



# Mitteilungen

DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND INTERNATIONALES  
PARTEIENRECHT UND PARTEIENFORSCHUNG

## Aus dem Inhalt

*Dr. Hendrik Träger*

**Die Ostdeutschen in den Bundesparteien**

*Sören Lehmann*

**Recht der steuerbegünstigten Zwecke: Satzungszweck, tatsächliche  
Geschäftsführung und Selbstlosigkeit parteinaher Stiftungen**

*Prof. Dr. Werner Pleschberger/Mag. phil. Christian Mertens*

**Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie.  
Am Beispiel der Großstadt Wien.**

*Dipl.-Pol. Nikolas R. Dörr, M.A.*

**40 Jahre Front National – Von der Protest- zur etablierten Anti-  
systempartei**

*Dipl.-Pol. Thomas Bathge*

**Strategien von Regierungsmehrheit und Opposition in Untersuchungs-  
ausschüssen**

*Dr. Lazaros Miliopoulos*

**Eine neue Identitätsbestimmung konservativer Parteien in Europa?**

*Daniel Totz, M.A.*

**Mitglieder gesucht: Die Reform der SPD-Parteiorganisation**

*Dipl. Soz. Wiss. Sebastian H. Schneider/Dr. rer. pol. Rolf Winkelmann*

**Die Grünen: eine Volkspartei?**

*Hana Kühn*

**Die Erscheinungsformen von Mandatsträgerbeiträgen**

*Dr. Florian Hartleb*

**Die Grenzen der Personalisierung in der deutschen Parteiendemokratie  
am Beispiel von Karl-Theodor zu Guttenberg**

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.*

**Von Töchtern und Enkelinnen – Zum Spendenannahmeverbot nach  
§ 25 II Nr. 5 PartG**

18. Jahrgang  
2012  
ISSN 2192-3833

Herausgegeben vom  
Institut für Deutsches  
und Internationales  
Parteienrecht und  
Parteienforschung

## ***Herausgeber***

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Prof. Dr. Thomas Poguntke

Prof. Dr. Martin Morlok

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

**Zitierweise:** MIP 2012, S.

Erscheint jährlich.

Der Bezug ist kostenfrei.

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

Konto: 161 0211 bei der WestLB AG

BLZ: 300 500 00

Empfänger: Heinrich-Heine-Universität

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

## ***Redaktion***

Dr. Alexandra Bäcker/ Philipp Erbentraut, M.A.

## ***Layout***

Dr. Alexandra Bäcker/ Felix Terlinden

## ***Postanschrift***

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung

Universitätsstraße 1

Geb. 23.31 Raum 01.35

D – 40225 Düsseldorf

Tel.: 0211/81-15722

Fax: 0211/81-15723

E-Mail: [institut.parteienrecht@uni-duesseldorf.de](mailto:institut.parteienrecht@uni-duesseldorf.de)

Internet: [www.pruf.de](http://www.pruf.de)

## Inhaltsverzeichnis

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

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

## Aufsätze

|   |   |
|---|---|
| <b>Die Ostdeutschen in den Bundesparteien</b> ..... | 5 |
|---|---|

Dr. Hendrik Träger

|   |    |
|---|----|
| <b>Recht der steuerbegünstigten Zwecke: Satzungszweck, tatsächliche Geschäftsführung und Selbstlosigkeit parteinaher Stiftungen</b> ..... | 16 |
|---|----|

Sören Lehmann

|   |    |
|---|----|
| <b>Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien</b> ..... | 24 |
|---|----|

Prof. Dr. Werner Pleschberger/Mag. phil. Christian Mertens

|  |  |
|--|--|
| <b>40 Jahre Front National – Von der Protest- zur etablierten Antisystempartei</b> ...36 |  |
|--|--|

Dipl.-Pol. Nikolas R. Dörr, M.A.

|   |    |
|---|----|
| <b>Strategien von Regierungsmehrheit und Opposition in Untersuchungsausschüssen</b> ..... | 49 |
|---|----|

Dipl.-Pol. Thomas Bathge

|   |    |
|---|----|
| <b>Eine neue Identitätsbestimmung konservativer Parteien in Europa?</b> ..... | 61 |
|---|----|

Dr. Lazaros Miliopoulos

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>Mitglieder gesucht: Die Reform der SPD-Parteiorganisation.....</b>   | <b>72</b>  |
| Daniel Tötz, M.A.   |            |
| <b>Die Grünen: eine Volkspartei?.....</b>   | <b>86</b>  |
| Dipl. Soz.-Wiss. Sebastian H. Schneider/Dr. rer. pol. Rolf Winkelmann   |            |
| <b>Die Erscheinungsformen von Mandatsträgerbeiträgen.....</b>   | <b>99</b>  |
| Hana Kühn   |            |
| <b>Die Grenzen der Personalisierung in der deutschen Parteiendemokratie<br/>am Beispiel von Karl-Theodor zu Guttenberg.....</b> | <b>109</b> |
| Dr. Florian Hartleb   |            |
| <b>Von Töchtern und Enkelinnen – Zum Spendenannahmeverbot nach<br/>§ 25 II Nr. 5 PartG.....</b>                                 | <b>116</b> |
| Dr. Sebastian Roßner, M.A.  |            |

### **„Aufgespießt“**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Wie der Erfolg der Piratenpartei Gesellschaft, Politik und Politikwissen-<br/>schaft herausfordert.....</b> | <b>123</b> |
| Dr. rer. pol. Simon T. Franzmann   |            |
| <b>Wirkungen des Wahl-O-Mat auf Bürger und Parteien.....</b>   | <b>127</b> |
| Martin Schultze, M.A.  |            |

## **Rechtsprechung und Literatur**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung</b> .....             | 132 |
| 1. Grundlagen zum Parteienrecht.....                                 | 132 |
| 2. Chancengleichheit.....  | 137 |
| 3. Parteienfinanzierung.....   | 147 |
| 4. Parteien und Parlamentsrecht.....                                 | 152 |
| 5. Wahlrecht.....  | 154 |
| <b>Rezensionen</b> .....   | 161 |
| <b>Rechtsprechungsübersicht</b> .....                                | 187 |
| <b>Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung</b> ..... | 193 |

## **PRuF intern**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter</b> ..... | 200 |
| <b>Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter</b> .....  | 204 |

## Editorial

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

Am PRuF gab es im Jahr 2011 einige erfreuliche Neuigkeiten. Zu den offenkundigsten Veränderungen zählt sicherlich der Umzug unseres Instituts in neue Räumlichkeiten im Herzen des Düsseldorfer Campuslebens. Unweit der Universitäts- und Landesbibliothek und in guter Gesellschaft des modernen Öconomicums hat uns die Hochschulleitung im Gebäude der Philosophischen Fakultät einen eigenen Flügel zur Verfügung gestellt. Hier können nun alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF an einem Ort zusammensitzen, diskutieren und gemeinsam forschen. Die Arbeitsbedingungen für unser Team haben sich damit deutlich verbessert. Dafür sind wir der Hochschulleitung sehr dankbar.

Innerhalb des PRuF-Direktoriums gab es im Herbst 2011 eine Ämterrochade. Herr Poguntke ist nunmehr Direktor des Instituts und Herr Morlok stellvertretender Direktor. Für diesen turnusmäßigen Leitungswechsel empfahl sich dieser Zeitpunkt mit Blick auf die beiden angebrochenen Forschungsfreisemester von Herrn Morlok, in denen er sich schwerpunktmäßig der Fertigstellung einer Monographie zur Parteienrechtsgeschichte widmen möchte. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) unterstützt dieses Vorhaben finanziell.

Ebenfalls im Bereich Forschung konnte im Frühjahr das DFG-Projekt „Deutsche Parteimitgliederstudie 2009“ erfolgreich abgeschlossen werden. Die Studie wurde gemeinsam mit dem Arbeitsbereich für politische Soziologie der Leibniz-Universität Hannover unter der Leitung von Prof. Dr. Ulrich von Alemann und Prof. Dr. Markus Klein durchgeführt. Dabei wurden in einer repräsentativen Umfrage rund 17.000 Mitglieder aller sechs im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien befragt. Der jüngst im VS-Verlag für Sozialwissenschaften erschienene Sammelband „Parteimitglieder in Deutschland“ stellt

die Ergebnisse der Studie einem breiten Publikum vor.

Einen weiteren Höhepunkt hielt der Veranstaltungskalender des PRuF im November bereit. Die Entwicklung der Demokratie in der Ukraine bildete den Mittelpunkt eines einwöchigen vom DAAD geförderten Kolloquiums, das wir in Kooperation mit Studenten und Professoren der Universität Kiew durchgeführt haben. Das Kennenlernen der Perspektive aus dem jeweils anderen Land ermöglichte einen fruchtbaren Austausch zwischen deutschen und ukrainischen Teilnehmern, den wir in Zukunft hoffentlich fortsetzen können. Gern auch einmal im schönen Kiew.

Doch zunächst einmal findet am 20. und 21. April 2012 unser diesjähriges PRuF-Symposium statt. Das Thema lautet: „Auf dem Wege zu einer europäischen Parteiendemokratie?“ Wir würden uns natürlich freuen, zu diesem Anlass möglichst viele Interessenten an der Heinrich-Heine-Universität begrüßen zu dürfen. Dies gilt auch für das bereits jetzt in Planung befindliche Symposium 2013 zum aktuellen und politisch brisanten Thema der demokratischen Partizipation in der Zuwanderungsgesellschaft Deutschland. Aktuelle Informationen finden Sie in Kürze auf unserer Homepage [www.pruf.de](http://www.pruf.de).

Übrigens ist der Sammelband zum letztjährigen Symposium unter dem Titel „Politik an den Parteien vorbei“ bereits im Nomos-Verlag erschienen. Er widmet sich der Frage, ob Freie Wähler und kommunale Wählervereinigungen eine politische Alternative zu den etablierten Parteien darstellen können – vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Bayern eine besonders aktuelle Fragestellung.

Eine ähnliche Bandbreite parteienwissenschaftlicher Themen hoffen wir Ihnen erneut mit dem vorliegenden 18. Jahrgang unserer Institutsmitteilungen zu bieten. Bleibt uns an dieser Stelle wie immer nur noch der herzliche Dank an unsere fleißigen Mitarbeiter und zahlreichen externen Autoren, ohne deren Engagement ein Magazin wie das MIP nicht möglich wäre.

Düsseldorf, im Februar 2012

# Die Ostdeutschen in den Bundesparteien

Dr. Hendrik Träger<sup>1</sup>

## I. Einleitung

„Der Osten wird es sich nicht mehr gefallen lassen, dass westdeutsche Landesverbände ihre Personalpolitik ohne Rücksicht auf uns durchsetzen“<sup>2</sup>, erklärte der sächsische FDP-Vorsitzende *Holger Zastrow* 2003, nachdem sich Liberale aus den alten Ländern für eine Ablösung der Hallenserin *Cornelia Pieper* als Generalsekretärin ausgesprochen hatten. Daran wird deutlich, dass die Ostdeutschen in einer Partei eine Akteursgruppe mit eigenen Interessen sein können.

Vor diesem Hintergrund scheint es interessant, die Stellung der ostdeutschen Landesverbände in den Bundesparteien intensiver zu betrachten, denn das geschah bisher nicht im gewünschten Maße. An dieser Stelle setzt die vorliegende Arbeit, die einen ersten Beitrag zur Überwindung des seit über 20 Jahren bekannten „Desinteresse[s]“ (Schmid 1990: 10) an einer wissenschaftlichen Untersuchung des Verhältnisses mehrerer Gliederungsebenen einer Partei leisten soll. Es wird den Fragen nachgegangen, „wie die einzelnen Komponenten einer Partei mit einander verbunden sind“ (Wiesendahl 2006b: 105) und ob die verschiedenen Ebenen der immer häufiger als „fragmentierte Organisationen“ (Jun/Höhne 2010) bezeichneten Parteien tatsächlich, wie von den Vertretern der parteiensoziologischen Ansätze des *Stratarchie-Modells* (Eldersveld 1964) und des darauf aufbauenden Konzeptes der *lose verkoppelten Anarchie* (Roth/Wiesendahl 1985) vermutet – relativ autonom von einander agieren.

Mit Blick auf die innerparteiliche Stellung einer Gliederung geht Josef Schmid (1990: 69) davon aus, dass „Landesregierungsparteien“ sowohl

über höhere Einflußmöglichkeiten und Ressourcen verfügen, als auch stärker pragmatisch und Policy-orientiert sind als Parteien in der Opposition“. Deshalb werden zunächst die „[p]olitische[n] Faktoren“ (ebd.: 71) der ostdeutschen Landesverbände untersucht (*Kap. II*).

Danach folgt eine Analyse der „[p]ersonell-individuelle[n] Repräsentation“ (Schmid 1990: 158) der Landesverbände in den Führungsgremien. Nach Ansicht von Gero Neugebauer (2006: 125) sind nämlich „die Zahl der Mandate auf den Parteitagen sowie die Zahl von Landesverbandsvertretern in zentralen Führungsgremien, die Entscheidungsprozesse in der Partei beeinflussen können“, für die innerparteiliche Stellung der Gliederungen wichtig (*Kap. III*).

Anschließend wird die Position der Ostdeutschen im inhaltlich-programmatischen Willensbildungsprozess untersucht (*Kap. IV*). Dabei ist danach zu fragen, auf welche Weise die Gliederungen aus den neuen Ländern die programmatische Ausrichtung der Bundespartei beeinflussen, sowie ob und wie die Landesverbände bei der Ausarbeitung ihrer Programme durch die Bundespartei – also *top down* – determiniert wurden.

Eng mit der programmatischen Ausrichtung sind die Koalitionsoptionen einer Partei verbunden, wobei in Ostdeutschland die rot-roten Bündnisse von besonderer Bedeutung sind. Ob es im Zusammenhang mit dem Verhältnis zur PDS/DIE LINKE zu „Einflussnahmen der Bundesparteien“ (Kropp 2001: 358) kam, wird in *Kapitel V* untersucht.

Und abschließend werden die finanziellen Beziehungen betrachtet (*Kap. VI*), denn „[d]ie Bundesverbände der Parteien haben für einen angemessenen Finanzausgleich für ihre Landesverbände Sorge zu tragen“ (§ 22 PartG).

## II. Die ostdeutschen Landesverbände (1990-2007)

Bei den *politischen Faktoren*, hinsichtlich derer die ostdeutschen Gebietsverbände untersucht werden, gehören hier neben der Stellung im politischen System des jeweiligen Landes die Parameter Mitgliederbestände und Bundestagswahl-

<sup>1</sup> Der Autor ist promovierter Politikwissenschaftler und zurzeit arbeitssuchend. Sofern nicht anders angegeben, gehen die hier wiedergegebenen Informationen auf die Dissertation des Verfassers zurück; vgl. Träger 2011.

<sup>2</sup> Der Spiegel, Nr. 9/2003, S. 18.

ergebnisse. Davon dürfte – so die Vermutung aufgrund der Modi für die Delegiertenschlüssel bei Parteitag – die innerparteiliche Position der Gliederungen abhängig sein.

### 1. Mitgliederanteile

Bezüglich der Mitgliederanteile der Ostdeutschen werden erhebliche Differenzen zwischen den Alt- und den Neuparteien deutlich (Tab. 1). Die Parteien, deren Vorgängerorganisationen als Staats- oder Blockparteien in der DDR existierten, weisen – bei Differenzen untereinander – erheblich höhere Anteile auf als die ab 1989 gegründeten Parteien: In der PDS kamen mindestens sieben von zehn Mitgliedern aus den neuen Ländern, und auch in der 2007 gegründeten Partei DIE LINKE war es zunächst mehr als die Hälfte. Bei den Liberalen sank der Anteil von einem extrem hohen Wert um die 60 Prozent schnell auf 15 Prozent. Verluste sind auch bei der CDU zu verzeichnen, dort kam es fast zu einer Halbierung von knapp 18 auf unter neun Prozent. Auf noch niedrigerem Niveau lagen stets die Werte für SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bei den Bündnisgrünen wohnten höchstens sieben Prozent der Mitglieder in den neuen Ländern, und bei den Sozialdemokraten waren es sogar max. vier Prozent.

