroebene unter dem Einfluss politischer Institutionen analysiert, so knapp fällt seine Aggregation auf der Makroebene aus. Im Einklang mit zahlreichen Studien der Wählersoziologie beruft er sich auf Colemans Badewanne, ignoriert jedoch, wie in der Wählersoziologie üblich, die Aufforderung Colemans, einfache Aggregationsregeln (z.B. Wähleranteile aufzusummieren) nicht anzuwenden. Wahlsysteme wirken nicht nur auf das Wählerverhalten – auch die Parteien werden mutmaßlich stark durch deren strategische Anreize beeinflusst. Die tatsächliche Aggregationslogik ist folglich deutlich komplexer als in der Arbeit zur Modellierung angenommen. Das Zusammenwirken von Wahl- und Parteiensystemen bleibt somit im Kern unbeleuchtet. Wagner verweist zum Schluss seiner Arbeit selbst darauf, dass diese komplexen Zusammenhänge eher in Simulationsstudien untersucht werden könnten. Diese Analyse des Wählerverhaltens stellt ein wichtiges Puzzlestück in den kollektiven Bemühungen dar, die kausale Wirkungskette von Wahlsystemen auf Parteiensysteme nachvollziehbar zu machen.

*Dr. Simon Tobias Franzmann*

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Beschluss vom 17.09.2013 – 2 BvE 4/13, online veröffentlicht bei juris (Zur Neutralität der Staatsorgane – hier des Bundespräsidenten – im Wahlkampf).

BVerfG, Beschluss vom 20.02.2013 – 2 BvE 11/12, in: NVwZ 2013, S. 568-570 (Antrag der NPD auf Feststellung ihrer Verfassungskonformität).

BVerfG, Beschluss vom 16.01.2013 – 2 BvE 3/12, online veröffentlicht bei juris (Informationskampagne der FDP-Bundestagsfraktion verletzt keine parteibezogenen Rechte der NPD).

BVerwG, Urteil vom 26.06.2013 – 6 C 4/12, online veröffentlicht bei juris (Bürgerbewegung pro Köln darf nicht als Verdachtsfall im Verfassungsschutzbericht des Bundes aufgeführt werden).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.05.2013 – OVG 12 S 23.13, online veröffentlicht bei juris (Informationsansprüche und Ausschlussgründe im NPD-Verbotsverfahren).

VGH Kassel, Beschluss vom 18.09.2013 – 8 B 1964/13, online veröffentlicht: BeckRS 2013, 57546 (Verletzung des Neutralitätsgebots durch Äußerung einer Oberbürgermeisterin zu einem Verbotsverfahren gegen die NPD).

OVG Münster, Beschluss vom 04.04.2013 – 5 B 332/13, online veröffentlicht bei juris (Zurechnung einer von Ortsgliederungen einer politischen Partei angemeldeten Versammlung zur Tätigkeit eines verbotenen Vereins).

OVG Münster, Beschluss vom 29.04.2013 – 5 B 467/13, online veröffentlicht bei juris (Versammlungsverbot für Landesverband „Die Rechte“ wegen einer Aktion zugunsten einer verbotenen Vereinigung).

OLG Hamm, Beschluss vom 09.12.2013 – 6 W 56/13, online veröffentlicht bei juris (Untersagung einer auf den BVB bezugnehmenden Wahlwerbung der Partei Die Rechte).

KG Berlin, Urteil vom 10.09.2013 – 7 U 131/12, nicht veröffentlicht (Parteiausschluss eines Pressesprechers aus Anlass diverser Strafverfahren unwirksam).

LG Berlin, Urteil vom 03.08.2012 – 36 O 178/11, nicht veröffentlicht (Wirksamer Parteiausschluss eines Pressesprechers aus Anlass diverser Strafverfahren).

LG Berlin, Beschluss vom 17.09.2013 – 27 O 576/13, nicht veröffentlicht (Junge Piraten müssen Behauptungen über die Partei „AfD“ unterlassen).

LG Dortmund, Beschluss vom 22.10.2013 – 6 O 320/13, nicht veröffentlicht (Keine Untersagung einer auf den BVB Bezug nehmenden Wahlwerbung der Partei Die Rechte)

LG Essen, Urteil vom 11.04.2013 – 4 O 246/12, in: ZUM 2013, S. 961-972 (Unterlassungsklage einer Partei gegen den Autor eines Buches über diese).

LG Köln, Beschluss vom 13.09.2013 – 28 O 380/13, nicht veröffentlicht (Einstweilige Verfügung gegen AfD-Vorsitzenden wegen Aussagen zum Umfrageinstitut Forsa).

VG Aachen, Beschluss vom 02.04.2013 – 6 L 123/13, online veröffentlicht bei juris (Zurechnung einer von Ortsgliederungen einer politischen Partei angemeldeten Versammlung zur Tätigkeit eines verbotenen Vereins).

VG Augsburg, Beschluss vom 02.09.2013 – Au 1 S 13.1314, online veröffentlicht bei juris (Aufhebung eines Versammlungsverbots für eine Ersatzveranstaltung).

VG Berlin, Beschluss vom 13.02.2013 – 2 L 16.13, nicht veröffentlicht (Informationsansprüche und Ausschlussgründe im NPD-Verbotsverfahren).

VG Braunschweig, Urteil vom 04.01.2013 – 5 B 10/13, nicht veröffentlicht (Zeitliche und räumliche Begrenzung einer NPD-Kundgebung auf dem Stadtmarkt gerechtfertigt).

VG Düsseldorf, Beschluss vom 28.05.2013 – 22 K 2532/11, online veröffentlicht bei juris (Einordnung einer Partei im Verfassungsschutzbericht NRW als rechtsextremistisch).

VG Düsseldorf, Urteil vom 12.04.2013 – 22 K 9174/10, online veröffentlicht bei juris (Einordnung einer kommunalen Wählervereinigung im Verfassungsschutzbericht NRW als rechtsextremistisch).

VG Frankfurt, Beschluss vom 10.09.2013 – 5 L 3380/13.F, online veröffentlicht bei juris (Verbot einer Versammlung wegen ausländerfeindlichen Äußerungen auf Wahlplakaten).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 25.04.2013 – 14 L 474/13, online veröffentlicht bei juris (Versammlungsverbot für Landesverband „Die Rechte“ wegen einer Aktion zugunsten einer verbotenen Vereinigung).

VG Gera, Urteil vom 20.02.2013 – 2 K 267/12 Ge, in: ThürVBl. 2013, S. 239-241 (Rechtswidrigkeit des Verbots im Stadtrat Kleidung der Marke Thor Steinar zu tragen).

VG Gießen, Beschluss vom 17.09.2013 – 8 L 1914/13.GI, online veröffentlicht bei juris (Keine Verletzung des Neutralitätsgebots durch Äußerung einer Oberbürgermeisterin zu einem Verbotsverfahren gegen die NPD).

VG Gießen, Beschluss vom 12.09.2013 – 4 L 1892/13.GI, nicht veröffentlicht (Rechtswidrigkeit der Beseitigung von NPD-Wahlplakaten „Geld für Oma statt für Sinti und Roma“).

VG Kassel, Beschluss vom 09.09.2013 – 4 L 1117/13.KS, online veröffentlicht: BeckRS 2013, 55607 (NPD-Wahlplakate „Geld für Oma statt für Sinti und Roma“ stellen keine Volksverhetzung dar).

## 2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 23.11.2012 – 2 BvQ 50/12, online veröffentlicht bei juris (Überlassung einer Stadthalle für Landesparteitag – Zumutbarkeit der Beschreitung des Hauptsacherechtswegs).

BayVerwGH, Beschluss vom 22.11.2012 – 4 CE 12.2511, in: BayVBl. 2013, S. 346 (Öffentliche Einrichtung; Überlassungsanspruch; Haftpflichtversicherungspflicht).

VGH Kassel, Beschluss vom 17.09.2013 – 2 B 1963/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 86-87 (Erfordernis einer Sicherheitsleistung für das Aufstellen von Wahlplakaten ohne Nachweis einer Haftpflichtversicherung).

OVG Münster, Beschluss vom 07.05.2013 – 16 A 2735/12, online veröffentlicht bei juris (Verpflichtung einer Sparkasse zur Girokontoeröffnung für Parteiuntergliederungen).

VG Arnberg, Beschluss vom 05.04.2013 – 12 L 139/13, online veröffentlicht bei juris (Anspruch des Kreisverbands einer Partei auf Eröffnung eines Girokontos bei einer örtlichen Bank).

VG Augsburg, Beschluss vom 12.09.2013 – Au 1 E 13.1364, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Zuweisung von Wahlplakatflächen außerhalb der kommunalen Anschlagtafeln).

VG Augsburg, Beschluss vom 13.09.2013 – Au 6 S 13.1377, online veröffentlicht bei juris (Rechtmäßigkeit einer Beseitigungsanordnung bei „wildem Plakatieren“).

VG Augsburg, Beschluss vom 16.11.2012 – Au 7 E 12.1447, online veröffentlicht bei juris (Zulassungsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung).

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 09.09.2013 – 14 L 1127/13, online veröffentlicht bei juris (Zur angemessenen Wahlsichtwerbung nach dem Kriterium der Bedeutung einer Partei).

VG Minden, Urteil vom 02.11.2012 – 2 K 1652/11, online veröffentlicht bei juris (Eröffnung eines Girokontos durch eine politische Partei).

VG Schleswig, Beschluss vom 23.05.2013 – 3 B 52/13, online veröffentlicht bei juris (Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von 96 Einzelplakaten an 48 Standorten für die Wahlwerbung zur Kreistagswahl).

VG Schwerin, Beschluss vom 26.08.2013 – 7 B 441/13, online veröffentlicht bei juris (Teilnichtige Allgemeinverfügung zur Beschränkung der Wahlsichtwerbung).

VG Wiesbaden, Beschluss vom 16.09.2013 – 3 L 919/13.WI, nicht veröffentlicht (Kein Aufstellen von Wahlplakaten ohne den Nachweis einer Haftpflichtversicherung).

VG Weimar, Beschluss vom 26.08.2013 – 2 E 779/13 We, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von mindestens 51 weiteren Wahlplakaten).

### 3. Parteienfinanzierung

BVerfG, Beschluss vom 14.05.2013 – 2 BvR 547/13, in: NVwZ-RR 2013, S. 625-626 (Verrechnung von Abschlagsleistungen auf staatliche Parteienfinanzierung mit Zahlungspflicht gem. § 31b S. 1 PartG).

BVerfG, Beschluss vom 11.11.2013 – 2 BvR 547/13, online veröffentlicht bei juris (Verrechnung von Abschlagszahlungen gem. § 20 PartG mit Rückforderungsanspruch gem. § 31b PartG).

BVerwG, Urteil vom 12.12.2012 – 6 C 32/11, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung BVerwGE 145, 194 ff. (Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht; teilweise rechtswidriger Sanktionsbescheid).

BVerwG, Urteil vom 25.04.2013 – 6 C 5/12, in: NVwZ 2013, S. 1276-1285 (Politische Partei; staatliche Teilfinanzierung; anonymer Spender; Sanktionsbescheid; Rückerstattung; Selbstanzeige).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, online veröffentlicht bei juris (Unrichtigkeit eines Rechenschaftsberichts einer politischen Partei; Sanktionierung).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.11.2011 – OVG 3a B 2.11, online veröffentlicht bei juris (Parteienfinanzierung; rechtswidrig erlangte Spenden wegen fehlender Feststellbarkeit des Spenders).

OLG Zweibrücken, Urteil vom 09.08.2013 – 2 U 92/12, online veröffentlicht bei juris (Haftung des Wirtschaftsprüfers bei Überprüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei).

VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – 2 K 39.09, online veröffentlicht bei juris (Anforderungen an die Erstellung eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts der Parteien).

VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris (Rückforderung staatlicher Parteienfinanzierung).

### 4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Beschluss vom 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, online veröffentlicht bei juris (Beobachtung von Bundestagsabgeordneten durch BfV nur unter strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen).

BVerfG, Beschluss vom 06.12.2013 – 2 BvQ 55/13, online veröffentlicht bei juris (Eilverfahren zum SPD-Mitgliederentscheid über den Koalitionsvertrag).

LVerfG Schleswig-Holstein vom 30.09.2013 – LVerfG 13/12, online veröffentlicht bei juris (Funktionszulage für Parlamentarische Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer verfassungsgemäß).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.02.2013 – OVG 12 N 8.12, in: NVwZ-RR 2013, S. 554-556 (Zur Frage eines Informationsanspruchs gegenüber Fraktionen des Deutschen Bundestages).

OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.12.2012 – 14 PS 2/12, in: NVwZ-RR 2013, S. 556-557 (Geheimhaltung von Akten des Niedersächsischen Verfassungsschutzes über die Beobachtung einer Abgeordneten der Partei „Die Linke“ teilweise rechtswidrig).

### 5. Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 1/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000113.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000113.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Die Aktiven“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 2/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000213.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000213.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Union der Menschlichkeit“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 3/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000313.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000313.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Deutsche Nationalversammlung“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 4/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000413.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000413.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Partei der Bedrängten“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 5/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000513.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000513.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „0% Hürdenpartei“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 6/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000613.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000613.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Deutsche Konservative Partei“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 7/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000713.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000713.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „DIE.NÄCHSTEN“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 8/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000813.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000813.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „GRAUE PANTHER“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 9/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc000913.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc000913.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Freie Wähler Deutschland“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 10/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc001013.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc001013.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Jahw Partei/Neue Soziale Union/Freie Soziale Union“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 11/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc001113.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc001113.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „SU-SustainableUnion – Nachhaltigkeitspartei Deutschland“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 23.07.2013 – 2 BvC 12/13, online veröffentlicht unter [www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723\\_2bvc001213.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20130723_2bvc001213.html) (Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung „Deutsches Reich – das Herz Europas“ gegen die Ablehnung der Anerkennung als Partei für die Wahl zum 18. Bundestag).

BVerfG, Beschluss vom 09.07.2013 – 2 BvC 7/10, online veröffentlicht bei juris (Freigabe der Briefwahl ist verfassungsgemäß).

VerfGH Berlin, Urteil vom 13.05.2013 – 155/11, online veröffentlicht bei juris (Drei-Prozent-Sperrklausel für Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlung in Berlin).

LVerfG Hamburg, Urteil vom 15.01.2013 – 2/11, in: DVBl. 2013, S. 304-309 (Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Bezirksversammlungen in Hamburg).

LVerfG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 20.06.2013 – LVerfG 6/12, online veröffentlicht bei juris (Wahlanfechtung wegen Gestaltung des Stimmzettels).

LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 13.09.2013 – LVerfG 9/12 (Befreiung des SSW von der 5%-Klausel ist verfassungsgemäß).

VG Stade, Urteil vom 20.03.2013 – 1 A 1517/11, online veröffentlicht bei juris (Anfechtung einer Kommunalwahl wegen Verletzung der Neutralitätspflicht durch unzulässige Wahlwerbung).

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 19 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“, S. 196 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 2013 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der reinen Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Abney, Ronni et al.*: When does valence matter? Heightened valence effects for governing parties during election campaigns, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 1, pp. 61-82.

*Adams, James et al.*: Does Collective Responsibility for Performance Alter Party Strategies? Policy-Seeking Parties in Proportional Systems, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 43 (2013), Issue 1, pp. 1-23.

*Albertus, Michael*: Vote Buying With Multiple Distributive Goods, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46 (2013), No. 9, pp. 1082-1111.

*Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Spier, Tim* (Hrsg.): *Parteien ohne Mitglieder?*, Nomos, Baden-Baden 2013.

*Anan, Deniz*: Repräsentations- und Entscheidungskulturen im Vergleich: Die Parteitage von FDP und Grünen, in: *ZParl* 2013, Jg. 44, H. 4, S. 799-816.

*Armingeon, Klaus* (Hrsg.): *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie*, Festschrift für Manfred G. Schmidt, Springer VS, Wiesbaden 2013.

*Arnim, Hans Herbert von*: Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpauschalen in Bayern. Stellungnahme nach Vorlage des Berichts des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, in: *NVwZ* 2013, S. 1262-1263.