**Tab. 1: Mitgliederanteile der Ostdeutschen (ohne Berliner, 1990-2007; in %)**

| Jahr | CDU  | SPD | PDS/<br>LINKE | FDP  | B'90/<br>GRÜNE |
|------|------|-----|---------------|------|----------------|
| 1990 | 17,5 | 2,4 | 81,9          | 59,9 | 3,1            |
| 1991 | 14,6 | 3,0 | 81,6          | 50,0 | 3,5            |
| 1992 | 13,2 | 2,9 | 81,1          | 35,7 | 2,4            |
| 1993 | 12,2 | 3,0 | 81,3          | 31,6 | 6,8            |
| 1994 | 11,6 | 3,3 | 80,5          | 29,3 | 6,4            |
| 1995 | 10,9 | 3,3 | 79,7          | 26,6 | 6,1            |
| 1996 | 10,2 | 3,4 | 79,6          | 24,6 | 5,7            |
| 1997 | 9,9  | 3,5 | 79,2          | 23,3 | 6,0            |
| 1998 | 9,7  | 3,7 | 78,4          | 21,5 | 6,3            |
| 1999 | 9,6  | 3,8 | 78,1          | 19,3 | 6,1            |
| 2000 | 9,4  | 3,8 | 78,0          | 17,7 | 5,8            |
| 2001 | 9,2  | 3,8 | 78,3          | 16,8 | 5,6            |
| 2002 | 9,1  | 3,9 | 77,4          | 15,9 | 5,8            |
| 2003 | 9,0  | 3,9 | 77,3          | 15,5 | 5,9            |
| 2004 | 8,9  | 3,9 | 77,4          | 15,2 | 6,2            |
| 2005 | 8,8  | 4,0 | 74,8          | 14,6 | 6,3            |
| 2006 | 8,8  | 4,1 | 72,9          | 14,1 | 6,5            |
| 2007 | 8,7  | 4,2 | 58,3          | 13,8 | 6,6            |

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 2. Wähleranteile

Ein für SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN deutlich besseres, aber für das Verhältnis zwischen allen fünf Parteien doch ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Anteile der neuen Länder an den Zweitstimmen bei den Bundestagswahlen betrachtet werden. Auch für diesen Parameter sind die Unterschiede zwischen den vier westdeutsch geprägten Parteien und der PDS als ostdeutscher Regionalpartei und ihrer Nachfolgerin, DIE LINKE, klar erkennbar (Tab. 2).

**Tab. 2: Stimmenanteile der neuen Länder bei Bundestagswahlen (ohne Berlin, 1990-2005; in %)**

| Jahr | CDU  | SPD  | PDS* | FDP  | B'90/GRÜNE** |
|------|------|------|------|------|--------------|
| 1990 | 21,1 | 12,6 | 73,0 | 21,7 | -            |
| 1994 | 19,7 | 14,3 | 69,6 | 8,8  | 9,4          |
| 1998 | 17,8 | 15,2 | 72,5 | 9,6  | 10,0         |
| 2002 | 16,6 | 17,2 | 67,4 | 14,8 | 8,1          |
| 2005 | 16,3 | 15,0 | 49,0 | 14,4 | 9,8          |

\* bis 2002: PDS; 2005: Linkspartei.PDS

\*\* Im Jahr 1990 traten die Grünen aus Ost und West getrennt an.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei den Sozialisten kamen – mit Ausnahme von 2005, als das Wahlbündnis Linkspartei(.PDS) antrat – zwei Drittel bis drei Viertel aller Wähler aus den neuen Ländern. Demgegenüber waren die Werte für die anderen Parteien erheblich niedriger und lagen nur zweimal (1990: CDU, FDP) oberhalb der Zwanzig-Prozent-Marke. Die ostdeutschen Christdemokraten hatten einen kontinuierlichen Rückgang des Anteils zu verkraften, während für die Sozialdemokraten aus den neuen Ländern – zumindest bis 2002 – das Gegenteil gilt.

Für die kleinen Parteien sind Schwankungen zu konstatieren: Die FDP erreichte auch nach dem Aufstieg aus dem „Tal der Tränen“ (Dittberner 2005: 81) der 1990er-Jahre nicht wieder auch nur ansatzweise den sehr guten Wert aus dem Jahr 1990, als die Partei von dem *Genscher-Effekt* hatte profitieren können. Aber anders als die Liberalen machten die Ostdeutschen bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN höchstens ein Zehntel der Wähler aus, was deutlich unter dem Bevölkerungsanteil der Ostdeutschen (ein Sechstel) liegt.



### 3. Situation in den Ländern

Als dritter Parameter wird die Stellung der Partei im politischen System der einzelnen Länder betrachtet. Dort können die Landesverbände unterschiedliche Positionen einnehmen, die von *außerparlamentarisch* bis *alleinregierend* reichen. Um trotzdem einen Vergleich zu ermöglichen, wird auf ein vom Verfasser entwickeltes *Vier-Punkte-Modell* (Träger 2011: 118f.) zurückgegriffen, bei dem jede Gliederung in Abhängigkeit von ihrer Position im politischen System zwischen null und vier Punkten erhält. Auf dieser Grundlage kann für die ostdeutschen Landesverbände ein jährlicher Mittelwert berechnet werden. Wird Gleiches für die westdeutschen Gliederungen gemacht, ist ein Ost-West-Vergleich innerhalb einer Partei möglich. Mit Hilfe eines Vergleichsfaktors können schließlich alle fünf Parteien gegenübergestellt werden (Tab. 3).

**Tab. 3: Stimmenanteile der neuen Länder bei Bundestagswahlen (ohne Berlin, 1990-2005; in %)**

|        | CDU |      | SPD |      | PDS/<br>LINKE |      | FDP |      | B' 90/<br>GRÜNE |      |
|--------|-----|------|-----|------|---------------|------|-----|------|-----------------|------|
|        | Ost | West | Ost | West | Ost           | West | Ost | West | Ost             | West |
| 1990   | 2,8 | 1,8  | 1,4 | 2,5  | 1,0           | 0,1  | 1,8 | 1,2  | 1,0             | 0,9  |
| 1991   | 2,8 | 1,4  | 1,4 | 2,9  | 1,0           | 0,1  | 1,8 | 1,1  | 1,0             | 1,1  |
| 1992   | 2,8 | 1,4  | 1,4 | 3,0  | 1,0           | 0,1  | 1,8 | 1,2  | 1,0             | 1,1  |
| 1993   | 2,8 | 1,4  | 1,4 | 2,9  | 1,0           | 0,1  | 1,8 | 1,1  | 1,0             | 1,1  |
| 1994   | 2,4 | 1,4  | 2,4 | 2,9  | 1,1           | 0,1  | 0,0 | 0,8  | 0,4             | 1,1  |
| 1995   | 2,4 | 1,5  | 2,4 | 2,8  | 1,1           | 0,1  | 0,0 | 0,5  | 0,4             | 1,1  |
| 1996   | 2,4 | 1,5  | 2,4 | 2,6  | 1,1           | 0,1  | 0,0 | 0,5  | 0,4             | 1,3  |
| 1997   | 2,4 | 1,5  | 2,4 | 2,6  | 1,1           | 0,1  | 0,0 | 0,5  | 0,4             | 1,4  |
| 1998   | 2,0 | 1,5  | 2,7 | 2,7  | 1,3           | 0,1  | 0,0 | 0,5  | 0,0             | 1,4  |
| 1999   | 2,4 | 2,0  | 2,3 | 2,3  | 1,3           | 0,1  | 0,0 | 0,6  | 0,0             | 1,2  |
| 2000   | 2,4 | 1,9  | 2,3 | 2,3  | 1,3           | 0,1  | 0,0 | 0,7  | 0,0             | 1,2  |
| 2001   | 2,4 | 2,0  | 2,3 | 2,2  | 1,3           | 0,1  | 0,0 | 1,0  | 0,0             | 1,2  |
| 2002   | 2,8 | 2,0  | 1,8 | 2,2  | 1,2           | 0,2  | 0,4 | 1,0  | 0,0             | 1,1  |
| 2003   | 2,8 | 2,3  | 1,8 | 1,9  | 1,2           | 0,2  | 0,4 | 1,1  | 0,0             | 1,1  |
| 2004   | 2,6 | 2,4  | 2,0 | 1,9  | 1,2           | 0,2  | 0,6 | 1,0  | 0,2             | 1,2  |
| 2005   | 2,6 | 2,8  | 2,0 | 1,7  | 1,2           | 0,2  | 0,6 | 1,1  | 0,2             | 1,0  |
| 2006   | 2,8 | 2,8  | 2,2 | 1,7  | 1,0           | 0,2  | 0,6 | 1,0  | 0,2             | 0,9  |
| 2007   | 2,8 | 2,7  | 2,2 | 1,7  | 1,0           | 0,3  | 0,6 | 1,1  | 0,2             | 0,9  |
| Mittel | 2,6 | 1,9  | 2,0 | 2,4  | 1,1           | 0,1  | 0,6 | 0,9  | 0,4             | 1,1  |
| VF     | 1,4 |      | 0,8 |      | 11,0          |      | 0,7 |      | 0,4             |      |

Berechnung (Punktevergabe zum 31.12.):

- 0 Pkt. = außerparlamentarisch
- 1 Pkt. = Opposition
- 2 Pkt. = kleiner Koalitionspartner
- 3 Pkt. = großer Koalitionspartner
- 4 Pkt. = Alleinregierung
- Für jedes Jahr wurden die Werte der ostdeutschen Länder zusammengerechnet und durch fünf geteilt; bei den westdeutschen Ländern wurde durch zehn (CDU) oder elf geteilt.
- Die PDS Sachsen-Anhalt erhielt für die Zeit des Tolerierungsmodells 1,5 Punkte.
- Die SPD Sachsen-Anhalt erhielt für die Zeit der tolerierten Alleinregierung 3,5 Punkte.
- Der *Vergleichsfaktor (VF)* ist die Differenz aus den Mittelwerten für Ost und West.

*Quelle:* Eigenes Modell.

Die größte Differenz zwischen den Werten für beide Landesteile weist die PDS bzw. DIE LINKE auf; bei den Sozialisten war die Stellung der ostdeutschen Landesverbände elfmal besser als die der Gliederungen in den alten Ländern. Folglich müssten die Mitglieder aus Ostdeutschland einen erheblich größeren innerparteilichen Einfluss als diejenigen aus Westdeutschland gehabt haben. Ähnliches ist – allerdings mit deutlich verminderter Intensität – für die Christdemokraten (Faktor 1,4) zu erwarten, war doch die CDU v.a. in den 1990er-Jahren wesentlich häufiger im Osten als im Westen führende Regierungspartei. Deutliche Schwankungen zwischen den einzelnen Phasen des Untersuchungszeitraumes sind auch für SPD und FDP festzustellen. Insgesamt war die Stellung von Sozialdemokraten und Liberalen in den neuen Ländern schlechter als in den alten. Allerdings waren die Werte für beide Parteien (0,8 bzw. 0,7) nicht so niedrig wie für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (0,4), die in den neuen Ländern eine marginale Position hatten.

### 4. Resümee

Mit Blick auf alle drei Parameter kann eine (wahrscheinliche) Reihenfolge der Parteien hinsichtlich des innerparteilichen Einflusses der Gliederungen aus den neuen Ländern festgelegt werden: An erster Stelle wird die PDS bzw. DIE LINKE verortet; bei den Sozialisten kamen mind. 60 Prozent der Mitglieder und wenigstens die Hälfte der Stimmen bei den Bundestagswahlen aus den neuen Ländern, wo die Partei stets in den Parlamenten saß und erstmals mitregierte. Mit deutlichem Abstand dürften die Christdemo-

kraten auf dem zweiten Rang folgen; bei der CDU stehen den erheblichen Mitgliederverlusten die v.a. in den 1990er-Jahren sehr guten Wahlergebnisse und die herausgehobene Stellung als langjährige dominierende Regierungspartei in Sachsen und Thüringen gegenüber.

Wesentlich geringer dürfte der innerparteiliche Einfluss der Ostdeutschen bei den Sozialdemokraten und den Liberalen gewesen sein. Bei der SPD könnte der geringe Mitgliederanteil immerhin durch gute Wahlergebnisse ausgeglichen worden sein, während es sich bei der FDP umgekehrt verhalten haben dürfte. Am unteren Ende der Skala müssten sich – theoretisch – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN befinden, wofür der extrem kleine Mitgliederbestand und die lange Zeit schlechten Wahlergebnisse sprechen.

### III. Das Personal

Die vorgestellten Parameter dürften zunächst die „[p]ersonell-individuelle Repräsentation“ (Schmid 1990: 158) der Landesverbände in der Bundespartei determinieren. Die Vertretung würde sich dann wiederum auf den innerparteilichen Einfluss der Gliederungen auswirken, denn dafür sind – nach Einschätzung von Gero Neugebauer (2006: 125) – die „Zahl der Mandate auf den Parteitag sowie die Zahl von Landesverbandsvertretern in zentralen Führungsgremien“ entscheidend.

#### 1. Repräsentation in der Bundespartei

Betrachtet werden im Folgenden nur die Parteitage und die Vorstände. Das sind die beiden einzigen „notwendige[n] Organe der Partei“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 PartG), die in allen Parteien existieren.

##### a) Parteitage

Auf den Parteitagen waren die Ostdeutschen unterschiedlich gut vertreten, allerdings fielen die Delegiertenanteile (Tab. 4) nicht immer wie erwartet aus: Bei den Sozialisten stellten die Mitglieder aus den neuen Ländern<sup>3</sup> zwar mit etwa 60 bis 70 Prozent klar die Mehrheit, waren aber erheblich unterrepräsentiert. Das ist auf die Son-

derkonditionen für die extrem mitgliederschwachen Gliederungen in den alten Ländern zurückzuführen, mit denen – im Interesse einer Etablierung der Partei im Westen – die innerparteiliche Stellung der wenigen Anhänger aus den alten Ländern verbessert werden sollte.

Vergleichbare Regelungen – aber in umgekehrter Richtung – existierten bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Die Bündnisgrünen reservierten 150 der 750 Mandate für die ostdeutschen Landesverbände und die Ostberliner Bezirke, so dass die Mitglieder aus den fünf neuen Ländern (seit 2003) mit einem Sechstel der Delegierten – dem zweithöchsten Anteil aller Parteien – erheblich überrepräsentiert waren. Ähnliches gilt auf niedrigerem Niveau für die Sozialdemokraten, die (nach Sonderregelungen für die beiden ersten Parteitage) seit 1993 eine mehrfach verlängerte Übergangsvorschrift hatten. Demnach waren die Mitgliederbestände zu zwei Dritteln für die Verteilung der Delegierten ausschlaggebend, und durch die Berücksichtigung der Bundestagswahlergebnisse wurden die Gliederungen in den neuen Ländern protegiert. Gleichwohl waren die Ostdeutschen mit weniger als einem Zwölftel der Delegierten (1990: ein Fünftel) deutlich in der Minderheit.

**Tab. 4: Delegiertenanteile der Ostdeutschen (ohne Berliner, 1990-2007; in %)**

| Jahr | CDU  | SPD  | PDS* | FDP  | B'90/GRÜNE** |
|------|------|------|------|------|--------------|
| 1990 | 23,6 | 19,1 | 61,6 | 36,9 | k.A.         |
| 1991 | 18,1 | 8,2  | 72,2 | 40,3 | k.A.         |
| 1992 | 16,0 | -    | -    | 40,3 | k.A.         |
| 1993 | 14,9 | 7,1  | 67,5 | 28,5 | k.A.         |
| 1994 | 13,9 | -    | -    | 28,5 | k.A.         |
| 1995 | 13,0 | 6,9  | 62,8 | 19,0 | k.A.         |
| 1996 | 12,7 | -    | -    | 19,0 | k.A.         |
| 1997 | 12,1 | 6,9  | 59,1 | 16,8 | k.A.         |
| 1998 | 11,8 | -    | 64,4 | 16,8 | k.A.         |
| 1999 | 11,5 | 7,3  | -    | 15,6 | k.A.         |
| 2000 | 11,3 | -    | 64,6 | 15,6 | k.A.         |
| 2001 | 11,1 | 7,7  | -    | 13,6 | k.A.         |
| 2002 | 11,0 | -    | 66,4 | 13,6 | k.A.         |
| 2003 | 10,5 | 8,1  | -    | 15,6 | 17,4         |
| 2004 | 10,5 | -    | 62,0 | 15,6 | 17,8         |
| 2005 | 10,4 | 8,1  | -    | 15,0 | 17,8         |
| 2006 | 10,4 | -    | 62,4 | 15,0 | 17,5         |
| 2007 | 10,2 | 7,7  | -    | 15,4 | 16,8         |

\* bis 2005: PDS, danach: Linkspartei.PDS; nur 1. Tagung eines Parteitagszyklus angegeben

\*\* BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; gesicherte Daten erst ab 2003

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>3</sup> Die von den innerparteilichen Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften entsandten Delegierten wurden ihren Landesverbänden zugeordnet.

Gleiches gilt mit etwas besseren Werten für CDU und FDP, wobei beide Parteien (mit Ausnahme des Vereinigungsparteitages der CDU) keine besondere Berücksichtigung der Mitglieder aus den neuen Ländern vorsahen. Allerdings waren die Ostdeutschen in der CDU niemals unterrepräsentiert, konnten sie doch mit ihren guten Wahlergebnissen – ein Fünftel der Delegierten wurde auf Basis der Bundestagswahlergebnisse verteilt – Boden gut machen. Umgekehrt verhielt es sich bei der FDP, wo die Mandate paritätisch auf Basis der Mitgliederbestände und der Wahlergebnisse verteilt wurden. Unter dieser Regelung hatten die ostdeutschen Liberalen insbesondere seit Mitte der 1990er-Jahre zu leiden; aber schon auf dem Vereinigungsparteitag 1990 waren sie erheblich unterrepräsentiert. Damals entfiel auf die Ostdeutschen, die 60 Prozent der Mitglieder ausmachten, wegen eines „komplizierten Delegiertenschlüssels“ (Leuschner 2005: 207) nur ein Drittel der Mandate.