*Arnim, Hans Herbert von*: Privatfahrten von Bundestagsabgeordneten mit der Deutschen Bahn. Kontrolle ist besser!, in: *NVwZ* 2012, S. 1590, vollständiger Aufsatz auf der NVwZ-Homepage ([www.nvwz.de/NVwZ-Extra-Aufsätze-Online](http://www.nvwz.de/NVwZ-Extra-Aufsätze-Online)).

*Arnold, Christine/Sapir, Eliyahu V.*: Issue Congruence across Legislative Terms: Examining the Democratic Party Mandate in the European Parliament, in: *West European Politics*, Vol. 36 (2013), Issue 6, pp. 1292-1308.

*Austermann, Philipp*: Das Abgeordnetenbild des Bundesverfassungsgerichts, in: *ZParl* 2012, Jg. 44, H. 4, S. 719-726.

*Austermann, Philipp*: Die Anrechnungsvorschriften im Abgeordnetenrecht des Bundes, in: *DÖV* 2013, S. 187-193.

*Austermann, Philipp*: Die Wahl des Bundeskanzlers gemäß Art. 63 GG, in: *DÖV* 2013, S. 865-874.

*Baer, Martin Sebastian*: Wahlauszählung und Wählerwille. Zur Gültigkeit der Stimmabgabe bei Markierungen im Inhaltsverzeichnis von Stimmzettelheften, in: *NordÖR* 2013, S. 146-152.

*Bailer, Stefanie et al.*: *Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag*, Springer VS, Wiesbaden 2013.

*Bale, Tim/Krouwel, André*: Down but Not Out: A Comparison of Germany's CDU/CSU with Christian Democratic Parties in Austria, Belgium, Italy and the Netherlands, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 16-45.

*Bechler, Lars/Neidhardt, Stephan*: Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz für Parteien vor der Bundestagswahl: Die Nichtanerkennungsbeschwerde zum BVerfG, in: *NVwZ* 2013, S. 1438-1442.

*Behnke, Joachim*: Das neue Wahlgesetz, sicherlich nicht das letzte, in: *RuP* 2013, S. 1-10.

*Bergh, Johannes*: Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 1, pp. 90-100.

*Beyme, Klaus von*: *Konservatismus, Theorien des Konservatismus und Rechtsextremismus im Zeitalter der Ideologien 1789-1945*, Springer VS, Wiesbaden 2013.

*Beyme, Klaus von*: *Liberalismus: Theorien des Liberalismus und Radikalismus im Zeitalter der Ideologien 1789-1945*, Springer VS, Wiesbaden 2013.

*Bieber, Ina E.*: Frauen in der Politik: Einflussfaktoren auf weibliche Kandidaturen zum Deutschen Bundestag, Springer VS, Wiesbaden 2013.

*Böhm, Monika*: Die direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Vorbild für Deutschland?, in: DÖV 2013, S. 1-7.

*Bolleyer, Nicole et al.*: Towards an organisational perspective on party funding: Explaining financial transfers from MEPs to their national parties, in: European Journal of Political Research, Vol. 52 (2013), Issue 2, pp. 237-263.

*Bolleyer, Nicole/Bytzek, Evelyn*: Origins of party formation and new party success in advanced democracies, in: European Journal of Political Research, Vol. 52 (2013), Issue 6, pp. 773-796.

*Brader, Ted/Tucker, Joshua A./Duell, Dominik*: Which Parties Can Lead Opinion? Experimental Evidence on Partisan Cue Taking in Multiparty Democracies, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), pp. 1485-1517.

*Bräunlich, Katharina/Grimm, Rüdiger/Richter, Philipp/Roßnagel, Alexander*: Sichere Internetwahlen, Nomos, Baden Baden 2013.

*Brötzmann, Ulrich*: Politischer Extremismus im Arbeitsverhältnis des öffentlichen Dienstes, in: Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht (öAT) 2013, S. 70-73.

*Bruhn, Kathleen*: Electing Extremists? Party Primaries and Legislative Candidates in Mexico, in: Comparative Politics, Vol. 45 (2013), Issue 4, pp. 398-417.

*Buchstein, Hubertus*: Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie, in: ZParl 2013, Jg. 44, H. 2, S. 384-404.

*Buehler, Michael*: Revisiting the inclusion-moderation thesis in the context of decentralized institutions: The behavior of Indonesia's Prosperous Justice Party in national and local politics, in: Party Politics, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 210-229.

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

*Bukow, Sebastian/Poguntke, Thomas*: Innerparteiliche Organisation und Willensbildung, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden 2013, S. 179-209.

*Burgoon, Brian*: Inequality and anti-globalization backlash by political parties, in: European Union Politics, Vol. 14 (2013), No. 3, pp. 408-435.

*Bußjäger, Peter*: Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, in: ÖJZ 2013, S. 643-649.

*Calvo, Ernesto/Murillo, Maria Victoria*: When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages Through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), Issue 7, pp. 851-882.

*Cardenal, Ana S.*: Why mobilize support online? The paradox of party behaviour online, in: Party Politics, Vol. 19 (2013), Issue 1, pp. 83-103.

*Carroll, Royce/Eichorst, Jason*: The Role of Party: The Legislative Consequences of Partisan Electoral Competition, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 38 (2013), Issue 1, S. 83-109.

*Carson, Jamie L./Pettigrew, Stephen*: Strategic politicians, partisan roll calls, and the Tea Party: Evaluating the 2010 midterm elections, in: Electoral Studies, Vol. 32 (2013), Issue 1, pp. 26-36.

*Castañeda-Angarita, Néstor*: Party system nationalization, presidential coalitions, and government spending, in: Electoral Studies, Vol. 32 (2013), Issue 4, pp. 783-794.

*Ceka, Besir*: The Perils of Political Competition: Explaining Participation and Trust in Political Parties in Eastern Europe, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), Issue 12, pp. 1610-1635.

*Chhibber, Pradeep*: Dynastic parties: Organization, finance and impact, in: Party Politics, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 277-295.

- Clemens, Clayton Marc:* Beyond Christian Democracy? Welfare State Politics and Policy in a Changing CDU, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 191-211.
- Crisp, Brian F. et al.:* Party-System Nationalization and the Scope of Public Policy: The Importance of Cross-District Constituency Similarity, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46 (2013), Issue 4, pp. 431-456.
- Curini, Luigi/Ceron, Andrea:* Parties' Influence during Government Policy Negotiations: Parliamentary Dynamics and Spatial Advantages in the First Italian Republic, in: *Journal of Legislative Studies*, Vol. 19 (2013), No. 4, pp. 429-449.
- Curtice, John:* Politicians, voters and democracy: The 2011 UK referendum on the Alternative Vote, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 2, pp. 215-223.
- Dahlberg, Stefan:* Does context matter – The impact of electoral systems, political parties and individual characteristics on voters' perceptions of party positions, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 4, pp. 670-683.
- Dahlström, Carl/Esaisson, Peter:* The immigration issue and anti-immigrant party success in Sweden 1970-2006: A deviant case analysis, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 343-364.
- Damm, Matthias:* Die Nebenstimme bei Bundestagswahlen: Wer A sagt, darf auch B sagen?, in: *DÖV* 2013, S. 913-920.
- Dancygier, Rafaela:* The Left and Minority Representation: The Labour Party, Muslim Candidates, and Inclusion Tradeoffs, in: *Comparative Politics*, Vol. 45 (2013), No. 1, pp. 1-21.
- Danzer, Stephan:* Prüfschema zur Briefwahl bei Bundestagswahlen, in: *KommP Wahlen* 2013, S. 43-44.
- Danzer, Stephan:* Segen und Fluch der Briefwahl. Ein Dilemma zwischen Freiheit und Bevormundungsgefahr, in: *KommP Wahlen* 2013, S. 9-14.
- Debus, Marc/Müller, Jochen:* Do Voters' Coalition Preferences Affect Government Formation?, in: *West European Politics*, Vol. 36 (2013), Issue 5, pp. 1007-1028.
- Debus, Marc/Müller, Jochen:* The Programmatic Development of CDU and CSU since Reunification: Incentives and Constraints for Changing Policy Positions in the German Multi-Level System, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 151-171.
- Decker, Frank:* Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: *ZParl* 2013, Jg. 44, H. 2, S. 296-314.
- Decker, Frank/Jesse, Eckhard* (Hrsg.): *Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013*, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Parteien*, 2. Auflage, Springer VS, Heidelberg 2013.
- Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar:* *Rechtsextremismus der Mitte: Eine sozialpsychologische Gegenwartsdiagnose*, Psychosozial-Verlag, Gießen 2013.
- Delius, Martin F./Kofß, Michael/Stecker, Christian:* „Ich erkenne also Fraktionsdisziplin grundsätzlich auch an ...“ – Innerfraktioneller Dissens in der SPD-Fraktion der Großen Koalition 2005 bis 2009, in: *ZParl* 2013, Jg. 44, H. 3, S. 546-566.
- Deschouwer, Kris:* Party Strategies, Voter Demands and Territorial Reform in Belgium, in: *West European Politics*, Vol. 36 (2013), Issue 2, pp. 338-358.
- Detterbeck, Klaus:* The Rare Event of Choice: Party Primaries in German Land Parties, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 3, pp. 270-287.
- Döring, Holger/Hellström, Johan:* Who Gets into Government? Coalition Formation in European Democracies, in: *West European Politics*, Vol. 36 (2013), Issue 4, pp. 683-703.
- Eith, Ulrich:* *Parteieneigung in Deutschland: Politische Einstellungen in den 90er Jahren im Ost-West-Vergleich*, Springer VS, Wiesbaden 2013.

- Ellinas, Antonis A./Katsourides Yiannos*: Organisational Continuity and Electoral Endurance: The Communist Party of Cyprus, in: *West European Politics*, Vol. 36 (2013), Issue 4, pp. 859-882.
- Emde, Isabel*: Wahlkampffinanzierung durch Unternehmen. Eine verfassungsrechtliche Studie zum US-amerikanischen Recht, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Engelbrecht, Knut*: Neues im Wahlrecht zur Bundestagswahl 2013, in: *KommP Wahlen 2013*, S. 2-8.
- Engelken, Klaas*: In Wahlen und Abstimmungen. Zur Bedeutung und Herkunft dieser Worte in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, in: *DÖV 2013*, S. 301-309.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz P.*: Portfolio Allocation within Parties: The Role of Regional Party Branches, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19 (2013), Issue 3, pp. 309-327.
- Epping, Volker*: Eine Alternative zum Parteiverbot, Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, Nomos, Baden Baden 2013.
- Erbentraut, Philipp*: Ist ein Verbot der NPD sinnvoll? Die Pioniere der deutschen Parteientheorie im Vormärz wären skeptisch, in: *ZParl 2013*, Jg. 44, H. 1, S. 98-106.
- Evrenk, Haldun*: Party-bosses vs. party-primaries: Quality of legislature under different selectorates, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 29 (2013), pp. 168-182.
- Faas, Thorsten/Arzheimer, Kai/Roßteutscher, Sigrid/Weßels, Bernhard* (Hrsg.): Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation, Analysen zur Bundestagswahl 2009, Reihe: Veröffentlichung des Arbeitskreises „Wahlen und politische Einstellungen“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), SpringerVS, Wiesbaden 2013.
- Fabbrini, Sergio*: The rise and fall of Silvio Berlusconi: Personalization of politics and its limits, in: *Comparative European Politics*, Vol. 11 (2013), Issue 2, pp. 153-171.
- Faber, Julia*: Anmerkung zu BayVerfGH, Entsch. v. 04.10.2012 – Vf. 14-VII-11 (Änderung der Zahl der Abgeordnetenmandate für die Wahlkreise Oberpfalz und Oberfranken; Einteilung der Stimmkreise), in: *BayVBl. 2013*, S. 146-149.
- Faessler, Judith*: Auf dem rechten Auge blind? Rechtliche Dilemmata bei der Bekämpfung von Rechtsextremismus, in: *ZRP 2013*, S. 55-57.
- Falkenhagen, Frédéric*: The CSU as an Ethno-regional Party, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 4, pp. 396-420.
- Fazekas, Zoltán/Méder, Zsombor Zoltán*: Proximity and directional theory compared: Taking discriminant positions seriously in multi-party systems, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 4, pp. 693-707.
- Felten, Thomas*: Zur Verfassungswidrigkeit des neuen Wahlrechts für Auslandsdeutsche. Gleichzeitig eine Anmerkung zum Beschluss des BVerfG v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11, in: *DÖV 2013*, S. 466-476.
- Flores-Macías, Gustavo A./Kreps, Sarah E.*: Political Parties at War: A Study of American War Finance, 1789-2010, in: *American Political Science Review*, Vol. 107 (2013), Issue 4, pp. 833-848.
- Frenz, Walter*: Die Verfassungskonformität der 3-Prozent-Klausel für Europawahlen, in: *NVwZ 2013*, S. 1059-1062.
- Gallus, Alexander/Schubert, Thomas/Thieme, Tom* (Hrsg.): Deutsche Kontroversen, Festschrift für Eckhard Jesse, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Gélineau, François*: Electoral accountability in the developing world, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 3, pp. 418-424.
- Georg, Matthias*: Politik durch Recht – Recht durch Politik: Das Parteiverbot als Instrument der streitbaren Demokratie in seiner praktischen Bewährung: Eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse am Beispiel der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands, Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2013.

- Gerber, Alan S. et al.*: Is There a Secret Ballot? Ballot Secrecy Perceptions and Their Implications for Voting Behaviour, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 43 (2013), Issue 1, pp. 77-102.
- Gerick, Gunter*: „Es muß doch, ich muß euch das einmal sagen, es muß randaliert werden“ Das Verhältnis von SED und MfS im Bezirk Karl-Marx-Stadt, in: *Zeitschrift für Politik*, 60 (2013), Heft 3, S. 294-313.
- Gherghina, Sergiu*: Electoral Reform – *Cui Bono?* Attitudes of Romanian MPs to the Electoral System Change, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 19 (2013), Issue 3, pp. 351-369.
- Glaab, Manuela/Weigl, Michael* (Hrsg.): *Politik und Regieren in Bayern*, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Goldhammer, Michael*: Zweistufentheorie, Kontrahierungszwang und das Problem der Sparkassen mit imagegefährdenden Kunden, in: *DÖV* 2013, S. 416-424.
- Golosov, Grigorii V.*: Towards a classification of the world's democratic party systems, step 1: Identifying the units, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 1, pp. 122-142.
- Gómez-Reino, Margarita/Llamazares, Iván*: The Populist Radical Right and European Integration: A Comparative Analysis of Party-Voter Links, in: *West European Politics*, Vol. 36 (2013), Issue 4, pp. 789-816.
- Goos, Christoph*: Die erste Landtagsauflösung in Nordrhein-Westfalen, in: *BRJ* 2013, S. 26-30.
- Grabow, Karsten/Hartleb, Florian* (Hrsg.): *Exposing the Demagogues, Right-wing and National Populist Parties in Europe*, Konrad Adenauer Stiftung/Centre for European Studies, Brüssel 2013.
- Green, Simon*: Societal Transformation and Programmatic Change in the CDU, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 46-63.
- Grochtmann, Ansgar*: Zur Zulässigkeit einer „elektronischen Ladung“ durch Ratsinformationssysteme, in: *BayVBl.* 2013, S. 677-681.
- Groh, Kathrin*: Der Wandel von Mitgliederparteien zu Wählerparteien – Setzt das Grundgesetz einen bestimmten Parteientypus voraus?, in: *ZParl* 2013, Jg. 43, H. 4, S. 784-798.
- Groth, Klaus-Martin*: Neonazis und öffentliche Ordnung – Gibt es Grenzen der „rechten“ Versammlungsfreiheit?, in: *KJ* 2013, S. 88-97.
- Grzeszick, Bernd*: Die Terminierung der hessischen Landtagswahl zwischen Politik und Verfassungsrecht, (Zugleich Anmerkung zu VerfGH Nordrhein-Westfalen, U. v. 18.02.2009 – VerfGH 24/08), in: *LKRZ* 2013, S. 401-407.
- Grzymala-Busse, Ann*: Why there is (almost) no Christian Democracy in post-communist Europe, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 319-342.
- Günther, Herbert*: Zur Bestimmung des Landtagswahltermins in Hessen, in: *LKRZ* 2013, S. 89-96.
- Hahlen, Johann*: Pro und Contra: Frauenquote in Kandidatenlisten? Contra: Nein zu einer gesetzlichen Frauenquote bei Wahlen, Ja zu einer Vorgabe in der Parteisatzung, in: *RuP* 2013, S. 151.
- Hahn-Lorber, Marcus*: Die Reichweite der Informationsansprüche des nordrhein-westfälischen Landtags gegenüber der Landesregierung, in: *NWVBl.* 2013, S. 429-435.
- Hanel, Katharina/Marschall, Stefan*: The Usage of Online Collaboration Platforms by Parties: Strengthening the “Party on the Ground” or the “Party in Central Office”?, in: *German Politics and Society*, Vol. 31 (2013), Issue 3, pp. 27-42.
- Hannappel, Wolfgang*: Die Zulassung von Wahlvorschlägen bei der Bundestagswahl, in: *KommP Wahlen* 2013, S. 15-24.
- Harbers, Imke et al.*: Attitude Variability Among Latin American Publics: How Party System Structuration Affects Left/Right Ideology, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46 (2013), Issue 8, pp. 947-967.
- Hartleb, Florian*: *Internationaler Populismus als Konzept – Zwischen Kommunikationsstil und fester Ideologie*, Nomos, Baden-Baden 2014.