### b) Führungsgremien

Auch in den Führungsgremien bestanden zwischen den fünf Parteien größere Unterschiede bezüglich der Repräsentation der Ostdeutschen; das betrifft selbst eine Partei innerhalb des Zeitverlaufes (Tab. 5): In der PDS bzw. der Partei DIE LINKE kamen zwischen einem Viertel und vier Fünftel aller Vorstandsmitglieder aus den fünf neuen Ländern, so dass die Ostdeutschen mit ihrem hohen Parteimitgliederanteil erheblich unterrepräsentiert waren. Ähnlich war die Situation zumindest in den 1990er-Jahren bei den Liberalen, denn auch dort stellten die Gliederungen aus den neuen Ländern phasenweise weniger Vorstandsmitglieder, als ihnen aufgrund ihrer Mitgliederbestände hätte zustehen müssen; die Situation verbesserte sich aber bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes.

Im Gegensatz zu PDS/DIE LINKE und FDP waren die Ostdeutschen in den Vorständen der anderen Parteien stets besser vertreten, als es ihren Parteimitgliederanteilen entsprochen hätte. Das gilt insbesondere für die Sozialdemokraten und die Bündnisgrünen, bei denen die Repräsentationsquote zeitweise viermal so hoch war wie der Parteimitgliederanteil.

**Tab. 5: Vorstandsmitgliederanteile der Ostdeutschen (ohne Berliner, 1990-2007; in %)**

| Jahr | CDU  | SPD  | PDS* | FDP  | B`90/GRÜNE** |
|------|------|------|------|------|--------------|
| 1990 | 25,0 | 11,8 | 79,4 | 35,4 | k.A.         |
| 1991 | 25,0 | 15,6 | 29,0 | 32,6 | k.A.         |
| 1992 | 27,5 | 15,6 | 27,8 | 32,6 | k.A.         |
| 1993 | 27,5 | 11,1 | 33,3 | 28,6 | k.A.         |
| 1994 | 27,5 | 11,1 | 33,3 | 25,0 | k.A.         |
| 1995 | 25,0 | 13,3 | 33,3 | 23,8 | k.A.         |
| 1996 | 27,5 | 13,3 | 33,3 | 23,8 | k.A.         |
| 1997 | 27,5 | 13,6 | 38,9 | 18,6 | k.A.         |
| 1998 | 22,5 | 13,6 | 38,9 | 18,6 | 26,7         |
| 1999 | 22,5 | 13,3 | 44,4 | 18,6 | 26,7         |
| 2000 | 25,0 | 13,3 | 44,4 | 18,6 | 12,5         |
| 2001 | 25,0 | 13,6 | 44,4 | 18,6 | 12,5         |
| 2002 | 22,5 | 13,5 | 50,0 | 18,6 | 12,5         |
| 2003 | 22,5 | 11,1 | 65,0 | 18,6 | 12,5         |
| 2004 | 20,0 | 11,1 | 60,0 | 18,6 | 18,8         |
| 2005 | 20,0 | 10,0 | 45,0 | 15,9 | 18,8         |
| 2006 | 22,5 | 11,4 | 55,0 | 15,9 | 12,5         |
| 2007 | 22,5 | 11,1 | 29,5 | 18,4 | 12,5         |

\* bis 2005: PDS, 2005-2006: Linkspartei.PDS, 2007: DIE LINKE

\*\* BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: ab 1998 Parteirat

Quelle: Eigene Berechnungen.

Werden nur der Vorsitzende, dessen Stellvertreter und der Generalsekretär als die wichtigsten Funktionen betrachtet, dann ist zu konstatieren, dass die Ostdeutschen lediglich in CDU und FDP immer wenigstens eines dieser Ämter bekleideten. Hervorzuheben sind dabei *Angela Merkel* und *Cornelia Pieper*. *Merkel* gehört seit 1991 zum engsten Führungskreis der Christdemokraten, war sie doch vor ihrer Wahl an die Parteispitze (2000) erst eine stellvertretende Vorsitzende und dann Generalsekretärin.

Nicht so geradlinig verlief die Karriere *Piepers* in der FDP: Nach vier Jahren als stellvertretende Vorsitzende stieg die Sachsen-Anhalterin 2001 zur Generalsekretärin auf und war damit nach *Uwe-Bernd Lühr* (1991-1993) die zweite Ostdeutsche in diesem Amt. Die „Vertreterin des Ostens“ (Holger Zastrow, zit. nach Träger 2011: 182) entwickelte sich jedoch schnell zu einer Belastung für das Verhältnis zwischen den Liberalen aus Ost und West. Prominente Parteifreunde aus dem Westen kritisierten sie heftig, und 2003 formierte sich gegen ihre Ablösung „massiver Widerstand unter FDP-Politikern aus den neuen Ländern“<sup>4</sup>, wodurch knapp die Wiederwahl *Piepers* ermöglicht wurde. Allerdings verlief die

<sup>4</sup> Der Spiegel, Nr. 9/2003, S. 18.

zweite Amtszeit nicht besser, weshalb sich Ende 2004 auch *Guido Westerwelle* von seiner Generalsekretärin distanzierte. Im Jahr 2005 wurde *Pieper* in das Amt der stellvertretenden Vorsitzenden „hochgelobt“<sup>5</sup>.

Anders als in CDU und FDP bekleideten die Mitglieder aus den fünf neuen Ländern in der SPD erst in den letzten beiden Jahren des Untersuchungszeitraumes führende Ämter: Im Herbst 2005 wurde der brandenburgische Ministerpräsident *Matthias Platzeck* zum Vorsitzenden gewählt, nach dessen gesundheitsbedingtem Rücktritt ein halbes Jahr später rückten erst *Jens Bullerjahn* (Sachsen-Anhalt) und danach (2007) *Frank-Walter Steinmeier* (Brandenburg) als Stellvertreter in die Parteiführung nach.

Auch bei den BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verbesserte sich die Präsenz der Ostdeutschen im Verlauf des Untersuchungszeitraumes. Nach der Wahl *Gunda Röstels* zur Bundessprecherin waren die Bündnisgrünen aus den neuen Ländern 1996 erstmals in der ersten Reihe vertreten. Und seit dem Ausscheiden der Sächsin kommen immerhin der Schatzmeister (*Dietmar Strehl*) und seit 2002 zusätzlich die Politische Geschäftsführerin (*Steffi Lemke*) aus den ostdeutschen Gliederungen. Damit werden zwei der vier höchsten Parteiämter von Vertretern aus den neuen Ländern besetzt.

So gut war die Situation zeitweise nicht einmal bei der als ostdeutsche Regionalpartei apostrophierten PDS. Mit dem Brandenburger *Lothar Bisky*, der 1993 den (Ost-)Berliner *Gregor Gysi* als Vorsitzenden ablöste, rückte erstmals ein Sozialist aus den fünf neuen Ländern an die Parteispitze. Danach entwickelte sich eine starke Dominanz der Brandenburger in der Parteiführung, denn von dort kamen auch stellvertretende Vorsitzende, Geschäftsführer und Schatzmeister. Das betraf auch die drei Jahre, in denen die Thüringerin *Gabriele Zimmer* den Vorsitz inne hatte (2000-2003).

### c) Resümee

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es überall Ostdeutsche in die engste Parteiführung

<sup>5</sup> Der Spiegel, Nr. 14/2005, S. 32.

geschafft haben; in allen Parteien außer der FDP gilt das sogar für den Vorsitz. Für die erfolgreichen Kandidaturen waren auch in den westdeutsch geprägten Parteien weniger die Mitgliederbestände oder Wahlergebnisse des Heimat-Landesverbandes entscheidend, sondern die Person des Bewerbers; so wurde *Angela Merkel* aus dem kleinen Landesverband Mecklenburg-Vorpommern CDU-Vorsitzende.

### 2. Personal(entscheidungen) der Landesverbände

Zu den personellen Beziehungen gehört auch, dass in der CDU die Bundespartei zweimal in Personalentscheidungen auf Landesebene eingriff: (1) Das eine Mal war es unterstützend, als sich 1992 Thüringer Christdemokraten bei ihrer Suche nach einem Nachfolger für den nicht mehr haltbaren Ministerpräsidenten *Josef Duchac* an *Helmut Kohl* wandten. Auf dessen Vorschlag übernahm mit *Bernhard Vogel* – für die damalige Zeit nicht untypisch<sup>6</sup> – ein Politiker aus den alten Ländern die führende Position in Erfurt. (2) Wesentlich anders gestaltete sich die Situation im Herbst 1991, als die Bundespartei intervenierend agierte. Um die Wahl des zur Parteilinken gehörenden *Ulf Fink* zum brandenburgischen Landesvorsitzenden zu verhindern, stellte die Parteiführung Bundesfrauenministerin *Angela Merkel* als Gegenkandidatin auf; allerdings scheiterte die „Kandidatin von Kanzlers Gnaden“<sup>7</sup> in der Kampfabstimmung.

Dass die Parteiführung trotz der Autonomie der Gliederungen in die Personalpolitik eines Landesverbandes eingriff, weil sie mit der Entwicklung vor Ort unzufrieden war, ist jedoch eindeutig die Ausnahme; für die anderen Parteien ist Vergleichbares nicht belegt. Eine Gemeinsamkeit zwischen den vier westdeutsch geprägten Parteien besteht hingegen darin, dass die Bundespartei und einige Gliederungen aus den alten Ländern die ostdeutschen Landesverbände – v.a. in den ersten Jahren – mit Personal unterstützten: So traten für die SPD bei drei von fünf ost-

<sup>6</sup> Damals waren auch die Ministerpräsidenten von Sachsen und Sachsen-Anhalt, *Kurt Biedenkopf* und *Werner Münch*, zwei Westdeutsche.

<sup>7</sup> Die Zeit vom 22.11.1991.

deutschen Landtagswahlen 1990 westdeutsche Politiker (u.a. Bundesgeschäftsführerin *Anke Fuchs*) als Spitzenkandidaten an. Außerdem gehörten den ersten Landeskabinetten zahlreiche Minister aus den alten Ländern an; und auch in den Landesvorständen gab es einige Westdeutsche.

#### IV. Die Programmatik

Nach dem Blick auf die personellen Beziehungen wird jetzt das inhaltlich-programmatische Verhältnis untersucht. Dabei ist danach zu fragen, auf welche Weise die Gliederungen die programmatische Ausrichtung der Bundespartei beeinflussten (*Kap. IV.1*). Außerdem wird untersucht, ob und wie die Landesverbände bei der Ausarbeitung ihrer Programme durch die Bundespartei – also *top down* – determiniert wurden (*Kap. IV.2*).

##### 1. Die Ostdeutschen im innerparteilichen Willensbildungsprozess

Hinsichtlich des Einflusses der ostdeutschen Gliederungen auf die inhaltlich-programmatische Ausrichtung der Bundespartei ist als Erstes festzustellen, dass in den vier westdeutsch geprägten Parteien die Mitglieder aus den neuen Ländern allein schon aufgrund ihrer anderen Sichtweise auf bestimmte Themen die innerparteilichen Willensbildungsprozesse veränderten. So erklärt der ehemalige SPD-Vorsitzende *Björn Engholm* (zit. nach Träger 2011: 342), dass in seiner Partei nicht mehr wie noch in den 1980er-Jahren „über Frieden, Außenpolitik und Sozialität nach unserem Muster“ geredet worden sei.

Den Anliegen der neuen Länder nahmen sich insbesondere die Sozialisten an. Sie kritisierten v.a. in den 1990er-Jahren den Wiedervereinigungsprozess als Anschlusspolitik des Westens und setzten sich intensiver als die anderen Parteien für die Übernahme sozialer Errungenschaften aus der DDR (z.B. Kinderbetreuung) durch das wiedervereinigte Deutschland ein. Das geschah meist ohne Anträge der Basis, schließlich waren die ostdeutschen Gliederungen (bspw. 2003 beim *Chemnitzer Programm*) für die Vorarbeiten zu den einzelnen Kapiteln verantwortlich.

So prononciert war die Stellung der Ostdeutschen in den westdeutsch geprägten Parteien nicht. Dort spielten einzelne Personen aus den neuen Ländern eine wichtige Rolle. Diese gehörten entweder wie *Angela Merkel* oder *Cornelia Pieper* zur engsten Parteiführung und erarbeiteten Vorlagen für die Gremien,<sup>8</sup> oder sie waren Regierungsmitglieder in Ländern. So legte *Kurt Biedenkopf* 1993 ein Papier mit Alternativvorschlägen zum CDU-Grundsatzprogramm vor, und *Regine Hildebrandt* fungierte in der SPD als die „Stimme des Ostens“. Dabei dürfte neben den persönlichen Eigenschaften auch der Rückgriff auf die Expertise einer Landesregierungspartei nicht unwesentlich gewesen sein, können doch Minister/präsidenten auf den Mitarbeiterstab zurückgreifen, um ihre Pläne etwa hinsichtlich zu erwartender Kosten überprüfen zu lassen.

##### 2. Einfluss auf Landesverbände

Ob die Bundespartei ihrerseits die Landesverbände beeinflussen und diesen „Vorschriften machen“ (Zeuner 1969: 49) kann, ist angesichts der parteiensoziologischen Ansätze fraglich. Elmar Wiesendahl (2006b: 36) betont, dass „[d]ie Parteiführung (...) nicht *top down* die Kontrolle über die Landesgruppierungen und die zahlreichen Mitgliederorganisationen gewinnen“ könne.

Tatsächlich gibt es für alle Parteien in den zugänglichen Dokumenten keine Hinweise darauf, dass die Parteiführung aktiv dirigierend oder korrigierend in die Programmarbeit der Landesverbände eingriff. Ihre Autonomie dürften die Gliederungen genießen, solange sie nicht gegen den Wertekanon der Gesamtpartei verstoßen. Wahrscheinlicher als eine direkte ist eine indirekte Beeinflussung durch die Bundespartei. Das wird am Beispiel der *Agenda 2010* deutlich, auf die die Landesverbände der SPD reagieren mussten. Die Gliederungen können also nicht immer ihr Thema frei wählen, befinden sie sich doch nicht auf einer politischen *tabula rasa*.

<sup>8</sup> Nach der Wahl *Merkels* zur Generalsekretärin (1998) fasste der CDU-Vorstand mehr Beschlüsse zu spezifisch ostdeutschen Themen als in den davorliegenden Jahren. Ähnliches ist für die Zeit *Piepers* als FDP-Generalsekretärin festzustellen.

Darüber hinaus zeigt die Analyse der Programme, dass die Landesverbände von sich aus zentrale inhaltliche Forderungen der Bundespartei aufgriffen. Das kann nicht verwundern, handelt es sich dabei doch um den gemeinsamen Wertekanon der Partei. Auch dürften sich die personellen Verbindungen zwischen den beiden Parteebenen auswirken; als Beispiel kann *Cornelia Pieper* genannt werden, die zeitgleich zu ihren Ämtern in der Bundespartei die sachsen-anhaltischen Liberalen führte und damit entscheidenden Einfluss auf die programmatische Ausrichtung beider Ebenen hatte. Außerdem ist bei SPD (1990) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu beobachten, dass außerparlamentarische Landesverbände die Politik und Erfolge der Bundespartei oder einer im Landtag vertretenen Gliederung in den alten Ländern als Referenzpunkte nahmen.

## V. Die Koalitionsoptionen

Nicht nur in inhaltlich-programmatischer Hinsicht beeinflussten die ostdeutschen Landesverbände die innerparteilichen Willensbildungsprozesse, sondern auch mit Blick auf die Koalitionsoptionen. Seit 1990 mussten sich die vier westdeutsch geprägten Parteien mit ihrem Verhältnis zur PDS, die als Nachfolgerin der SED eine besondere Position im Parteiensystem hat, beschäftigen. Die Diskussionen waren oft von den unterschiedlichen Situationen in Ost und West geprägt. Während die Sozialisten in den neuen Ländern für die anderen Parteien stets zum politischen Alltag gehörten, schafften sie es in den alten Ländern bis zur Gründung von DIE LINKE nicht über den Status einer Splitterpartei hinaus. Deshalb gab es bei westdeutschen Politikern „ein weitgehendes Unverständnis für die Existenz und die Wahlerfolge der PDS“, wie *Bernhard Vogel* (zit. nach Träger 2011: 367) berichtet. Das schlug sich anfangs auch auf Entscheidungen der Bundespartei nieder, wie an den folgenden Beispielen deutlich wird.