- Hartmann, Marcus*: Reformmodelle zur Abgeordnetenbestechung, Duncker & Humblot, Berlin 2013.
- Heintz, Veris-Pascal*: Das Rederecht der Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Zu den Grenzen der Einschränkung der Redefreiheit, in: ZJS 2013, S. 233-237.
- Hettlage, Manfred C.*: Ausgleichsmandate sind „Extrawürste“. Die Ernüchterung nach der Bundestagswahl, in: Publicus 10/2013, S. 22-23.
- Hien, Josef*: Unsecular Politics in a Secular Environment: The Case of Germany's Christian Democratic Union Family Policy, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 4, pp. 441-460.
- Hillgruber, Christian*: Anmerkung zu HVerfG, U. v. 15.01.2013 – HVerfG 2/11 (Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl zu den Hamburger Bezirksversammlungen), in: JA 2013, S. 720.
- Hinich, Melvin et al.*: Beyond the left-right cleavage: Exploring American political choice space, in: Journal of theoretical Politics, Vol. 25 (2013), Issue 1, pp. 75-104.
- Hirscher, Gerhard/Jesse, Eckhard* (Hrsg.): Extremismus in Deutschland – Schwerpunkte, Vergleiche, Perspektiven, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Hoffmann, Barak D./Long, James D.*: Parties, Ethnicity, and Voting in African Elections, in: Comparative Politics, Vol. 45 (2013), Issue 2, pp. 127-146.
- Höhne, Benjamin*: Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments: Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2013.
- Holler, Manfred J./Nurmi, Hannu* (Hrsg.): Power, Voting, and Voting Power: 30 Years After, Springer, Berlin 2013.
- Holste, Heiko*: Demokratie wieder flott gemacht: Das neue Sitzzuteilungsverfahren im Bundeswahlgesetz sichert das gleiche Wahlrecht, in: NVwZ 2013, S. 529-534.
- Hornig, Eike-Christian*: The Genetic Origin of the CDU and its Developmental Path to a Catch-All Party, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 82-96.
- Hufen, Christian/Kumpf, Tobias*: Der Antrag der NPD auf Feststellung ihrer Verfassungskonformität, in: DVBl 2013, S. 417-422.
- Hufen, Friedhelm*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 17.09.2012 – 1 BvR 2979/10 (Bezeichnung eines Rechtsanwalts als „rechtsextrem“ und „rechtsradikal“), in: JuS 2013, S. 372-374.
- Husemann, Tim*: Das Verbot der parteipolitischen Betätigung: Zur Auslegung des § 74 Abs. 2 S. 3 BetrVG, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Institut für soziale Bewegungen* (Hrsg.): Transnationale Parteienkooperation in Europa, Klartext-Verlag, Essen 2013.
- Ipsen, Jörn*: Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit (Zugleich Anmerkung zu BVerfG, U. v. 25.07.2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11), Bernhard Stürer zum 65. Geburtstag gewidmet, in: DVBl 2013, S. 265-274.
- Jankowski, Michael/Jakobeit, Cord/Hiller, Philipp/Thomsen, Nils*: Mehr Wahl, mehr Qual? Zum Zusammenhang von Wahlbeteiligung und neuem Wahlrecht in Hamburg, in: ZParl 2013, Jg. 44, H. 2, S. 264-275.
- Jaspers, Eva/Lubbers, Marcel*: Religion as Catalyst or Restraint of Radical Right Voting?, in: West European Politics, Vol. 36 (2013), Issue 5, pp. 946-968.
- Jensen, Christian B. et al.*: Parliamentary Questions, Oversight, and National Opposition Status in the European Parliament, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 38 (2013), Issue 2, pp. 259-282.
- Jesse, Eckhard*: Nach allen Seiten offen? Der Ausgang der Bundestagswahl 2013 und mögliche Folgen für das Parteiensystem und das Koalitionsgefüge, in: Zeitschrift für Politik, 60 (2013), Heft 4, S. 374-392.
- Johnson, Joel W.*: Campaign Spending in Proportional Electoral Systems: Incumbents Versus Challengers Revisited, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), Issue 8, pp. 968-993.

- Jones West, Karleen/Spoon, Jae-Jae*: Credibility Versus Competition: The Impact of Party Size on Decisions to Enter Presidential Elections in South America and Europe, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46 (2013), Issue 4, pp. 513-539.
- Jung, Matthias/Schroth, Yvonne/Wolf, Andrea*: Angela Merkels Sieg in der Mitte, in: *APuZ*, 63. Jahrgang 48-49/2013, S. 9-20.
- Jung, Otmar*: „Entspricht der Landtag... dem Volksbegehren“ – Probleme eines kupierten direktdemokratischen Verfahrens am Beispiel Brandenburg, in: *ZParl* 2013, Jg. 44, H. 2, S. 315-328.
- Kaiser, Anna-Bettina* (Hrsg.): *Der Parteienstaat – Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Karreth, Johannes et al.*: Catchall or Catch and Release? The Electoral Consequences of Social Democratic Parties' March to the Middle in Western Europe, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46 (2013), Issue 7, pp. 791-822.
- Kilic, Memet*: Neues Parteiverbotsverfahren gegen die NPD?, in: *ZRP* 2013, S. 156-157.
- Kitschelt, Herbert/Kselman, Daniel M.*: Economic Development, Democratic Experience, and Political Parties' Linkage Strategies, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 46 (2013), pp. 1453-1484.
- Klecha, Stephan/Hensel, Alexander*: *Zwischen digitalem Aufbruch und analogem Absturz: Die Piratenpartei*, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2013.
- Klein, Pascal*: Rechtsschutz gegen die Nichtanerkennung als Partei bei Bundestagswahlen. Neues Verfahren, neue Chancen, in: *DÖV* 2013, S. 584-594.
- Klüver, Heike/Rodon, Toni*: Explaining Policy Position Choice of Europarties: The Effect of Legislative Resources, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 43 (2013), Issue 3, pp. 629-650.
- Kotzur, Markus*: NPD-Verbot zum Zweiten. Überlegungen zum Parteiverbotsverfahren, in: *HRN* 2013, S. 7-11.
- Kumiega, Lukasz*: *Rechtsextremistischer Straßendiskurs in Deutschland*, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. u.a. 2013.
- Kunze, Thomas/Duhme, Eike-Heinrich*: SMS der Bundeskanzlerin. Ist die Informationsfreiheit (fast) grenzenlos? (Zugleich Anmerkung zu OVG Berlin-Brandenburg, v. 20.03.2012 – OVG 12 B 27/11), in: *DVBl.* 2013, S. 837-838.
- Kypriaki, Nanou/Dorussen, Han*: European integration and electoral democracy: How the European Union constrains party competition in the Member States, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 52 (2013), Issue 1, pp. 71-93.
- Lang, Heinrich*: Hat sich das neue Wahlrecht bewährt?, in: *ZRP* 2013, S. 225.
- Lang, Heinrich*: Inklusives Wahlrecht. Staatsbürgerliche Partizipation von Menschen mit Behinderung, in: *ZRP* 2013, S. 133-136.
- Laufs, Dominik*: Das Recht auf freie Wahlen nach deutschem und europäischem Recht, in: *JuS* 2013, S. 788-791.
- Lazar, Monika*: Pro und Contra: Frauenquote in Kandidatenlisten? Pro: Einführung eines deutschen Parité-Gesetzes ist verfassungsrechtlich angezeigt, in: *RuP* 2013, S. 150.
- LeDuc, Lawrence/Pammett, Jon H.*: The fate of governing parties in times of economic crisis, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 3, pp. 494-499.
- Lees, Charles*: Christian Democracy is Dead; Long Live the Union Parties: Explaining CDU/CSU Dominance within the German Party System, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 64-81.
- Lehnguth, Cornelius*: *Waldheim und die Folgen: Der parteipolitische Umgang mit dem Nationalsozialismus in Österreich*, Campus Verlag, Frankfurt a.M. 2013.