### 1. CDU: „Rote-Socken-Kampagne“

Im Superwahljahr 1994 fehlte der CDU-Führung, als sie aus Anlass der von der PDS tolerierten rot-grünen Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt die *Rote-Socken-Kampagne* entwi-

ckelte, noch die nötige Sensibilität für die Situation in den neuen Ländern. Mecklenburg-Vorpommerns Ministerpräsident *Berndt Seite* erklärte damals: „Was im Westen wichtig und richtig ist, läßt sich nicht automatisch als Rezept für den Osten vorschreiben.“<sup>9</sup> Und die CDU-Landesvorsitzende *Angela Merkel*, die als stellvertretende Bundesvorsitzende die Vorgehensweise der Partei grundsätzlich unterstützte, kritisierte das Plakat als „eine Verniedlichung dessen, was wir unter der SED-Herrschaft erlebt haben. Das kommt im Osten nicht gut an.“<sup>10</sup> Allerdings konnten die ostdeutschen Christdemokraten nicht verhindern, dass ihre Partei die Plakate im Bundestagswahlkampf nutzte. Das spricht für einen geringen Einfluss der Gliederungen aus den neuen Ländern. Anders entwickelte sich die Situation im Vorfeld der Bundestagswahl 1998, als die Bundespartei auf die besondere Situation in den neuen Ländern reagierte.<sup>11</sup>

### 2. SPD: Verhinderung von Rot-Rot in Mecklenburg-Vorpommern

Ähnlich verlief die Entwicklung in der SPD, bevor die Parteiführung – beginnend mit dem Vorsitzenden *Oskar Lafontaine* – ab Ende der 1990er-Jahre ihren Gliederungen bei der Entscheidung über Koalitionspartner freie Hand gewährte, so dass 1998 in Mecklenburg-Vorpommern das deutschlandweit erste rot-rote Bündnis gebildet werden konnte.

Genau das war vier Jahre zuvor noch von dem damaligen Vorsitzenden *Rudolf Scharping* verhindert worden, als die Schweriner Sozialdemokraten mit den Sozialisten über eine Koalition verhandeln wollten. Im Oktober 1994 drohte Scharping für den Fall eines rot-roten Bündnis-

<sup>9</sup> Die Welt vom 21.7.1994.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Nach Widerständen aus den neuen Ländern gegen ein Plakat mit zwei roten Händen verständigten sich die Vertreter der ostdeutschen Landesverbände mit *Helmut Kohl* auf „eine Informationsoffensive (...), die deutlich macht, was in den Jahren seit der deutschen Einheit durch den Fleiß und die Umstellungsbereitschaft der Menschen, aber auch durch die Leistung des Bundeskanzlers, der Bundesregierung und der CDU-Ministerpräsidenten erreicht worden ist“ (Union in Deutschland, Nr. 21/1998).

ses in Mecklenburg-Vorpommern „mit einem ‚Riesenkraich‘“<sup>12</sup>. Und in den darauf folgenden Wochen kam es in den Gremien zu Diskussionen über das Thema. Dabei verlief die Linie nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen den Vertretern aus einem Landesteil. Allerdings sprachen sich besonders vehement die westdeutschen Sozialdemokraten, die 1995 Landtagswahlen zu absolvieren hatten, gegen eine Zusammenarbeit mit der SED-Nachfolgepartei aus. Das betrifft hauptsächlich die Nordrhein-Westfalen um *Johannes Rau*. Den innerparteilichen Widerständen und der eindeutigen Positionierung *Scharpings* musste sich letztlich die SPD in Mecklenburg-Vorpommern „[z]ähneknirschend“<sup>13</sup> beugen und auf (weitere) Gespräche mit der PDS bezüglich einer Koalition verzichten. Damit wurde in die Autonomie der Landesverbände eingegriffen; das geschah in diesem Maße ausschließlich im Superwahljahr 1994, als sich die Sozialdemokraten in den neuen Ländern erstmals der Frage einer Zusammenarbeit mit den Sozialisten stellen mussten.

## VI. Die Finanzen

Zum Verhältnis zwischen den Gliederungen einer Partei gehören auch die finanziellen Beziehungen. Dass „[d]ie Bundesverbände (...) für einen angemessenen Finanzausgleich für ihre Landesverbände Sorge zu tragen“ haben, ist in § 22 PartG festgeschrieben. Ob und in welchem Maße das erforderlich ist, hängt von den eigenen Einnahmen der Gliederungen ab, wobei v.a. in Ostdeutschland die Schwankungen bei den Wahlergebnissen und die relative Mitgliederschwäche wie „schmerzhaft finanzielle Lückenreisser“ (Wiesendahl 2006a: 140) wirken.

Für den Vergleich der fünf Parteien bezüglich ihrer Relationen zwischen Einnahmen und Ausgaben (jeweils um innerparteiliche Zuschüsse bereinigt) werden die Überschüsse oder Defizite der ostdeutschen Landesverbände auf jedes einzelne Mitglied herunter gerechnet. Bei der Gegenüberstellung wird deutlich, dass zwischen den einzelnen Parteien erhebliche Unterschiede

bestanden: Christdemokraten, Sozialisten und Liberale wiesen sowohl Überschüsse als auch Defizite auf, wobei Letztere meistens in den Wahljahren zu verzeichnen waren. Mit Blick auf den Untersuchungszeitraum können die Einnahmen-Ausgaben-Relationen von CDU, PDS/DIE LINKE und FDP als weitgehend ausgeglichen beschrieben werden, so dass die Gliederungen in den meisten Jahren kaum finanzielle Hilfe benötigen dürften. Anders stellt sich die Situation bei SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dar. In diesen Parteien bestanden im Untersuchungszeitraum durchschnittliche jährliche Defizite zwischen 109 € (SPD) und 241 € pro Mitglied (GRÜNE). Die Sozialdemokraten und die Bündnisgrünen in den neuen Ländern dürften also auf umfangreiche finanzielle Hilfe angewiesen gewesen sein.

Angesichts der beschriebenen Situation kann es nicht verwundern, dass SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die beiden einzigen Parteien waren, die im gesamten Untersuchungszeitraum – neben dem innerparteilichen Ausgleich der staatlichen Mittel – extra finanzielle Mittel für ihre ostdeutschen Landesverbände bereitstellten. Für deren Gegenfinanzierung erhoben die Sozialdemokraten seit 1991 einen Solidarbeitrag aller Mitglieder (2007: 0,26 €/Person) und steuerten Geld aus dem Betriebshaushalt beim Parteivorstand bei, so dass bis 2007 mehr als 65 Mio. € zusammenkamen. Und die Bündnisgrünen legten mehrere *Solifonds Ost* auf und finanzierten u.a. über die Erhöhung der monatlichen Beitragsumlage aller Kreis- und Ortsverbände an die Bundespartei eine Strukturhilfe. Darüber hinaus wurden die Gliederungen bei Landtagswahlkämpfen unterstützt, etwa durch eine Spendenkampagne für Thüringen im Jahr 2004.

Hingegen wurden die ostdeutschen Landesverbände in den anderen Parteien nicht oder nicht im gesamten Untersuchungszeitraum über den normalen innerparteilichen Ausgleich hinaus finanziell unterstützt, wobei die Datenbasis für die CDU allerdings eingeschränkt ist. Die Liberalen entwickelten 1990 immerhin ein Projekt zur Verbesserung der Organisationsstruktur in Ostdeutschland und finanzierten darüber 15 Regionalbeauftragte. Dieses Programm war jedoch nur

<sup>12</sup> FAZ vom 19.10.1994.

<sup>13</sup> SZ vom 29.10.1994.

bis Anfang 1995 befristet, und die ostdeutschen Landesverbände konnten sich damals in den Gremien mit ihrem Vorschlag nicht durchsetzen, das Projekt wenigstens mit einem Regionalbeauftragten pro Land fortzuführen. Das spricht für einen geringen innerparteilichen Einfluss der Liberalen aus den neuen Ländern, auch wenn die FDP letztlich 1,5 Mio. DM für ein Unterstützungsprogramm für die ostdeutschen Kreisverbände zur Verfügung stellte. Darüber hinaus bestanden zwischen Ost und West Partnerschaften, über die es zu finanziellen Hilfen wie einem Kredit an Sachsen für den Landtagswahlkampf 2004 kam.

Vergleichbare Projekte unterhalb der Bundesebene gab es auch in der CDU mit der Aktion *Freunde helfen Freunden* der westdeutschen Gliederungen für die ostdeutschen Landtagswahlen 1990. Außerdem half die Bundespartei Anfang der 1990er-Jahre beim Aufbau der neuen Parteistrukturen nach westdeutschem Vorbild; so wurde bspw. ein Teil des Geldes, das „bei der Vereinigung vom früheren Hauptvorstand der CDU der ehemaligen DDR übernommen“<sup>14</sup> worden war, für die Zahlung von Abfindungen an entlassene Mitarbeiter ausgegeben.

Eine besondere finanzielle Unterstützung für die ostdeutschen Landesverbände fand in der PDS bzw. der Partei DIE LINKE nicht statt. Das kann nicht verwundern, war doch die Situation bei den Sozialisten eine andere als in den westdeutsch geprägten Parteien. Hier war es vielmehr erforderlich, dass die Gliederungen aus neuen Ländern den Verbänden im Westen halfen. Das geschah etwa über den 1995 eingerichteten *Zentralen Wahlkampffonds*, über den die westdeutschen Sozialisten in der langen Zeit ihres Daseins als Splitterpartei an den staatlichen Mitteln der ostdeutschen Landesverbände partizipieren konnten. Das ist symptomatisch für die PDS. Die Partei wurde insbesondere in den 1990er-Jahren durch die Gliederungen Berlin, Sachsen und (später) Brandenburg finanziert, wobei bis zur Umstellung auf das Prinzip der Eigenfinanzierung (2001ff.) auch die anderen Gliederungen

aus den neuen Ländern von dem System des Länder-Finanzausgleiches der Partei profitierten.

## VII. Fazit

Insgesamt kann mit Blick auf alle berücksichtigten Bereiche der innerparteilichen Beziehungen festgestellt werden, dass die Ostdeutschen allein durch ihren Beitritt zu den Parteien diese – transformationssoziologisch betrachtet: „das transferierte Institutionengefüge selbst“ (Schluchter 2011: 148) – veränderten. Das wird besonders deutlich durch die Aufnahme Ostdeutscher in die Parteigremien und die entsprechenden innerparteilichen Karrieren (teilweise bis an die Spitze der Partei). Außerdem mussten sich die Parteien auch inhaltlich-programmatisch auf die Situation in den neuen Ländern einstellen; das betrifft zum einen etwa die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland, die in der Programmatik zu berücksichtigen ist, und zum anderen den Umgang mit der PDS bzw. DIE LINKE als Nachfolgeorganisationen der DDR-Staatspartei SED, weshalb es v.a. in den 1990er-Jahren zu innerparteilichen Kontroversen kam. Ein weiterer Punkt sind die speziellen Programme für die finanzielle Unterstützung der Gliederungen in den neuen Ländern, weil diese – insb. in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung – die für ihre Parteilarbeit notwendigen Ausgaben nicht durch eigene Einnahmen aufbringen konnten. Die Ostdeutschen haben also die Parteien in vielerlei Hinsicht verändert.

Und hinsichtlich der innerparteilichen Stellung der Gliederungen aus den neuen Ländern ist zu konstatieren, dass etwa für den Aufstieg in die engste Parteiführung nicht unbedingt der Mitgliederbestand oder die Wahlergebnisse des Heimat-Landesverbandes entscheidend sind, sondern vielmehr die handelnden Personen und deren Engagement. Das gilt auch für den inhaltlichen Einfluss, wobei hier der Rückgriff auf eine Landesregierungspartei (z.B. Biedenkopf, Hildebrandt) von Vorteil ist.

<sup>14</sup> Bericht der Bundesgeschäftsstelle an 2. Parteitag der CDU, S. 4.



## Literatur

*Dittberner, Jürgen (2005):* Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden.

*Eldersveld, Samuel J. (1964):* Political Parties. A Behavioral Analysis, Chicago.

*Jun, Uwe/Benjamin Höhne (Hg.) (2010):* Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse, Opladen/Farmington Hills.

*Kropp, Sabine (2001):* Koalitionsbildungen in Bund und Ländern. Verfahren, Institutionalisierungsprozesse und Gewinnverteilungen, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland, 2., akt. Aufl., Bonn, S. 340-359.

*Leuschner, Udo (2005):* Die Geschichte der FDP. Metamorphosen einer Partei zwischen rechts, sozialliberal und neokonservativ, Münster.

*Neugebauer, Gero (2006):* Das Parteiensystem Sachsens, in: Uwe Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden, S. 387-408.

*Roth, Reinhold/Elmar Wiesendahl (1985):* Strukturbesonderheiten politischer Parteien. Zur politischen Soziologie der Organisationswirklichkeit von Parteien, Bremen.

*Schluchter, Wolfgang (2001):* Parteien zwischen Ost und West, in: ders./Peter E. Quint (Hg.): Der Vereinigungsschock. Vergleichende Betrachtungen zehn Jahre danach, Weilerswist, S. 147-173.

*Schmid, Josef (1990):* Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.

*Träger, Hendrik (2011):* Die ostdeutschen Landesverbände in den Bundesparteien. Personelle, inhaltlich-programmatische und finanzielle Beziehungen (1990-2007), Frankfurt u.a.

*Wiesendahl, Elmar (2006a):* Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden.

*Wiesendahl, Elmar (2006b):* Parteien, Frankfurt.

*Zeuner, Bodo (1969):* Innerparteiliche Demokratie, Berlin.

## Recht der steuerbegünstigten Zwecke: Satzungszweck, tatsächliche Geschäftsführung und Selbstlosigkeit parteinaher Stiftungen

Sören Lehmann<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Das Recht der steuerbegünstigten Zwecke ist Ausdruck des gesetzgeberischen Anliegens, ein gesellschaftliches, gemeinwohlorientiertes Verhalten mit steuerrechtlichen Mitteln anzuerkennen und positiv lenkend zu beeinflussen.<sup>2</sup> Tragende Prinzipien des Rechts der steuerbegünstigten Zwecke sind die Gedanken der Staatssubstitution und der Subsidiarität.<sup>3</sup>

Eine Körperschaft erlangt umfangreiche Steuervergünstigungen, wenn sie nach ihrer Satzung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dient. Ein steuerlicher Gemeinnützigkeitsstatus berechtigt nicht nur zur Entgegennahme von Spenden, welche der Zuwendende nach § 10b I EStG steuerlich geltend machen kann. Hiervon hängen auch umfangreiche Steuerbegünstigungen wie etwa Körperschaft-, Gewerbe- und Erbschaftsteuerbefreiungen sowie Umsatzsteuerermäßigungen und teilweise Umsatzsteuerbefreiungen ab, § 5 I Nr. 9 KStG, § 3 Nr. 6 GewStG, § 13 I Nr. 16 Lit. b) ErbStG, §§ 4 Nr. 22 Lit. a), 12 II Nr. 8 Lit. a) UStG. Grundvoraussetzung für die Einordnung als steuerbegünstigte Körperschaft ist, dass sich aus der Satzung der von der Körperschaft verfolgte Zweck ergibt, dieser den §§ 52 bis 55 AO

entspricht und auch ausschließlich und unmittelbar im Sinne des § 59 AO verfolgt wird. Hierzu muss nach § 63 I AO die tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaft den sich aus der Satzung ergebenden steuerbegünstigten Zwecken entsprechen.

Der folgende Beitrag untersucht neuere Rechtsprechung des FG Düsseldorf und des BFH zum Erfordernis der satzungskonformen tatsächlichen Geschäftsführung. Auf dieser Grundlage sollen anschließend Satzungen und die tatsächliche Geschäftsführung der parteinahen Stiftungen untersucht und der Frage nachgegangen werden, ob bei diesen eine Abweichung der Geschäftsführung vom Satzungszweck gegeben ist. Diese Überlegungen stehen in enger Verbindung zu einer Untersuchung der Erfüllung des Selbstlosigkeitserfordernisses nach § 55 AO durch die parteinahen Stiftungen. Abschließend soll kurz auf Verfahrensfragen sowie Nachweis- und Vorlagepflichten im veranlagungsbegleitenden Freistellungsverfahren eingegangen werden.

### II. Die Urteile des FG Düsseldorf vom 09.02.2010 und des BFH vom 09.02.2011

Mit Datum vom 09.02.2011 bestätigte der BFH ein Urteil des FG Düsseldorf<sup>4</sup> bezüglich der Anerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus eines Vereins, dessen satzungsmäßiger Zweck zwar auf die Förderung der Kultur und der Völkerverständigung gerichtet war, der auf seiner Internetseite jedoch umfänglich zu allgemeinpolitischen Themen Stellung bezog.

Hiermit habe er gegen die Ausschließlichkeit einer satzungsgemäßen Geschäftsführung nach § 63 I AO verstoßen.<sup>5</sup> Voraussetzung für die Gewährung der Steuervergünstigung von Körperschaften sei neben einer Satzung, welche einen nach §§ 52 bis 55 AO begünstigten Zweck ausweise, auch, dass dieser Zweck von der Körperschaft ausschließlich und unmittelbar im Sinne des § 59 AO verfolgt werde. Hierzu müsse die tatsächliche Geschäftsführung nach § 63 I AO auf die ausschließliche und unmittelbare Erfül-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Finanzbeamter am Finanzamt Düsseldorf-Süd. Er studiert Rechtswissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und arbeitet am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

<sup>2</sup> *Hüttemann*, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 2008, § 1 Rn. 8.

<sup>3</sup> Ausführlich *Isensee*, Gemeinnützigkeit und europäisches Gemeinschaftsrecht, DStJG 2003, 93 ff. (96 ff.)

<sup>4</sup> FG Düsseldorf v. 09.02.2010, 6 K 1908/07 K, EFG 2010, 1287-1289.

<sup>5</sup> BFH v. 09.02.2011, I R 19/10, BFH/NV 2011, 1113 f.

lung der in der Satzung enthaltenen steuerbegünstigten Zwecke gerichtet sein.<sup>6</sup>

Die Ausschließlichkeit der Zweckverfolgung kann durch allgemeinpolitische Äußerungen gefährdet sein.<sup>7</sup> Allerdings ist nicht jede Einwirkung auf die politische Willensbildung per se eine schädliche Geschäftsführung. In Übereinstimmung mit seiner früheren Rechtsprechung<sup>8</sup> führt der BFH aus, dass eine Körperschaft auch dann ausschließlich ihren gemeinnützigen Zweck fördere, wenn sie gelegentlich zu tagespolitischen Themen im Rahmen ihres Satzungszweckes Stellung beziehe, sofern Tagespolitik der Vermittlung des Satzungszweckes diene und nicht den Mittelpunkt der Tätigkeit der Körperschaft bilde.<sup>9</sup>

Das FG Düsseldorf war im Ausgangsverfahren sogar noch weiter gegangen: Eine begünstigte Tätigkeit, die wie vorliegend zwangsläufig mit einer gewissen politischen Zielsetzung verbunden sei, habe auch zur Folge, dass zu ihrer Ausübung eine gewisse Beeinflussung der politischen Meinungsbildung gehöre. Zur Verwirklichung des Zweckes der Förderung der Völkerverständigung sei es nicht notwendig neutrale oder ausgewogene politische Meinungsäußerungen vorzunehmen. Es komme auch nicht darauf an, dass die von der Körperschaft vertretene Meinung mehrheitsfähig sei. Vielmehr könne Völkerverständigung – welche grundsätzlich eine gewisse Form von Friedenspolitik voraussetze – auch kontrovers angelegt sein, wenn sie zu kontrovers diskutierten politischen Themen Stellung nehme.<sup>10</sup> Das FG sah auch den Aufruf zur Wahl einer bestimmten Partei für sich genommen noch nicht als gemeinnützigkeitsschädlichen Verstoß gegen das in der Satzung verankerte Gebot der parteipolitischen Neutralität an.<sup>11</sup> Jedoch habe der Verein den Satzungszweck der Förderung der Völkerverständigung durch allge-

meinpolitische Stellungnahmen auf seiner Website – wie etwa die Forderung nach der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder nach der Abschaffung von Hartz IV – deutlich überschritten.<sup>12</sup>

In Bezugnahme auf das die Feststellungen des FG betreffende Vorbringen des Klägers, es habe die Möglichkeit bestanden, dass es sich bei den im Internet getätigten allgemeinpolitischen Äußerungen um nicht autorisierte Meinungsäußerungen eines einzelnen Vereinsmitglieds handeln könne, stellte der BFH klar, dass es Aufgabe des Klägers gewesen sei, spätestens im Revisionsverfahren darzutun, dass die Selbstdarstellung nicht ihm selbst zuzuordnen gewesen sei und welche Maßnahmen er zwischenzeitlich ergriffen habe, um ein solches unautorisiertes Handeln zu unterbinden.<sup>13</sup>

Sowohl das FG als auch der BFH wiesen darauf hin, dass es wegen dieser vom Satzungszweck abweichenden tatsächlichen Geschäftsführung zu einem Verlust des Gemeinnützigkeitsstatus komme und es deshalb keiner weiteren Entscheidung darüber bedürfe, ob die vom Verein verfolgten allgemeinpolitischen Zielsetzungen für sich genommen den Anforderungen an eine gemeinnützige Tätigkeit genügen könnten.<sup>14</sup>

Die §§ 56, 63 I AO stellen unmissverständlich klar, dass Satzungszweck und tatsächliche Geschäftsführung einander entsprechen müssen. Dies hat der BFH nochmals im vorliegenden Urteil bestätigt. Selbst wenn die abweichende tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaft für sich genommen einen steuerbegünstigten Zweck verfolgen würde, so ist sie gleichwohl gemeinnützigkeitsschädlich und führt bei wesentlichen und fortgesetzten Abweichungen zum Verlust der Gemeinnützigkeit. Dieses Kongruenzerfordernis erscheint auf den ersten Blick sehr formalistisch. Warum soll es gemeinnützigkeitsschädlich sein, einen anderen – für sich genommen möglicherweise steuerbegünstigten Zweck – in wesentli-

<sup>6</sup> BFH v. 09.02.2011, I R 19/10, Rn. 7, 12.

<sup>7</sup> Fischer, Anmerkung zu BFH v. 09.02.2011, jurisPR-SteuerR 25/2011 Anm. 1, 1.

<sup>8</sup> BFH BStBl II 1984, 844; BStBl II 1989, 391.

<sup>9</sup> BFH v. 09.02.2011, I R 19/10, Rn. 11.

<sup>10</sup> FG Düsseldorf v. 09.02.2010, 6 K 1908/07 K, Rn. 7 f.

<sup>11</sup> Vgl. zum Aufruf zu Neuwahlen BFH BStBl II 2000, 200.

<sup>12</sup> FG Düsseldorf v. 09.02.2010, 6 K 1908/07 K, Rn. 23.

<sup>13</sup> BFH v. 09.02.2011, I R 19/10, Rn. 11.

<sup>14</sup> Das FG Düsseldorf zeigte jedoch ernstliche Bedenken, ob der Verein durch alleinige Anpassung seiner Satzung die Gemeinnützigkeitsschädlichkeit beseitigen könne, FG Düsseldorf v. 09.02.2010, 6 K 1908/07 K, Rn. 24.

chem Ausmaß zu verfolgen? Die umfangreichen steuerlichen Begünstigungen, die sich aus dem Gemeinnützigkeitsstatus ergeben, vermögen ein derart formales System zu rechtfertigen. Die §§ 56, 63 AO sollen dem Missbrauch der Gemeinnützigkeitsvorschriften vorbeugen.<sup>15</sup> Zwar wollen die Regelungen vorrangig eine Mittelverwendung zu anderen als den steuerbegünstigten Zwecken verhindern; um eine klare und lückenlose Vollziehbarkeit des Rechts der steuerbegünstigten Zwecke zu ermöglichen, ist jedoch eine Anknüpfung an die in der Satzung niedergelegten Zwecke sinnvoll und notwendig. Die Urteile stellen klar, dass die Organe einer steuerbegünstigten Körperschaft Garanten für die Einhaltung der satzungsgemäßen Geschäftsführung sind.<sup>16</sup>

### III. Anwendung der Urteilsgrundsätze auf die parteinahen Stiftungen

Im Folgenden sollen ausgehend von einer Problemdarstellung die Satzungen der großen parteinahen Stiftungen untersucht und ihre Eigen- und Fremdwahrnehmung hinsichtlich gemeinnützigkeitsrelevanter Aspekte dargestellt werden, um so eine Beurteilung der Erfüllung der Anforderungen an die satzungsgemäße Geschäftsführung zu ermöglichen. Damit einhergehend wird die Erfüllung des Kriteriums der Selbstlosigkeit nach § 55 untersucht.

#### 1. Maßgeblichkeit des Problems

Die großen parteinahen Stiftungen und ihre Fördervereine sind als steuerbegünstigt im Sinne der §§ 51 ff. AO anerkannt.

Gleichzeitig erhalten die parteinahen Stiftungen in erheblichem Umfang Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Ausweislich ihrer Gewinn- und

Verlustrechnungen erhielten die sechs großen parteinahen Stiftungen allein im Jahr 2009 Zuwendungen aus Bundesmitteln in Höhe von mehr als 360 Mio. Euro.<sup>17</sup> Angesichts dieser hohen Zuschüsse, welche bisher einer klaren gesetzlichen Grundlage entbehren, ist in der Literatur vielfach die Forderung nach mehr Transparenz durch ein zu schaffendes Parteistiftungsgesetz anzutreffen.<sup>18</sup> Verglichen damit sind die Spendeneinnahmen, welche diese Stiftungen in 2009 erhielten, mit etwa 1 Mio. Euro zwar sehr gering. Zusätzlich zu der mittelbaren Anreizwirkung, die die steuerliche Begünstigung von Spenden hat, finden sich jedoch auch die bereits erwähnten Steuervorteile auf Seiten der Körperschaft selbst. Der Gemeinnützigkeitsstatus verleiht den parteinahen Stiftungen also nicht nur das Etikett der Allgemeinheit zu nützen, sondern bringt für sie auch handfeste finanzielle Vorteile mit sich. Angesichts dessen erscheint es sinnvoll, den Satzungsanspruch und die Wirklichkeit des Handelns parteinaher Stiftungen näher zu untersuchen. In diese Überlegungen ist ein weiteres zentrales Erfordernis des Rechts der steuerbegünstigten Zwecke, nämlich das in § 55 AO verankerte Gebot der Selbstlosigkeit einzubeziehen. Der Selbstlosigkeit widerspricht nämlich nach § 55 I Nr. 1 S. 3 AO die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien. Denn der Begriff „Partei“ spiegelt per Definitionem die Vertretung einzelner Interessen wider, so dass ein Allgemeinnutzen, wie ihn die §§ 51 ff. AO erfordern, zumindest unmittelbar nicht mehr gegeben ist. Durch ihre besonders weite Formulierung ist die Norm nach hier vertretener Ansicht in einem weiten Sinne zu verstehen. Neben finanzieller Förderung sind auch die Gewährung geldwerter Vorteile sowie

<sup>15</sup> *Tipke*, in: *Tipke/Kruse* (Hrsg.), *Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung*, 118. EL. (02/2009), § 63 Rn. 1.

<sup>16</sup> *Fischer*, Anmerkung zu BFH v. 09.02.2011, jurisPR-SteuerR 25/2011 Anm. 1, 4. Zu einem der Körperschaft zuzurechnenden Organisationsverschulden BFH BStBl II 2002, 169; Grundsätzlich zur Zurechnung von Handlungen einzelner Beschäftigter der Körperschaft zur tatsächlichen Geschäftsführung auch unter Rückgriff auf die zivilrechtlichen Institute der Duldungs- und Anscheinsvollmacht *Bott*, in: *Schauhoff* (Hrsg.), *Handbuch der Gemeinnützigkeit*, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 125 f.

<sup>17</sup> *Rosa-Luxemburg-Stiftung* (Hrsg.), *Jahresbericht 2009*, 69; *Hanns-Seidel-Stiftung* (Hrsg.), *Jahresbericht 2010*, 62; *Heinrich-Böll-Stiftung* (Hrsg.), *Jahresbericht 2010*, 66; *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.), *Jahresbericht 2010*, 100; *Friedrich-Naumann-Stiftung* (Hrsg.), *Jahresbericht 2010*, 84; *Konrad-Adenauer-Stiftung* (Hrsg.), *Jahresbericht 2010*, 93.

<sup>18</sup> Vgl. nur *Kretschmer/Merten/Morlok*, ZG 2000, 41 ff.; *Geerlings*, *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen*, 2003, 182 ff.; ähnlich *Brömer*, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, 2004, 85 ff.

ab einer gewissen Relevanzschwelle die ideelle Unterstützung einzubeziehen.

## 2. Die Satzungen der parteinahen Stiftungen

Ausgangspunkt der Betrachtung sollen die sich aus den Satzungen der großen parteinahen Stiftungen ergebenden Zwecke sein. Nur auf dieser Basis kann untersucht werden, ob die Stiftungen mit ihrer tatsächlichen Geschäftsführung die Satzungszwecke verwirklichen oder überschreiten.

Die hier stellvertretend vorgestellte Satzung des eingetragenen Vereins Konrad-Adenauer-Stiftung weist in § 2 die Vereinszwecke der politischen Bildung, der Erforschung und Dokumentation geschichtlicher Entwicklung der christlich-demokratischen Bewegung, der politischen Grundlagenforschung und -beratung, der Unterstützung von europäischer Einigung, internationaler Verständigung und Entwicklungshilfe, der Hilfe für politisch verfolgte Demokraten, der wissenschaftlichen Aus- und Fortbildung begabter und charakterlich geeigneter junger Menschen und der Förderung von Kunst, Kultur und Öffentlichkeitsarbeit aus.<sup>19</sup> Diese Satzungszwecke decken einen großen Teil der in § 52 II S. 1 AO bezeichneten Zwecke ab. Erfasst sind jedenfalls die §§ 52 II S. 1 Nr. 1, 2, 4, 5, 7, 10, 13, 15, 22, 24 AO.

Auch die Satzungen der übrigen parteinahen Stiftungen beinhalten in mehr oder minder variierten Form und abhängig vom jeweiligen politischen Selbstverständnis eine Vielzahl von steuerbegünstigten Zwecken, die den oben aufgeführten Satzungszwecken weitgehend entsprechen.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Satzung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. i.d.F. v. 09.07.2010, abrufbar im Internet unter <http://www.kas.de/wf/de/71.3711/>, abgerufen am 23.12.2011.

<sup>20</sup> § 2 Satzung der Friedrich-Naumann-Stiftung i.d.F. v. 11.10.2002, abrufbar unter [http://www.ipd.fnst.org/webcom/show\\_page.php/\\_c-445/\\_nr-1/\\_lkm-648/i.html](http://www.ipd.fnst.org/webcom/show_page.php/_c-445/_nr-1/_lkm-648/i.html); § 2 Satzung der Heinrich-Böll-Stiftung e.V., abrufbar unter <http://www.boell.de/stiftung/struktur/struktur-309.html#310>; § 2 Satzung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., abrufbar unter [http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/110101\\_HSS-Satzung.pdf](http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/110101_HSS-Satzung.pdf); § 2 Satzung der Rosa-Luxemburg-Stiftung e.V. i.d.F. v. 05.12.2009, abrufbar unter [http://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/stiftung/Satzung\\_RLS\\_2009.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/stiftung/Satzung_RLS_2009.pdf); Satzungen jeweils abgerufen am 23.12.2011; § 2 Satzung der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. i.d.F. v. 13.12.2010.

Durch eine möglichst breite Verankerung gemeinnütziger Zwecke in ihren Satzungen haben die parteinahen Stiftungen somit die Möglichkeit, ihre tatsächliche Geschäftsführung auf vielen verschiedenen Gebieten auszuüben, ohne in Konflikt mit dem Kongruenzgebot des § 63 I AO zu geraten.

## 3. Die tatsächliche Geschäftsführung der parteinahen Stiftungen

### a) Das Selbstverständnis parteinaher Stiftungen

Parteinahe Stiftungen möchten eine Plattform für die allen Bürgern zugängliche Diskussion politischer Fragen darstellen.<sup>21</sup> Sie nehmen ihrer Ansicht nach Aufgaben wahr, welche im öffentlichen Interesse liegen, aber vom Staat selbst nicht wahrgenommen werden können. Es gehört zu ihrem Selbstverständnis, dass sie von den ihnen nahestehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und sie auch in der Praxis die gebotene Distanz zu der jeweiligen Partei wahren. Über die Mindestanforderungen des § 11 II S. 3 PartG hinaus üben deshalb der Vorstandsvorsitzende, der Vorstandssprecher, der geschäftsführende Vorsitzende, das geschäftsführende Vorstandsmitglied und der Schatzmeister der politischen Stiftungen in der jeweils nahestehenden Partei keine vergleichbare Funktion aus. Die Vertretungsorgane der parteinahen Stiftungen bestehen nicht vornehmlich aus Bundes- und Landesparteivorsitzenden, Mitgliedern des Bundesvorstandes, Schatzmeistern, Generalsekretären und Bundesgeschäftsführern sowie vergleichbaren Funktionsinhabern in den Fraktionen des Bundestages und der Landtage. Gleichwohl sprechen sie sich für eine staatliche Stiftungsfinanzierung am Maßstab der Wahlerfolge der ihnen nahestehenden Parteien sowie deren Zugehörigkeit zum Bundestag aus. Sie verstehen sich selbst als einen Teil der politischen Kultur Deutschlands.<sup>22</sup> Durch ihre Bildungsarbeit möchten sie einen Beitrag gegen die wachsende Par-

<sup>21</sup> Im Folgenden entnommen aus: Konrad-Adenauer-Stiftung/ Friedrich-Ebert-Stiftung/ Friedrich-Naumann-Stiftung/ Hanns-Seidel-Stiftung/ Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen, im Internet abrufbar unter [http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/gemeinsame\\_erklaerung.pdf](http://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/gemeinsame_erklaerung.pdf), abgerufen am 23.12.2011.

teienentfremdung leisten und das Engagement derjenigen fördern, die aktiv Verantwortung im Staat übernehmen wollen.

### b) Die Fremdwahrnehmung parteinaher Stiftungen

Der Gemeinnützigkeitsstatus parteinaher Stiftungen wurde schon einmal verstärkt in den 1980er Jahren problematisiert.<sup>23</sup> Die Diskussion stand seinerzeit jedoch unter anderen Vorzeichen als heutzutage. Vereinzelt kam es in der Vergangenheit zu offensichtlichen Verquickungen zwischen parteinahen Stiftungen und politischen Parteien.<sup>24</sup> Die Stiftungen stellen jedoch schon lange keine Mitarbeiter mehr für Wahlkampfzwecke der ihnen nahestehenden Partei ab und es ist auch nicht ersichtlich, dass sie politische Parteien in letzter Zeit unmittelbar in materieller Hinsicht unterstützt hätten. Die Verschränkung der parteinahen Stiftungen mit den ihnen nahestehenden politischen Parteien zeigt sich jedoch nach wie vor.