- Leisner, Walter*: Nichtwählerbeschimpfung? Statt Medienkampagnen und Moral: Bessere Angebote!, in: NVwZ 2013, S.1588-1590.
- Lenz, Stefan*: Volksgesetzgebung als „Minderheitendiktatur“? Verfassungsrechtliche Vorgaben und rechtspolitische Vorschläge zur Quorengestaltung, in: ZG 2013, S. 167-190.
- Ley, Richard*: Die Wahl der Ministerpräsidenten in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, in: NordÖR 2013, S. 345-352.
- Ley, Richard*: Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz während der Wahlperiode, in: LKRZ 2013, S. 133-138.
- Lindvall, Johannes/Martinsson, Johan/Oscarsson, Henrik*: Party choice in hard times: Group-specific responses to economic downturns in Sweden, in: Electoral Studies, Vol. 32 (2013), Issue 3, pp. 529-535.
- Lischka, Burkhard/Uhl, Hans-Peter*: NPD - Erneut vor das Verfassungsgericht!?, in: DRiZ 2013, S. 50-51.
- Liu, Gang*: Moderne politische Repräsentation und die Stellung der Parteien, Duncker & Humblot, Berlin 2013.
- Löhr, Silke*: Wie funktioniert das neue Wahlrecht?, in: DVP 2013, S. 359-361.
- Lupu, Noam/Riedl, Rachel Beatty*: Political Parties and Uncertainty in Developing Democracies, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), pp. 1339-1365.
- Mader, Oliver*: Die Petition zum Europäischen Parlament und die Justiziabilität von Entscheidungen des Petitionsausschusses, in: ZParl 2012, Jg. 43, H. 4, S. 854-872.
- Marfels, Georgia*: Ausbildung und Prüfung: „Wahlwerbung und Meinungsfreiheit“, in: NdsVBl 2013, S. 260-264.
- Marschall, Stefan* (Hrsg.), Parteien in Nordrhein-Westfalen, Klartext-Verlag, Essen 2013.
- Marx, Paul/Schumacher, Gijs*: Will to power? Intraparty conflict in social democratic parties and the choice for neoliberal policies in Germany, the Netherlands and Spain (1980-2010), in: European Political Science Review, Vol. 5 (2013), Issue 1, pp. 151-173.
- Massetti, Emanuele/Schakel, Arjan H.*: Ideology matters: Why decentralisation has a differentiated effect on regionalist parties' fortunes in Western democracies, in: European Journal of Political Research, Vol. 52 (2013), Issue 6, pp. 797-821.
- Massetti, Emanuele/Toubeau, Simon*: Sailing with Northern Winds: Party Politics and Federal Reforms in Italy, in: West European Politics, Vol. 36 (2013), Issue 2, pp. 359-381.
- Matschoß, Robert/Lütjen, Torben*: Das Establishment schlägt zurück? Die Präsidentschaftsvorwahlen der Republikaner im Jahr 2012, in: ZParl 2013, Jg. 44, H. 1, S. 59-75.
- Meier, Horst*: Endlosschleife NPD-Verbot. Über Parteienfreiheit und „streitbare Demokratie“, in: Merkur 2013, S. 457-464.
- Meixner, Gerhart*: Plädoyer für ein „höchstpersönliches Elternwahlrecht zugunsten des Kindes“, in: ZParl 2013, Jg. 44, H. 2, S. 419-426.
- Meyer, Holger/Müller-Rommel, Ferdinand*: Die niedersächsische Landtagswahl vom 20. Januar 2013: Hauchdünne Mehrheit für neues rot-grünes Regierungsbündnis, in: ZParl 2013, Jg. 44, H. 2, S. 247-263.
- Meyer, Hubert*: Kommunalverfassungs- und Wahlrecht in Niedersachsen, in: DVP 2013, S. 53-58.
- Meyer, Thomas M./Wagner, Markus*: Mainstream or Niche? Vote-Seeking Incentives and the Programmatic Strategies of Political Parties, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), No. 9, pp. 1246-1272.
- Mickler, Tim Alexander*: Standing Committee Assignments in the German Bundestag – Who Gets What in Within-Party Negotiations?, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 4, pp. 421-440.
- Miklin, Eric*: Inter-Parliamentary Cooperation in EU Affairs and the Austrian Parliament: Empowering the Opposition?, in: The Journal of Legislative Studies, Vol. 19 (2013), Issue 1, pp. 22-41.

- Mjelde, Hilmar Langhelle*: How and Why Parties Respond to Membership Decline: The Case of the SPD and the CDU, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 3, pp. 253-269.
- Möllers, Martin H. W./van Ooyen, Robert C.*: Parteiverbotsverfahren, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a.M. 2013.
- Morlok, Martin*: Das Parteiverbot, in: *Jura* 2013, S. 317-325.
- Morlok, Martin*: Fragen des Rechts und der politischen Klugheit – Zur aktuellen NPD Parteiverbotsdebatte, in: *ZRP* 2013, S. 69-72.
- Morlok, Martin*: Kommentar zum Parteiengesetz, in: *Das Deutsche Bundesrecht*, Loseblattwerk, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl. 2013.
- Morlok, Martin*: Parteienrecht ist Organisationsrecht, in: Michael Bäuerle/Philipp Dann/Astrid Wallrabenstein (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven*, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Mohr Siebeck, Tübingen 2013, S. 231-260.
- Muckel, Stefan*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 (Versammlungsrechtliche Auflage für NPD-Veranstaltung), in: *ZRP* 2013, S. 639-640.
- Mudde, Cas*: Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what?, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 52 (2013), Issue 1, pp. 1-19.
- Müller-Franken, Sebastian*: Familienwahlrecht und Verfassung, Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- Müller, Wolfgang C./Narud, Hanne Marthe* (Hrsg.): *Party Governance and Party Democracy*, Springer, Berlin 2013.
- Nachtwey, Oliver*: Market Social Democracy: The Transformation of the SPD up to 2007, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 3, pp. 235-252.
- Neiheisel, Jacob R./Niebler, Sarah*: The Use of Party Brand Labels in Congressional Election Campaigns, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 38 (2013), Issue 3, pp. 377-403.
- Nelson, Moira*: Making markets with active labor market policies: the influence of political parties, welfare state regimes, and economic change on spending on different types of policies, in: *European Political Science Review*, Vol. 5 (2013), Issue 2, pp. 255-277.
- Nemoto, Kuniaki/Shugart, Matthew S.*: Localism and coordination under three different electoral systems: The national district of the Japanese House of Councillors, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 1, pp. 1-12.
- Neubauer, Reinhard/Lörincz, Ernő*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 23.11.2012 – 2 BvQ 50/12 (NPD-Parteitag in einer kommunalen Stadthalle), in: *LKV* 2013, S. 30.
- Neumann, Arijana*: The Federal Character of the CDU, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 134-150.
- Nichelmann, Rolf*: Form und Funktion der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, Duncker & Humblot, Berlin 2013.
- Niedermayer, Oskar* (Hrsg.): *Die Piratenpartei*, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Niedermayer, Oskar* (Hrsg.): *Handbuch Parteienforschung*, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Niedermayer, Oskar/Höhne, Benjamin/Jun, Uwe* (Hrsg.): *Abkehr von den Parteien? Parteidemokratie und Bürgerprotest*, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- O'Brien, Diana Z./Shomer, Yael*: A Cross-National Analysis of Party Switching, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 38 (2013), Issue 1, pp. 111-141.
- Oehmer, Franziska*: Politische Interessenvermittlung und Medien – Funktionen, Formen und Folgen medialer Kommunikation von Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen, Nomos, Baden-Baden 2013.