Als das BVerfG 1966 die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien für verfassungswidrig erklärte<sup>25</sup> und die staatliche Finanzierung auf eine Wahlkampfkostenerstattung zurückgefahren wurde, kam es 1967 erstmals zu haushaltsplanmäßigen Globalzuschüssen an die parteinahen Stiftungen unter der Zweckbestimmung „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demo-

kratischen Bildungsarbeit“. Seither werden jährlich erhebliche Zuschüsse an die parteinahen Stiftungen ausgekehrt. Dieser nahtlose Übergang von Zuwendungen des Bundes an politische Parteien zu Globalzuschüssen an die parteinahen Stiftungen legt den Schluss nahe, dass der den politischen Parteien mit § 1 II PartG auferlegte Bildungsauftrag von nun an verstärkt von den parteinahen Stiftungen wahrgenommen werden sollte.<sup>26</sup>

Durch ihre Archivarbeit entlasten die parteinahen Stiftungen die politischen Parteien. Sie führen – nicht ausschließlich aber zu einem gewichtigen Teil – Dokumente der jeweiligen Parteigeschichte in ihren Archiven zusammen und entheben die politischen Parteien von der Aufgabe, dies selbst tun zu müssen.<sup>27</sup> Dass die politischen Parteien ihren jeweiligen Stiftungen besonders nahe stehen und diese auch als Politikum begreifen zeigt der vor dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes angestrebte Organstreit des saarländischen Landesverbands der Partei DIE LINKE.<sup>28</sup> Hierbei handelt es sich um einen Antrag der Partei gegen den Landtag des Saarlandes wegen Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch unterlassene Beseitigung der verfassungswidrigen Rechtslage durch das aktuelle Modell der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen im Saarland. Wenn politische Parteien gerichtlich Ansprüche der ihnen nahestehenden Stiftungen unter Berufung auf das Recht auf (politische) Chancengleichheit geltend machen, so scheint die Arbeit der parteinahen Stiftungen die politische Willensbildung in nicht unerheblichem Maße zu beeinflussen. Zwar haben sich die parteinahen Stiftungen einer zunehmenden Transparenz verschrieben, jedoch bleiben ihre genauen Mittelverwendungen nach wie vor schwer nachvollziehbar. Von den Stiftungen, die

<sup>22</sup> Im Folgenden entnommen aus: Konrad-Adenauer-Stiftung/ Heinrich-Böll-Stiftung/ Friedrich-Ebert-Stiftung/ Hanns-Seidel-Stiftung/ Friedrich-Naumann-Stiftung/ Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.), Die Bildungsarbeit der Politischen Stiftungen in Deutschland, im Internet abrufbar unter [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_23391-544-1-30.pdf?110728131731](http://www.kas.de/wf/doc/kas_23391-544-1-30.pdf?110728131731), abgerufen am 23.12.2011.

<sup>23</sup> Zu den damaligen Anstrengungen der Finanzverwaltung den parteinahen Stiftungen ihren Gemeinnützigkeitsstatus abzuerkennen und dem Umgang der Parteien mit diesem Vorhaben vgl. *Autor n.n.*, Parteispenden als Schatulle, Der Spiegel 1986, Ausg. 29, 29 ff.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu mit einzelnen Beispielen von *Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982, 115 mwN.; *Sikora*, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, 62; *Gerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, 169 ff. mwN.

<sup>25</sup> BVerfGE 20, 56.

<sup>26</sup> von *Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982, 115 f.; *Merten*, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, 134 ff. (136) zieht insoweit eine Parallele zu der verwaltungsrechtlichen Figur des Beliehenen und kommt letztlich zu dem Schluss, es liege in diesem Zusammenhang eine „Instrumentalisierung“ parteinaher Stiftungen durch die Parteien vor.

<sup>27</sup> Vgl. insoweit nur die in BVerfGE 73, 1 (4 ff.) anschaulich dargestellte Archivarbeit parteinaher Stiftungen, welche auch die Aufnahme von Parteiarchiven umfasst.

<sup>28</sup> Verfassungsgerichtshof des Saarlandes Az. LV 15/11.

zu ganz erheblichen Teilen staatlich finanziert werden, kann nicht zuletzt deshalb mit Recht verlangt werden, ihre Transparenz auch in Zukunft zu verbessern. Zwar stehen Bildungsangebote der parteinahen Stiftungen jedem Bürger grundsätzlich offen, jedoch kann davon ausgegangen werden, dass verstärkt die Mitglieder der den Stiftungen nahestehenden Parteien hiervon profitieren.<sup>29</sup> Ebenso ist die Forschungsarbeit der parteinahen Stiftungen zwar allgemein zugänglich, in verstärktem Maße profitieren hiervon jedoch die politischen Akteure selbst.<sup>30</sup>

### c) Zwischenergebnis

Die Auseinandersetzung mit dem Selbstverständnis parteinaher Stiftungen zeigt, dass sie sich in einem Spannungsfeld zwischen Parteinähe und Selbstständigkeit befinden. Durch ihre allen Bürgern zugänglichen Engagements möchten sie das Ideal der Unabhängigkeit und des Gemeinnutzens erfüllen. Zweifelsohne leisten sie wichtige Beiträge für die Allgemeinheit, sie sind jedoch in finanzieller und tatsächlicher Hinsicht derart stark mit den ihnen nahestehenden Parteien verbunden, dass sie sich um ihrer Unabhängigkeit willen in einer permanenten Rechtfertigungslast zu sehen scheinen.

Es wird vielfach Kritik an den parteinahen Stiftungen geübt. Diese erstreckt sich überwiegend auf die Nähe der Stiftungen zu „ihren“ Parteien und die mangelhafte Transparenz, mit der die parteinahen Stiftungen diese Beziehungen offenlegen. Begrüßenswert ist, dass die parteinahen Stiftungen in letzter Zeit verstärkt die Distanz zu den Parteien betonen und auch ihre tatsächliche Geschäftsführung an dieser Maxime ausrichten. Eine zumindest faktische Entlastungswirkung durch die vielfachen Aufgaben der parteinahen Stiftungen für die ihnen nahestehenden Parteien ist jedoch nach wie vor zu erkennen. Auslandsvertretungen, Archivarbeiten, Meinungsforschungsarbeit und politische Bildungsangebote sind die „weichen“ Verbindungsglieder zu den

politischen Parteien. Zwar sind diese Angebote an die Allgemeinheit gerichtet, jedoch ist diesen Betätigungsfeldern eine verstärkte Entlastungswirkung für die Parteien immanent.

### IV. Verfahrensfragen

Abschließend soll zu den wesentlichen Grundzügen des Verfahrens zur Feststellung des Gemeinnützigkeitsstatus und zu Fragen der Vorlage- und Nachweispflichten Stellung genommen werden.

Das BVerfG sprach in seinem Stiftungsurteil von einem Vorrecht der parteinahen Stiftungen, in steuerbegünstigtem Maße Spenden entgegenzunehmen, und appellierte an diese, dieses Vorrecht nicht dahingehend zu missbrauchen, letztlich für die Parteien bestimmte Spenden zu erbiten.<sup>31</sup> Abgesehen davon, dass ein derartiges Vorgehen auf Seiten der Stiftung nach § 55 I Nr. 1 S. 3 AO selbstlosigkeitsschädlich und auf Seiten der empfangenden Partei nach §§ 25 II Nr. 2, 31c I PartG zu einem sanktionsbewehrten Annahmeverbot führte, existiert ein Vorrecht der parteinahen Stiftungen, wie es das BVerfG formuliert, nicht.<sup>32</sup> Wie bei anderen Körperschaften auch wird bei parteinahen Stiftungen die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen an eine Steuerbegünstigung durch die Finanzbehörden – und nicht durch Dritte –<sup>33</sup> überprüft.

Über den steuerbegünstigten Status einer Körperschaft wird im einzelnen Veranlagungs- bzw. Festsetzungsverfahren mittels eines Freistellungsbescheides im Sinne des § 155 I S. 3 AO entschieden.<sup>34</sup> Der Freistellungsbescheid gilt lediglich für die jeweilige Steuerart und den entsprechenden Veranlagungszeitraum. Die Steuer-

<sup>29</sup> Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, 170 f.

<sup>30</sup> Lösche, Informationen zur politischen Bildung 3/2006, 41 ff. (49).

<sup>31</sup> BVerfGE 73, 1, (33).

<sup>32</sup> Ähnlich Sikora, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, 65.

<sup>33</sup> So auch hinsichtlich § 51 III AO unter Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien ausdrücklich das FG Düsseldorf v. 09.02.2010, 6 K 1908/07 K, Rn. 17: Die Beantwortung der Frage, ob eine Körperschaft Bestrebungen im Sinne des § 4 BVerfSchG verfolge, obliege nicht dem Verfassungsschutz, sondern allein der Finanzbehörde.

<sup>34</sup> BFH BStBl II 1979, 481; BStBl II 1997, 189; BStBl II 1999, 331.

befreiung einer Körperschaft soll spätestens nach drei Jahren überprüft werden.<sup>35</sup>

Sofern eine Körperschaft nur vereinzelt oder temporär mit ihrer tatsächlichen Geschäftsführung gegen die §§ 51 ff. AO verstoßen hat, entscheidet die Finanzbehörde unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten regelmäßig nicht gegen eine Freistellung.<sup>36</sup> Sofern jedoch in gewichtigem Ausmaß oder fortgesetzt gegen die §§ 51 ff. AO verstoßen wird, erlässt die Finanzbehörde für die betreffende Steuerart und den jeweiligen Besteuerungszeitraum einen regulären Steuerbescheid.<sup>37</sup> Auch die fortgesetzte selbstlosigkeitschädliche Verwendung von Mitteln zur unmittelbaren oder mittelbaren Unterstützung oder Förderung politischer Parteien nach § 55 I Nr. 1 S. 3 AO kann zu einem Verlust der Freistellung führen. Dem Prinzip der Abschnittsbesteuerung folgend werden Steuervergünstigungen, die das jeweilige Einzelsteuergesetz für steuerbegünstigte Körperschaften vorsieht, lediglich für das jeweilige Besteuerungsjahr, in dem gegen die §§ 51 ff. AO verstoßen wurde, nicht gewährt.<sup>38</sup> Beseitigt die Körperschaft in folgenden Veranlagungs- oder Erhebungszeiträumen den Mangel der Steuerbegünstigung, so kann sie erneut eine vorläufige Anerkennung der Steuerbegünstigung beantragen, welche dann im Rahmen der folgenden Veranlagung wieder zu einer endgültigen Freistellung führen kann.

Die Körperschaften haben nach § 63 III AO den Nachweis, dass ihre tatsächliche Geschäftsführung den Anforderungen an eine satzungsgemäße Geschäftsführung entspricht, durch ordnungsgemäße Aufzeichnungen über ihre Einnahmen und Ausgaben zu erbringen.<sup>39</sup> Die Anforderungen an die Qualität dieser Aufzeichnungen ergibt

sich aus den §§ 145 ff. AO. Von der Körperschaft kann in diesem Zusammenhang auch verlangt werden, Versammlungs- und Sitzungsprotokolle, Geschäfts- und Kassenberichte sowie andere Dokumente vorzulegen.<sup>40</sup> Die Darlegungslastverteilung richtet sich nach dem Zugang zu den Informationen über die entscheidungsrelevanten Tatsachen.<sup>41</sup>

Den parteinahen Stiftungen wird vorgehalten, sie seien im Hinblick auf die ihnen gewährten Globalzuschüsse publizitätsscheu.<sup>42</sup> Jedenfalls im Hinblick auf die Überprüfung ihres Gemeinnützigkeitsstatus haben sie jedoch – wenn auch unter dem Schutze des Steuergeheimnisses nach § 30 AO – umfassend darüber Rechenschaft abzulegen, welcher tatsächlichen Geschäftsführung sie nachgehen und wie sie ihre Mittel verwenden. Die allgemeinen Bemühungen der parteinahen Stiftungen, mehr Transparenz zu schaffen, sind in diesem Zusammenhang begrüßenswert, jedoch nach wie vor nicht ausreichend, um den Vorwurf der Unterstützung politischer Parteien zu entkräften. Im eigenen Interesse sollten sich parteinahe Stiftungen deshalb um noch mehr Transparenz – etwa durch eine anonymisierte Veröffentlichung der Teilnehmerlisten von Bildungsveranstaltungen im Hinblick auf die Parteizugehörigkeit der Teilnehmer – bemühen.

## V. Zusammenfassung

Durch eine sehr breite Verankerung steuerbegünstigter Zwecke in ihren Satzungen laufen die parteinahen Stiftungen kaum Gefahr, die Satzungsgrenzen ihrer tatsächlichen Geschäftsführung zu überschreiten. Ihre Bestrebungen im In- und Ausland decken sich weitgehend mit den in ihren Satzungen verankerten Zwecken.

Mit Blick auf das Erfordernis der Selbstlosigkeit ist jedoch eine bedenkliche Verquickung der parteinahen Stiftungen mit den ihnen nahestehenden politischen Parteien zu erkennen. Die Stiftungen

<sup>35</sup> AEAO zu § 59 AO, Nr. 7.

<sup>36</sup> Hüttemann, Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht, 2008, § 4 Rn. 163; Uterhark, in: Schwarz (Hrsg.), Abgabenordnung, 107. EL (02/2004), § 63 Rn. 3.

<sup>37</sup> Bott, in: Schauhoff (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 85.

<sup>38</sup> Gersch, AO-StB 2004, 285 (286); Bott, in: Schauhoff (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, 3. Aufl. 2010, § 10 Rn. 84.

<sup>39</sup> Näher hierzu Drüen, Unternehmensverbundene Stiftungen und ihre Besteuerung, 2011, 44 f.

<sup>40</sup> Gersch, AO-StB 2004, 285 (286). Jedenfalls ergibt sich eine derartige Pflicht aus § 90 I AO.

<sup>41</sup> Leisner-Egensperger, DStZ 2008, 292 (294).

<sup>42</sup> Von Vieregge, Parteistiftungen, 1977, 58 ff.; von Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, 119; Lösche, Informationen zur politischen Bildung 3/2006, 41 ff. (50).



selbst sind sich dessen bewusst und versuchen deshalb in der Praxis den Eindruck größtmöglicher Distanz zu den politischen Parteien zu erwecken. Diesem Anspruch können parteinahe Stiftungen jedoch schon in Bezug auf die wesentlichste Basis ihrer eigenen Existenz nicht gerecht werden. Sie schlagen selbst eine am Wahlerfolg der jeweils nahestehenden politischen Partei orientierte Global- und projektbezogene Finanzierung vor. Mit einer derartigen Finanzierungsstruktur sind sie aber derart von Erfolg und Misserfolg der ihnen nahestehenden Parteien abhängig, dass eine wirtschaftliche Trennung beider Einheiten kaum noch vertreten werden kann.

Auch die von den parteinahen Stiftungen wahrgenommenen Aufgaben als solche bergen in sich ein hohes Entlastungspotential zugunsten politischer Parteien. Stipendien, Meinungsforschung, Archive und Auslandsvertretungen kommen in erhöhtem Maße den Parteien zugute, auch wenn sich diese Angebote ausdrücklich an die Allgemeinheit richten.<sup>43</sup>

Es existiert kein Vorrecht der parteinahen Stiftungen, steuerbegünstigt zu sein. Auch sie sind den allgemeinen abgabenrechtlichen Grundsätzen unterworfen und unterliegen im Hinblick auf den Nachweis der Voraussetzungen der Steuerbegünstigung den gleichen Anforderungen wie jede andere steuerbegünstigte Körperschaft. Die selbstlosigkeitsschädliche unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien im Falle der parteinahen Stiftungen nicht annehmen zu wollen, fällt mit Blick auf den eindeutigen Wortlaut des § 55 I Nr. 1 S. 3 AO nicht leicht. Zwar sind die Bestrebungen der Stiftungen um mehr Transparenz und eine klare Trennung zwischen Stiftungsgeschäft und Parteipolitik begrüßenswert. Ob der bereits in den Grundfesten vorhandenen Verbundenheit zwischen beiden Institutionen erscheint es jedoch zweifelhaft, dass diese Bemühungen dem Anspruch an die Selbstlosigkeit gerecht werden können. Ebendies ist aber zwingend nötig, um etwa das in einem langen Prozess austarierte

steuerliche Parteispensensystem<sup>44</sup> nicht auszuhehlen.

Die Finanzbehörden müssen ihrer Pflicht zur Überprüfung des Vorliegens der tatsächlichen Voraussetzungen der Steuerbegünstigung im Rahmen des jeweiligen Veranlagungsverfahrens besser nachkommen als bisher.<sup>45</sup> Nur, wenn eine wie auch immer geartete Unterstützung politischer Parteien durch die parteinahen Stiftungen ausgeschlossen wird, erscheint die Einräumung des Status als steuerbegünstigte Körperschaften gerechtfertigt. Dies könnte etwa durch eine Vereinbarung von fremdüblichen Aufwandsentschädigungen für die von den politischen Parteien in Anspruch genommenen Dienstleistungen erreicht werden.<sup>46</sup> Nach hier vertretener Ansicht erscheint es auch notwendig, über die Mindestanforderungen von § 11 II S. 3 PartG hinaus Vorstände parteinaher Stiftungen möglichst frei von parteipolitischer Einflussnahme zu halten. Die insoweit bereits eingegangene Selbstverpflichtung der parteinahen Stiftungen ist hierfür nicht ausreichend. Wie soll ein Vorstand, der selbst in hohem Maße mit gewichtigen Parteifunktionären – ob nun amtierenden oder ehemaligen – besetzt ist, dafür Gewähr tragen, dass die tatsächliche Geschäftsführung der parteinahen Stiftung den Anforderungen an die Steuervergünstigung gerecht wird? Eine derartige Entzerrung der Beziehungen zwischen parteinahen Stiftungen und politischen Parteien hätte gleich zwei Vorteile: Zum einen würde sie im Sinne aller Beteiligten für Rechtsklarheit und Transparenz sorgen, zum anderen sähen sich parteinahe Stiftungen nicht mehr in einer verstärkten Rechtfertigungslage gegenüber der Allgemeinheit, denn die von ihnen verfolgten Ziele verdienen für sich genommen durchaus steuerliche Anerkennung.

<sup>43</sup> So auch ausdrücklich *Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, 171.

<sup>44</sup> Hierzu *Lehmann*, MIP 2011, 110 (119 ff.). Dieser Aspekt gewinnt vor dem Hintergrund der Etablierung mitgliederstarker Stiftungsfördervereine zunehmend an Gewicht.

<sup>45</sup> *Sikora*, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, 65.

<sup>46</sup> Insoweit wäre dann jedoch über das Vorliegen eines nicht steuerbegünstigten wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes im Sinne der §§ 14, 64 AO nachzudenken. Ein solcher ließe aber die Steuerbegünstigung des ideellen Bereiches grundsätzlich unberührt.

## Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien.

Prof. Dr. Werner Pleschberger<sup>1</sup>/  
Mag. phil. Christian Mertens<sup>2</sup>

Vergleichbar vielen westlichen Kommunalsystemen sind Identität, Wohlfahrtsproduktion, Autonomie und Demokratie (Jerneck 2000, 17-21; vgl. Sharpe 1970; Orr/Vince 2009) tragende Werte des österreichischen Kommunalsystems. Zu symbolischen Anlässen porträtieren kommunale Repräsentanten die österreichische Gemeinde gerne als „Hort der Demokratie“, was die alte Vorstellung von der distinkten Demokratiequalität der Gemeinde im föderalen Staatsgefüge wach ruft (Vetter 2002, 48). Demokratiefragen sind in Österreich bevorzugt ein Thema der nationalen politischen Diskussion<sup>3</sup>, hingegen wird die kommunale Ausprägung wenig belichtet. Den geringen Stellenwert der kommunalen Demokratie<sup>4</sup> spiegelt die österreichische Forschung,

in der das Thema – erstaunlicherweise im Gleichklang mit anderen Ländern<sup>5</sup> – eine eklatante Auslassung geblieben ist. Dieser Befund trifft auf die Rolle der kommunalen Parteien in der kommunalen direkten Demokratie zu<sup>6</sup>.

### Institutionelles Profil des österreichischen Kommunalsystems

Das institutionelle Profil der österreichischen Gemeinde prägen vergleichbar der „subgroup“ der nord- und mitteleuropäischen Gruppe der Kommunalsysteme ihre konstitutionelle Absicherung, ein breiter funktionaler Aufgabenbereich und die politische (wenn auch verwaltungszentrierte) Selbstverwaltung der Gemeinde (in Anlehnung an die bekannte Typologie von Hesse/Sharp 1991; anknüpfend z. B. Kuhlmann 2009, 40). Die österreichische Gemeinde ist ein auf die administrative Aufgabenerfüllung ausgerichtetes *repräsentatives* politisches System, dessen politische Legitimierung in der Kommunalverfassung garantierte direktdemokratische Instrumente und Verfahren ergänzen (Pleschberger 2003).

Beginnend mit Mitte der 1960er Jahre bis gegen Mitte der 1990er Jahre fanden in länderspezifischer Ausformung direktdemokratische Rechte in die Kommunalverfassungen<sup>7</sup> Eingang, die heute ein „Sextett“ an kommunalen Volksrechten kennen: Volksbegehren mit und ohne Volksabstimmung, Volksbefragung, Volksabstimmung,

mierten Einfluss auf kommunale Entscheidungsprozesse zu nehmen. Sie ergänzen die Verfahren der repräsentativen Demokratie. Die direkte Demokratie ist eingebettet in ein politisches Environment, in dem informale politische Methoden und Verfahren wirksam werden. Deren Methoden reichen von individuellen Kontakten, der Übergabe einer Unterschriftenliste, Delegation zum Bürgermeister bis zu Protestdemonstrationen oder der Besetzung eines Ratsgebäudes. Daneben gibt es die intentional sachlich und verwaltungsnäher ausgerichtete Partizipation am kommunalen Geschehen, für die es ein differenziertes und gerne als innovativ bezeichnetes Angebot an Instrumenten und Verfahren gibt (für viele Stoker 2004, 114-121).

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Politologe und seit 1999 ao. Univ. Prof. am Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien.

<sup>2</sup> Der Verfasser ist Historiker, u.a. 1991-1999 Politischer Referent der ÖVP Wien, seit 1999 Wissenschaftler in der Wienbibliothek im Rathaus der Stadt Wien.

<sup>3</sup> Zuletzt 1990/1991 beschäftigte sich das vom Wiener Gemeinderat eingesetzte „Forum Stadtverfassung“ mit Fragen der kooperativen Demokratie. Dabei wurden Modelle und Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz vorgestellt und Reformmöglichkeiten erörtert (vgl. Antalovsky 1991). Gegen Ende 2011 gibt es auf nationaler Ebene eine Tendenz für die Stärkung der Volksrechte; auf Stadtebene wird in Salzburg über ein dreistufiges Beteiligungsmodell verhandelt, das die Initiativkompetenz der Wahlberechtigten stärken soll (z. B. „Bürgerbeteiligung: Direkte Demokratie mit Reißleine, in: Der Standard 30. Oktober 2011); im Programm der Wiener Stadtregierung von 2010 wird u. a. angekündigt, dass Volksbefragungen häufiger von der Politik genutzt werden sollen (vgl. Gemeinsame Wege für Wien. Das rot-grüne Regierungsübereinkommen, S. 24).

<sup>4</sup> Unter direkter lokaler Demokratie verstehen wir hier einfach die in der Kommunalverfassung zugestandenen Rechte für die Wähler, zwischen Wahlen einen legiti-

<sup>5</sup> Den gleichen Befund trifft Gordon (2008) für die direktdemokratisch geradezu „progressiven“ USA.

<sup>6</sup> Ähnlich für die USA Tolbert/Smith 2005, 33.

<sup>7</sup> Die Auflistung der Rechtsgrundlagen findet sich bei Neuhofer (1998), 48ff; ausführlich 103-109.

Gemeindeversammlung, Bürgerbegutachtung, formalisierte pflichtige Information der Gemeindeglieder. Nicht alle genannten Volksrechte gibt es in allen Gemeinden, doch enthält jede Gemeindeverfassung Volksrechte (Welan 2000; ders. 1986; Gamper 2011). Ein signifikantes Beispiel für die regionale Diversität ist die Ausgestaltung des kommunalen Initiativrechts der Wähler, das entweder explizit vorgesehen ist<sup>8</sup> oder allenfalls indirekt und mit marginalen Effekten über andere Instrumente zum Tragen kommt. Übergreifend sind Entscheidungsvorbehalte zugunsten der repräsentativen Demokratie normiert: Entscheidungen über Personalfragen, Abgaben, Entgelte und Tarife, Wahlen der Organe der Stadt, Bescheide und Verordnungen sind sog. *non-decisions* (Bachrach/Baratz 1970) der direkten Demokratie. Die Beschränkung der direkten Demokratie manifestiert sich auch in zahlreichen prozeduralen Detailbestimmungen. All das deutet auf eine *mobilization of bias* der Kommunalverfassungen hin, welche die Rechte der Gemeindebürger einschränkt und den Interessen der örtlichen repräsentativen Machtorgane dient (Schattschneider 1960).

Vergleichbar der nationalen oder regionalen Ebene in Österreich sind politische Parteien auch auf der kommunalen Ebene die zentralen politischen Akteure. Die lokalen Parteien determinieren die Policyagenda und stellen das politische Personal für die Wahlen der kommunalen Organe bereit. Das kommunale Handeln unterliegt in hohem Maße der Parteipolitisierung (Holtmann 1999, 213). Eine österreichweite Befragung von Gemeinderäten (ohne Wien) zeigt, dass die Gemeinderäte zwar lokale Abstimmungen als Hebel für qualitätsvolle öffentliche Debatten befürworten, doch annähernd gleich viele Räte sehen die Parteien als „geeignetste Form der Beteiligung der Bürger“ (Pleschberger 2009/2010). Für die lokalen Räte hat die direkte Demokratie eine Diskursfunktion, doch *sollten* sich die Bürger zwischen den Wahlen primär in den Parteien beteiligen.

<sup>8</sup> Beispielhaft das Bundesland Vorarlberg, das in seinem Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindegesezt – GG.), LGBl. 40/1985, §§ 21-25 eine breite Palette regelt.

Mit Blick auf die enge formale Verflechtung der repräsentativen mit der direkten Demokratie ist die kommunale Demokratie eine semi-direkte Demokratie (Gamper 2011). Erhellend ist auch das in der US-Forschung entwickelte Konzept der *hybriden Demokratie*<sup>9</sup>. Es fokussiert den Sachverhalt, dass die kommunalen Parteipolitiker als strategisch denkende Akteure direktdemokratische Vorkehrungen gezielt für ihre politischen Ziele „nutzen“. Mit Hilfe direktdemokratischer Verfahren wollen die Parteien die von ihnen präferierten Policypositionen durchsetzen, verteidigen bzw. ihnen von dritter Seite angeordnete neue Ziele der kommunalen Politik unterminieren. Die Parteien (wie andere Akteure) organisieren sog. „crypto-initiatives“, mit der Absicht, direkte demokratische Rechte für ihre politischen Ziele zu nutzen, wobei die Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt oder die Berücksichtigung von breiten Bürgerinteressen nachrangig bleibt (Garrett 2005; Kousser/Cubbins 2005)<sup>10</sup>. Zur Durchsetzung ihrer Werte und politischen Ziele manipulieren die Parteien die rechtliche Opportunitätsstruktur der direkten kommunalen Demokratie zu ihren Gunsten<sup>11</sup>.

### Forschungsfrage

Unsere allgemeine Forschungsfrage lautet: *Warum kam es zum institutionellen Wandel, den die Einführung direktdemokratischer Rechte in die Wiener Kommunalverfassung darstellt, und warum fand er „verspätet“ statt?* Unsere These

<sup>9</sup> Empirischer Referenzpunkt des Konzeptes ist das im Vergleich zu Österreich direktdemokratisch geradezu „exzessive“ Kalifornien. Hierzu u. a. Garrett (2005; 2010).

<sup>10</sup> Kousser/Cubbins 2005, 2, sprechen hier von „non-policy related goals“.

<sup>11</sup> Ein wichtiges prozedurales Detail ist der günstige Zeitpunkt für die Abhaltung einer Abstimmung über eine „Gesetzesinitiative“. An dieser Frage unterscheiden sich die Demokraten und Republikaner in Kalifornien traditionell. Erstere setzten durch, dass ab 2012 Abstimmungen über Volksinitiativen und Referenden zeitgleich mit den allgemeinen Wahlen im November abgestimmt werden müssen, in denen die Demokraten hoffen, von der höheren Wahlbeteiligung zu profitieren (zuvor war eine Bindung an Vorwahlen im Juni gegeben), hierzu New year brings new laws in California, in: Los Angeles Times vom 31. Dezember 2011.

der „Verspätung“ kann in zwei Richtungen präzisiert werden. Die österreichische Bundesverfassung erlaubte seit 1920 die Einführung direktdemokratischer Rechte auf der Ebene der Länder (und folgend der Gemeinden). Zum anderen haben die zwei „Musterländer“ der direkten Demokratie Schweiz (Ladner 2002) und Kalifornien (Gordon 2004; 2009) direktdemokratische Instrumente in ihren Kommunalsystemen – signifikantes Alleinstellungsmerkmal ist das Instrument der kommunalen „Gesetzes“-Initiative<sup>12</sup> – mehr als ein Jahrhundert früher als Österreich eingeführt (während im Vergleich mit den europäischen „Normalländern“ Österreich ein unauffälliger Fall ist). Im innerösterreichischen Vergleich führte Wien Instrumente der direkten Demokratie – vorsichtig formuliert – verspätet<sup>13</sup> und mit Sicherheit in restriktiverer Ausformung als (manche) andere Länder (Städte) ein<sup>14</sup>. Eingeführt wurden die Instrumente Volksbefragung und Volksabstimmung, nicht das kommunale Volksbegehren. Wir betrachten die „Verspätung“ über die Periode der Einführung von kommunalen Volksrechten hinaus als noch andauernden Prozess, weil die facettenreiche Parteipolitisation der direkten kommunalen Demokratie Annäherungen an das Modell direkter Demokratie behindert.

Zur Erklärung des institutionellen Wandels bieten sich eine Reihe von Hypothesen an. Die US-Forschung behandelt jüngst intensiv die interessante Frage, *warum* US-Bundesstaaten um die Wende zum 20. Jahrhundert direktdemokratische Instrumente wie die Gesetzesinitiative und das Referendum einführt und andere darauf verzichteten (Lawrence/Donovan/Bowler 2009; Bridges/Kousser 2011). Eine neue deutsche Stu-

die nennt Einflussfaktoren für den *institutional change* bei der Regelung kommunaler direktdemokratischer Rechte (Vetter 2009)<sup>15</sup>. Anknüpfend nennen wir folgende Faktoren:

- Druck reformistischer Kräfte
- abnehmende Fähigkeiten der kommunalen Parteien, die Wähler um zentrale Lagerkonflikte zu gruppieren
- räumliche Diffusion: Wenn eine staatliche politische Einheit direktdemokratische Instrumente einführt, dann ist es umso wahrscheinlicher, dass ein legislatives Organ in einer nahen staatlichen Einheit Rechte im Grundsatz einführt („Innovation durch Imitation“).

Zur Erklärung der *Verspätung* ziehen wir zwei miteinander verwobene Faktoren heran:

- historische „Erblasten“
- ideologische Präferenzen und Strategien der Kommunalparteien (Parteipolitisation)

### Historische „Erblasten“

Um das Jahr 1850 wird mit der erstmaligen Wahl des Wiener Gemeinderats die Legitimierung der Stadtpolitik qua Repräsentation zum Thema, aber die wesentliche Determinante des Wahlsystems blieb die Exklusivität des – in der Folge sukzessive erweiterten und zwischen den politischen Kräften umkämpften – Wahlrechts. Die unterschiedlichen Positionen der Wiener Parteien sind auch vor dem Hintergrund dessen zu sehen, was sie damals als (Wahl-)Bürger verstehen wollten. Die Liberalen, tief verankert im exklusiven Honoratiorensystem, interpretierten ihren Niedergang Ende des 19. Jahrhunderts als „tiefegehende Gemeindeverdrossenheit“. Die Christlichsozialen wiederum stellten das „alte Wiener christliche Bürgertum“ den „emporgekommenen Börsianern“ liberaler Prägung gegenüber und setzten auf den direkten Appell ihres charismatischen Bürgermeisters an das Wahlvolk. Die Sozialdemokraten kritisierten jegliche

<sup>12</sup> Bei der Initiative ist der Bürger kein Vetospieler, der Ja oder Nein sagt und sein Kreuzchen zu vorgegebenen Formulierungen macht (wie bei Referenden), sondern er setzt die Agenda mit Bindungskraft für die gewählten Politiker (Bowler/Donovan 1998, 148; 2002).

<sup>13</sup> So ist das Instrument des Gemeindevolksbegehrens bereits im Tiroler Gemeinderecht von 1966 geregelt. Andere Bundesländer normierten diverse Rechte freilich später als Wien.

<sup>14</sup> Hier verweisen wir auf den Verzicht auf das traditionelle Instrument kommunales Volksbegehren (Bürgerbegehren in der Terminologie von Neuhofer 1998).

<sup>15</sup> Die Studie macht einen Mix aus objektivem Problemdruck, Modernisierungsdiskursen und politischen Desastern für die Diffusion von „citizen-oriented local government innovations“ (S. 133) verantwortlich.

Art statusorientierter Bürgerrechte und wollten Kommune als Gemeinschaft aller in der Gemeinde Wohnenden verstanden und umgesetzt wissen (Lehnert 1994, 110ff.). Grundfragen der entstehenden Repräsentativdemokratie waren noch höchst umstritten, was mit dazu beitrug, dass die Einführung des allgemeinen Wahlrechts in Wien erst 1919 erfolgte. Ein weiteres institutionelles Moment ist die damals schon gefestigte „Bürgermeisterverfassung“. Die besondere staatsrechtliche Konstruktion der Bundeshauptstadt Wien als Stadt und Land nach 1920 treibt seine Führungsstellung als multifunktionelles Organ auf die Spitze.