- Onken, Holger*: Parteiensysteme im Wandel: Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich im Vergleich, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Ooyen, Robert Chr. van*: Kein zweites Verbotsverfahren gegen die NPD, in: RuP 2013, S. 84-87.
- Papsthart, Stefan*: „Tweets“ aus der Sitzung, „Stadtrat-TV“, Live-Berichterstattung von kommunalen Gremien im rechtlichen Spannungsfeld, in: BayVBl. 2013, S. 645-651.
- Patton, David F.*: The Left Party at Six: The PDS-WASG Merger in Comparative Perspective, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 3, pp. 219-234.
- Piechaczek, Oliver*: Lobbyismus im Deutschen Bundestag – Lobbytätigkeiten von Bundestagsabgeordneten (Built-in-Lobbyismus) im Lichte des Verfassungs- und des Abgeordnetenrechts, Mohr Siebeck, Tübingen 2013.
- Poguntke, Thomas/Morlok, Martin/Merten, Heike* (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Protsyk, Oleh/Garaz, Stela*: Politicization of ethnicity in party manifestos, in: Party Politics, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 296-318.
- Pukelsheim, Friedrich/Rossi, Matthias*: Imperfektes Wahlrecht, in: ZfG 2013, S. 209-226.
- Raihel, Peter*: Vorsicht bei Listenverbindungen, oder wie aus einem vermeintlichen Vorteil ein Nachteil werden kann, in: LKV 2013, S. 126-129.
- Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm von* (Hrsg.): Handbuch der Deutschen Wahlgesetze und Geschäftsordnungen, Nachdruck der Ausgabe von 1916, Duncker & Humblot, Berlin 2013.
- Redmann, Jan*: Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Parteifreiheit und -gleichheit diesseits eines verfassungsgerichtlichen Verbotsverfahrens, Peter Lang, Frankfurt 2013.
- Richter, Philipp*: Die Wahl ist geheim... so what? Big Data Mining im US-Wahlkampf. Und hier?, in: DÖV 2013, S. 961-970.
- Richter, Philipp*: Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, Nomos, Baden-Baden 2012.
- Richter, Saskia*: Wie Grüne und Piraten den Zeitgeist verloren, in: APuZ, 63. Jahrgang 48-49/2013, S. 28-33.
- Roberts, Andrew/Seawright, Jason/Cyr, Jennifer*: Do Electoral Laws Affect Women's Representation?, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), pp. 1555-1581.
- Roberts, Kenneth M.*: Market Reform, Programmatic (De)alignment, and Party System Stability in Latin America, in: Comparative Political Studies, Vol. 46 (2013), No. 12, pp. 1422-1452.
- Rohrbach, Katharina*: Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse des Parteibeitritts, der Aktivität und des Parteiaustritts, Peter Lang, Frankfurt 2013.
- Rose, Richard/Borz, Gabriela*: Aggregation and Representation in European Parliament Party Groups, in: West European Politics, Vol. 36 (2013), Issue 3, pp. 474-497.
- Roßner, Sebastian*: Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie – Zu Voraussetzungen, Verfahren, Grenzen und Rechtsschutz, Nomos, Baden-Baden 2014.
- Röttger, Claudia/Ramin, Ralf*: Die Bedeutung der Stichwahl zur Bestimmung der Hauptverwaltungsbeamten, in: DVP 2013, S. 506-511.
- Rovny, Jan*: Where do radical right parties stand? Position blurring in multidimensional competition, in: European Political Science Review, Vol. 5 (2013), Issue 1, pp. 1-26.
- Ruffert, Matthias*: Anmerkung zu OVG Münster, U. v. 18.09.2012 – 5 A 1701/11 (Besonderes Verwaltungsrecht: Versammlungsrechtliche Auflagen gegen "Blockadetraining"; Keine Störung der öffentlichen Sicherheit durch friedliches "Blockadetraining" zur Verhinderung einer rechtsradikalen Demonstration), in: JuS 2013, S. 575-576.

- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 04.07.2012 – 2 BvC 1/11 (Staatsorganisationsrecht: Allgemeinheit der Wahl; Wahlberechtigung von Auslandsdeutschen), in: JuS 2013, S. 374-375.
- Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, B. v. 09.07.2013 – 2 BvC 7/10 (Verfassungsrecht: Wahlrecht; Vereinbarkeit der Freigabe der Briefwahl mit Wahlrechtsgrundsätzen), in: JuS 2013, S. 858-859.
- Sachs, Michael*: Verfassungsprozessrecht: Parteiverbot und Organstreitverfahren, in: JuS 2013, S. 669-670.
- Savage, Lee*: Party System Polarisation and Government Duration in Central and Eastern Europe, in: West European Politics, Vol. 36 (2013), Issue 5, pp. 1029-1051.
- Schäfer, Armin*: Wahlbeteiligung und Nichtwähler, in: APuZ, 63. Jahrgang 48-49/2013, S. 39-46.
- Schakel, Arjan H.*: Nationalisation of multilevel party systems: A conceptual and empirical analysis, in: European Journal of Political Research, Vol. 52 (2013), Issue 2, pp. 212-236.
- Schiebe, Adrian*: Überhangmandate: Ein Problem des deutschen Bundestagswahlrechts, Bachelor + Master Publishing, Hamburg 2013.
- Schmid, Josef*: Concluding Remarks: The CDU – Revisiting the Elephant, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 212-218.
- Schmitt-Gaedke, Gernot/Arz, Matthias*: Forum. Der Namensschutz politischer Parteien, in: NJW 2013, S. 2729-2734.
- Schreiber, Wolfgang*: Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 9. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Köln 2013.
- Schubert, Thomas*: (K)eine aussterbende Spezies? Kompetitive Hegemonialparteiensysteme und die Faktoren ihres Parteienwettbewerbs am Beispiel von Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen, in: Zeitschrift für Politik, 60 (2013), Heft 4, S. 393-413.
- Schumacher, Gijs/Rooduijn, Matthijs*: Sympathy for the “devil”? Voting for populists in the 2006 and 2010 Dutch general elections, in: Electoral Studies, Vol. 32 (2013), Issue 1, pp. 124-133.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Schmidt-Jortzig, Edzard*: Der Wert der parlamentarischen Repräsentation – Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Schwabenbauer, Thomas*: Wahl- und Meinungswerbung im öffentlichen Raum, in: KommP BY 2013, S. 173-175.
- Schwarz, Kyrill-A.*: Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten für Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, in: AöR Bd. 138, S. 411-434.
- Schwarz, Kyrill-A.*: Unkontrollierbare Regierung. Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag, in: ZRP 2013, S. 226-228.
- Seyda, Ernek/Meier, Horst*: Über die Zukunft des Parteienverbots, in: RuP 2013, S. 74-83.
- Sharman, Campbell*: Limiting Party Representation: Evidence from a Small Parliamentary Chamber, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 38 (2013), Issue 3, pp. 327-348.
- Siefken, Sven T.*: Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, in: ZParl 2013, Jg. 44, H. 3, S. 486-506.
- Slater, Dan/Wong, Joseph*: The Strength to Concede: Ruling Parties and Democratization in Developmental Asia, in: Perspective on Politics, Vol. 11 (2013), Issue 3, pp. 717-733.
- Smith, Steven S. et al.*: Majority Party Power and Procedural Motions in the U.S. Senate, in: Legislative Studies Quarterly, Vol. 38 (2013), Issue 2, pp. 205-236.
- Spier, Tim/Butzlaff, Felix/Micus, Matthias/Walter, Franz* (Hrsg.): Die Linkspartei: Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Starkgraff, Karoline H.*: Straftaten bei Wahlen: Ein Überblick über die §§ 107 bis 108d StGB. Der strafrechtliche Schutz von Wahlen, Wählern und Wahlergebnis, in: KommP Wahlen 2013, S. 25-30.

- Steiner, Udo*: Zulagen für besondere Fraktionsfunktionen im Verfassungsstreit (zugleich Anmerkung zu BVerfG, U. v. 21.07.2000 – 2 BvH 3/91), in: BayVBl. 2013, S. 389-396.
- Steinmetz, Wolfhard*: Verfassungsimmanente Grenzen des Beweiserhebungsrechts der Untersuchungsausschüsse, in: JuS 2013, S. 792-795.
- Stoenescu, Richard*: Das Scheitern des kommunistischen Widerstands – Die Auswirkungen der ideologischen Leitlinien der KPD 1933-1945, Tectum Verlag, Marburg 2013.
- Stromer, Anett*: Rechtsextreme Einstellungen sächsischer Jugendlicher, Tectum Verlag, Marburg 2013.
- Thaa, Winfried*: „Stuttgart 21“ – Krise oder Repolitisierung der repräsentativen Demokratie?, in: PVS 2013, S. 111-154.
- Toubeau, Simon/Masseti, Emanuel*: The Party Politics of Territorial Reforms in Europe, in: West European Politics, Vol. 36 (2013), Issue 2, pp. 297-316.
- Turner, Ed*: The CDU and Party Organisational Change, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 114-133.
- Turner, Ed/Green, Simon/Paterson, William*: Introduction: Understanding the Transformation of the CDU, in: German Politics, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 1-15.
- Vaccari, Cristian*: A tale of two e-parties: Candidate websites in the 2008 US presidential primaries, in: Party Politics, Vol. 19 (2013), Issue 1, pp. 19-40.
- Van Heerde-Hudson, Jennifer/Fisher, Justin*: Parties heed (with caution): Public knowledge of and attitudes towards party finance in Britain, in: Party Politics, Vol. 19 (2013), Issue 1, pp. 41-60.
- Verge, Tania*: Party Strategies on Territorial Reform: State-wide Parties and the State of Autonomies in Spain, in: West European Politics, Vol. 36 (2013), Issue 2, pp. 317-337.
- Vollmer, Andreas*: Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative, Nomos, Baden-Baden 2013.
- von dem Berge, Benjamin/Poguntke, Thomas*: Die Europäisierung nationaler Parteien und europäische Parteien, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Springer VS, Wiesbaden 2013, S. 875-904.
- von dem Berge, Benjamin/Poguntke, Thomas*: The Influence of Europarties on Central and Eastern European Partner Parties: A Theoretical and Analytical Model, in: European Political Science Review, Vol. 5 (2013), Issue 3, pp. 311-334.
- von dem Berge, Benjamin/Poguntke, Thomas/Obert, Peter/Tipei, Diana (Hrsg.)*: Measuring Intra-Party Democracy. A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Romania and Slovakia, Springer, Heidelberg 2013.
- Wagner, Aiko*: Die Mikrofundierung von Duvergers Gesetz – Strategisches Wahlverhalten als Wirkungsweise politischer Institutionen, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Wagschal, Uwe/Eith, Ulrich/Wehner, Michael (Hrsg.)*: Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Walcker, Carl*: Kritik der Parteien in Deutschland vom Standpunkte des Gneist'schen englischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts, Springer, Berlin 2013.
- Walczak, Agnieszka/van der Brug, Wouter*: Representation in the European Parliament: Factors affecting the attitude congruence of voters and candidates in the EP elections, in: European Union Politics, Vol. 14 (2013), Issue 1, pp. 3-22.
- Waldhoff, Christian*: Anmerkung zu OVG Koblenz, U. v. 06.12.2012 – 7 A 10821/12 (Besonderes Verwaltungsrecht: Zeitliche Verlegung einer NPD-Versammlung wegen des Holocaust-Gedenktags), in: JuS 2013, S. 671-672.
- Walter, Franz/Werwath, Christian/D'Antonio, Oliver*: Die CDU. Entstehung und Verfall christdemokratischer Geschlossenheit, Nomos, Baden-Baden 2013.

- Warner, Carolyn M.*: Christian Democracy in Italy: An alternative path to religious party moderation, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 256-276.
- Webb, Paul*: Who is willing to participate? Dissatisfied democrats, stealth democrats and populists in the United Kingdom, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 52 (2013), Issue 6, pp. 747-772.
- Wegner, Carsten*: Strafrechtliche Merkwürdigkeiten im Recht der staatlichen Parteienfinanzierung, in: *DVBf*. 2013, S. 422-426.
- Weigl, Michael*: Die CSU – Akteure, Entscheidungsprozesse und Inhalte einer Partei am Scheideweg, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Weissenbach, Kristina*: Parteienförderung im Transitionsprozess, Eine vergleichende Analyse der parteinahen Stiftungen Friedrich-Ebert-Stiftung und Konrad-Adenauer-Stiftung in Kenia und Südafrika, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Wert, Han et al.*: Euro-scepticism and radical right-wing voting in Europe, 2002-2008: Social cleavages, socio-political attitudes and contextual characteristics determining voting for the radical right, in: *European Union Politics*, Vol. 14 (2013), Issue 2, pp. 183-205.
- Weßels, Bernhard/Schoen, Harald/Gabriel, Oscar W.* (Hrsg.): Wahlen und Wähler, Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009, Springer VS, Wiesbaden 2013.
- Wilhelm, Friedrich*: Wählen mit 16: Wahlrechtsreform in Österreich, Diplomica Verlag, Hamburg 2013.
- Wiliarty, Sarah Elise*: Gender as a Modernising Force in the German CDU, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 172-190.
- Wilson Sokhey, Sarah/Yildirim, Kadir*: Economic liberalization and political moderation: The case of anti-system parties, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 230-255.
- Windoffer, Alexander*: Anspruch einer politischen Partei auf Feststellung ihrer Verfassungskonformität?, in: *DÖV* 2013, S. 151-154.
- Wolf, Robert*: Die Sperrklausel bei den BVV-Wahlen in der Rechtsprechung des BerlVerfGH (zugleich Anmerkung zu BerlVerfGH, U. v. 13.05.2013 – VerfGH 155/11), in: *LKV* 2013, S. 300-304.
- Wrase, Michael/Boulanger, Christian* (Hrsg.), unter Mitarbeit von *Schulze, Anna*: Die Politik des Verfassungsrechts – Interdisziplinäre und vergleichende Perspektiven auf die Rolle und Funktion von Verfassungsgerichten, Nomos, Baden-Baden 2013.
- Wuhs, Steven T.*: Inclusion and its moderating effects on ideas, interests and institutions: Mexico's Partido Acción Nacional, in: *Party Politics*, Vol. 19 (2013), Issue 2, pp. 187-209.
- Zähle, Kai*: Klingel oder Gong? Akustische Signale in der parlamentarischen Praxis, in: *ZParl* 2012, Jg. 43, H. 4, S. 872-886.
- Zeh, Wolfgang*: Direktwahl als direkte Demokratie? Überlegungen anlässlich Frank Deckers Forderung nach „Direktwahl der Ministerpräsidenten“ in Heft 2/2013, in: *ZParl* 2013, Jg. 44, H. 3, S. 675-680.
- Ziegfeld, Adam*: Are higher-magnitude electoral districts always better for small parties?, in: *Electoral Studies*, Vol. 32 (2013), Issue 1, pp. 63-77.
- Zögernitz, Werner/Lenzhofer, Stephan*: Politische Parteien [in Österreich] – Recht und Finanzierung, facultas.wuv, Wien 2013.
- Zolleis, Udo/Wertheimer, Carina*: Is the CSU Still a Volkspartei?, in: *German Politics*, Vol. 22 (2013), Issue 1-2, pp. 97-113.

## **Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter**

Zugunsten einer Ausweitung des Aufsatzteils der MIP wird auf den Abdruck der Vortrags- und Veröffentlichungslisten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF von dieser Ausgabe an verzichtet. Angaben zu den wissenschaftlichen Publikationen sowie den Vorträgen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung finden sich von nun an ausschließlich auf den Internetseiten des PRuF ([www.pruf.de](http://www.pruf.de)).