Im innerföderalen Vergleich blieb Wien als Land hinter den anderswo gesetzten Standards der direkten Demokratie zurück<sup>16</sup>. Bei den Beratungen und Diskussionen zur Reform der Wiener Stadtverfassung (beschlossen am 10. November 1920) gibt es keine Hinweise, dass von den Parteipolitikern der sozialdemokratischen Mehrheit Instrumente der direkten Demokratie überhaupt ins Auge gefasst worden wären. Sie empfand die Ablösung der alten „Kurienprivilegien“ und „Cliquenlandtage“ im Wege des Wahlrechts als großen und ausreichenden Reformschritt.

Hinzu treten ideologische Momente: Die nationale Programmatik der in Wien regierenden SDAP war vom rhetorischen Klassenkampf geprägt; Demokratie war „in den Dienst der Arbeiterklasse zu stellen“ (Programm 1926, 9), um den „Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung“ (ebenda, 10) voranzutreiben. So verstanden bedurfte es keines direkten Ausdruckes des (allenfalls ideologische Gewissheiten störenden) Volkswillens beim Aufbau der gewollten politischen Ordnung<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Das Bundesland Vorarlberg führte die Instrumente Volksbegehren und Volksabstimmung im Jahre 1919, die Länder Tirol und Salzburg 1921 ein.

<sup>17</sup> Die nach 1919 mit absoluter Mehrheit regierende Sozialdemokratie baute das „Rote Wien“ als hegemoniales Konkurrenzprojekt zum seit 1920 christlichsozial dominierten Gesamtstaat aus. Getragen von dieser Mission, wissend was das Richtige für die Arbeiterklasse wäre, erübrigten sich Elemente der direkten Demokratie.

## Parteipolitisierung der direkten Demokratie (I) – Einführung direktdemokratischer Rechte in die Wiener Kommunalverfassung (1978)

Nach 1945, in der Zweiten Republik, war die direkte kommunale Demokratie in Wien lange Zeit kein Thema in der breiten politischen Diskussion, noch fand sie in die Parteiprogrammatiken Eingang<sup>18</sup>. Erst in den 1970er Jahren erlebte das bestenfalls latente Anliegen einen Aufschwung. Im März 1973 lehnte die mit absoluter Stimmen- und Mandatsmehrheit ausgestattete kommunale SPÖ einen detaillierten Antrag der ÖVP<sup>19</sup> betreffend die Einführung von umfassenden Rechten der direkten Demokratie in Wien (Beilage zum Sitzungsprotokoll der 32. Sitzung des Landtages vom 30. März 1973, 3-12) ab<sup>20</sup>. Freilich, wenige Monate später differenzierte sich die Haltung der SPÖ, wozu die Erfahrung mit einer in dieser Zeit durchgeführten Volksbefragung (siehe unten) maßgeblich beitrug. Der neu ins Amt gekommene SPÖ-Bürgermeister Gratz bekannte sich zur „Bürgermitentscheidung“ und zum Ausbau der direkten Demokratie in Wien, plädierte freilich dafür, von ihr einen „sparsamen Gebrauch“ zu machen, um die gewählten Mandatare nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen (Rathaus-Korrespondenz 5.7.1973, v. a. 1317).

Erst fünf Jahre später wurden direktdemokratische Rechte im Rahmen einer Verfassungsnovel-

<sup>18</sup> Vgl. dazu Sallaberger (1985): Bis zum „Arbeitsprogramm 1973“ gibt es in keinem einzigen Programm der Wiener SPÖ einen Abschnitt zur kommunalen Demokratiepolitik. Im genannten Dokument sind Volksabstimmung und Volksbefragung sowie Volksbegehren an den Landtag genannt, wobei „das Für und Wider ausreichend und objektiv darzulegen ist“ (ebd., 120). Die nächsten Aussagen zur direkten Demokratie sind erst wieder im Wahlprogramm 1983 dokumentiert; hier wird die „sinnvolle“ Nutzung der Instrumente angesprochen (ebd., 191).

<sup>19</sup> Diese hatte erstmals im Februar 1964 einen (erfolglosen) Antrag auf Einführung von Volksabstimmung und Volksbegehren in Wien im Landtag eingebracht (vgl. Bauer 1965).

<sup>20</sup> Im Zusammenhang der aktuellen Debatte um die Verstärkung der nationalen Volksrechte sprechen Repräsentanten der SPÖ wiederum von der potenziellen „Abschaffung der Demokratie“ durch direkte Demokratie (z. B. „Demokratie muss aufpassen, dass sie sich nicht abschafft“, in: Der Standard vom 22. Dezember 2011).

le eingeführt (LGBl. 12/1978). Die neu in die Stadtverfassung eingefügten Paragraphen 112a bis 112h normierten nunmehr die kommunale Volksbefragung und Volksabstimmung, die Paragraphen 131b und 131c Volksbegehren und Volksabstimmung auf Landesebene<sup>21</sup>. Bemerkenswert ist, wie erwähnt, dass man in Wien auf das Instrument des kommunalen „Begehrens“ verzichtete (und es lediglich für Landesangelegenheiten zuließ).<sup>22</sup> Weder die Mehrheitspartei noch die Minderheitsfraktionen im Gemeinderat urgieren die Einbeziehung des kommunalen Volksbegehrens in die Reform.

Die Reformdebatte zeigte parteipolitische Unterschiede. Die SPÖ betonte die Vorzüge der Repräsentativdemokratie und warnte vor der „Ausschaltung oder Umgehung gegebener demokratischer Einrichtungen und Einführung neuer pseudodemokratischer Instrumente“, was die „Demokratie ad absurdum“ führen könne (Stenographisches Protokoll, 43. Sitzung vom 17. März 1978, 10). Lebendige Demokratie dürfe Wahlergebnisse nicht korrigieren. Die ÖVP betonte die Reife des Wählers zur Mitwirkung an „komplizierten kommunalen Sachentscheidungen“ (ebenda, 8), während die FPÖ die direkte Demokratie als Gegenmittel zur Demokratiemüdigkeit wertete.

Die Parteien ÖVP und FPÖ monierten prozedurale constraints für die direkte Demokratie und forderten unter anderem, dass eine qualifizierte Minderheit im Gemeinderat das Recht zur Initiierung einer Volksbefragung bekommen solle.

Am Ende der Debatte wurde mit einfacher Mehrheit, mit anderen Worten: ohne einen brei-

ten Verfassungskonsens im beschließenden Landtag, die Reform der Stadtverfassung beschlossen. Das Anliegen der direkten Demokratie wurde restriktiv normiert und damit eng mit der Repräsentativdemokratie verschränkt.

- Zugelassen wurden die kommunale Volksbefragung und die Volksabstimmung (nicht das kommunale Volksbegehren), was das direkte Initiativrecht der Wähler ausschloss.
- Der Gemeinderat kann mit einfacher Mehrheit eine Volksbefragung beschließen.
- Sofern mindestens 5 Prozent der wahlberechtigten Gemeindemitglieder es verlangen, ist eine Volksbefragung durchzuführen. Die restriktiven Quoren für die Einleitung eines Volksbegehrens, für das mehr als 50 000 Unterschriften notwendig sind, sind praktisch schwer zu erreichen. Im Vergleich sind die Transaktionskosten für die kommunale Ratsmehrheit gering, wenn sie eine Volksbefragung beschließen will.
- Das Ergebnis einer Volksbefragung bleibt – unabhängig von der Abstimmungsbeteiligung – rechtlich unverbindlich und stellt höchstens eine politische Verpflichtung für die kommunalen Räte dar, zu reagieren. Die Art und Weise der Reaktion obliegt der/den regierenden Partei(en) und deren strategischen Kalkülen.

## **Parteipolitisierung der direkten Demokratie (II) – strategische Varianten am Beispiel der Volksbefragungen von 1973 bis 1991<sup>23</sup>**

Im Folgenden werden die strategischen parteipolitischen Konfigurationen kurz skizziert, die sich am Beispiel der sechs Wiener Volksbefragungen von 1973 bis 1991 identifizieren lassen.

1973: Flucht in die direkte Demokratie – Eine Bürgerinitiative sammelte insgesamt 16.000 Unterschriften gegen die geplante Verbauung einer für die Allgemeinheit nicht zugänglichen parkartigen Grünanlage mit einem Institutsgebäude der Wiener Universität. Für die Bebauung sollten 47

<sup>21</sup> Sie sind nicht Gegenstand unserer Betrachtung. Prozedere und Quoren orientieren sich an den Regelungen der Instrumente auf Gemeindeebene.

<sup>22</sup> Die kommunale ÖVP forderte in ihrem Wahlprogramm 1978 jedoch „Bürgerantragsrechte“: Anträge, die von 100 Bürgern unterschrieben sind, sollten in der Bezirksvertretung behandelt werden müssen sowie Anträge von den zuständigen Organen auf Landesebene behandelt werden, wenn sie von 5 Prozent der Bürger eines Bezirks oder von 10.000 Bürgern stadtweit unterstützt werden (Programm Wien, 3). Die Wiener FPÖ forderte in ihrem Wahlprogramm 1987, die drei Instrumente Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung auf „alle[n] drei Ebenen (Bezirk, Gemeinde, Land)“ einzuführen (vgl. Menschlich handeln 1987, 7).

<sup>23</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt vor allem Rauchenberger 1994, Fürst 1982 und Kriechbaumer 2006.

Bäume gefällt und rund 6 Prozent der Gesamtfläche verbaut werden. Die kommunale ÖVP und einige Printmedien unterstützten die Bürgerinitiative. Die sich verschärfende Diskussion veranlasste den SPÖ-Bürgermeister, der die Verbauung vehement befürwortete, zur Initiierung einer Volksbefragung<sup>24</sup>.

1980: direkte Demokratie als allgemeines und maßnahmenbezogenes Legitimierungsinstrument der Stadtpolitik – Einerseits wurde bei geringer materieller Konflikthaftigkeit der kommunale Wähler nach seiner allgemeinen (!) Zustimmung zu Zielen der Stadterhaltung und Stadtentwicklung gefragt, andererseits wurden ihm zwei strittige Fragen (Bau eines lokal umstrittenen Straßenprojekts gegen den Willen einer Bürgerinitiative; Verbot der von der Wiener ÖVP für ihre Werbezwecke genutzten Werbeständer im öffentlichen Raum) vorgelegt. Die organisierte Kampagne geriet zur Auseinandersetzung zwischen Stadtregierung einerseits sowie den Minderheitsparteien und Bürgerinitiativen andererseits. Beide kritisierten die ihrer Meinung nach manipulativen (weil hoch konsensfähigen) Fragestellungen, deren Formulierung sie nicht mitbestimmen konnten (weil sie ausschließlich von der Mehrheit beschlossen wurden).

1981: direkte Demokratie als Instrument der Legitimation der Oppositionspolitik – Auslöser waren kontroverse Positionen zu einem zentralen Modernisierungsprojekt der Stadtentwicklung (Bau des internationalen Konferenzzentrums). Die befürwortende SPÖ lehnte eine Volksbefragung ab, worauf die ÖVP erfolgreich knapp 87.000 Unterstützungserklärungen sammelte, was zur Einleitung der Befragung genügte.

1981: direkte Demokratie als Instrument paralleler Legitimierung – Auslöser waren kontroverse Positionen um die Verbauung einer großen Grünfläche mit Wohnungen. Eine Bürgerinitiative, die die Verbauung ablehnte, schaffte einen von den Wählern ausreichend unterstützten Antrag auf Durchführung einer Volksbefragung, die

die Stadtregierung mit fünf mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantwortenden eigenen Fragen verband. Die kommunalen Minderheitsfraktionen kritisierten die suggestiven Frageformulierungen seitens der Mehrheit.

1990: direkte Demokratie als Instrument der bottom-up Legitimierung der Stadtpolitik – Auslösend wirkten kontroverse Positionen zur kleinräumigen Fragen der Stadtentwicklung und zur Versorgung mit Verkehrsangeboten. Die NGO „Initiative Fahrgast“ sammelte die erforderlichen Unterstützungserklärungen zur Durchführung einer Befragung, was erstmals zu stadtteilweisen Volksbefragungen führte. Die kommunalen Parteiorganisationen der Grünen und der ÖVP unterstützten die Kampagne.

1991: Flucht in die direkte Demokratie – Auslösend wirkte die Absicht der Stadtpolitik, gemeinsam mit Budapest 1995 eine Weltausstellung durchzuführen. Medien berichteten von Befürchtungen der Bevölkerung zur Gesamtdimension des Projekts, zum Verkehrszuwachs etc. Zwischen den drei Gemeinderatsparteien brach die ursprüngliche Befürworterkoalition langsam auf. Der Wiener Gemeinderat beschloss schließlich eine Volksbefragung, in der auch das Votum der Wähler zum Bau eines Donaukraftwerks erfragt werden sollte. Während SPÖ und ÖVP, unterstützt von der Errichtungsgesellschaft Expo-Vienna AG und der E-Wirtschaft, für die Zustimmung zu beiden Projekten warben, votierte die FPÖ gegen das Weltausstellungsprojekt.

### **Volksbefragung 2010 – „Wien will's wissen“.**

Die bislang letzte und siebte Volksbefragung „Wien will's wissen“ fand nach einer fast zwanzigjährigen Pause vom 11. bis 13. Februar 2010 statt, an der fast 36 Prozent der Wahlberechtigten teilnahmen, denen fünf konkrete stadtpolitische Fragen zur Meinungsäußerung vorgelegt wurden.

Am 16. November 2009 kündigte der SPÖ-Bürgermeister im Rahmen eines Pressegesprächs überraschend an, im Frühjahr 2010 in einer Volksbefragung „die Meinung der Wienerinnen und Wiener zu aktuellen kommunalen Themen“

<sup>24</sup> In diesen Monaten scheiterte ein SPÖ-Bürgermeister in der Stadt Graz nach Missachtung eines Votums einer Bürgerinitiative in den Kommunalwahlen (Kriechbauer 2006, 54f).

einzuholen. Häupl begründete seine Initiative mit einem steigenden Bedürfnis der Stadtbevölkerung, vor allem der Jüngeren, nach Partizipation in der Stadtpolitik (für das er freilich keinen empirischen Beleg lieferte; Rathaus-Korrespondenz 16.11.2009).

Er nannte anfangs einige eher zweitrangige und in der Stadtpolitik kaum kontroverse Themen (wie z. B. den „24-Stunden-Betrieb der Wiener U-Bahnen am Freitag und Samstag“). Einige Wochen später wurden deutlich kontroversere Befragungsthemen genannt (darunter die Einführung einer City-Maut, das flächendeckende Angebot an Ganztagschulen in Wien sowie der sog. „Hundeführerschein“). Die Themen kämen teils aus der Bevölkerung, teils von der kommunalen Opposition. Die Stadtregierung wolle sich ihrer Verantwortung stellen und strebe an, „Entscheidungen zu treffen, die sich auf eine möglichst breite Zustimmung in der Bevölkerung stützen können.“ Dem Votum der Bevölkerung wolle man „im Falle einer entsprechend aussagekräftigen Beteiligung“ (Wörtliches Protokoll, 55. Sitzung vom 18.12.2009, 27) nachkommen (die Rede war von einem 25-Prozent-Zielwert).

### **Parteipolitisation der direkten Demokratie (III) – die Volksbefragung 2010**

Die Erfahrungen der regierenden SPÖ mit den fünf Volksbefragungen zwischen 1973 und 1991 waren insgesamt enttäuschend, weil von ihr präferierte zentrale Modernisierungsprojekte abgelehnt wurden<sup>25</sup> bzw. sie lediglich zu allgemeinen politischen Konventionen der Stadtpolitik die von ihr gewünschte Zustimmung erreichen konnte.

Im Vorfeld der Volksbefragung 2010 gab es zwischen den Kommunalparteien einen vagen Konsens zur Bedeutung der Volksbefragung als Instrument der kommunalen Demokratie.

Die SPÖ betont die Agendafunktion der Volksbefragung: Sie sei eine Chance zur Klärung von Sachfragen, zu denen es in der Bevölkerung unterschiedliche Meinungen gäbe. Das Instrument

der Volksbefragung ermögliche, alle Für und Wider aufzuführen, Argumente zu diskutieren und abzuwägen, um am Ende der Politik eine Entscheidungshilfe in die Hand zu geben (Bürgermeister Häupl, Wörtliches Protokoll, 57. Sitzung vom 26.02.2010).

Unterschiede gab es bei der strategischen Bewertung der Volksbefragung. Stadtpolitiker der Minderheitsparteien im Gemeinderat warfen der SPÖ vor, sie „nutze“ die Volksbefragung als Instrument der elektoralen Mobilisierung für die kommunalen Wahlen am 10. Oktober 2010. Man unterstellte ihr ein „durchsichtiges Wahlkampfmanöver“. Die kommunalen Parteien FPÖ und Grüne sprachen in den Wochen vor der Befragung von einer „SPÖ-Wahlkampfaktion“ oder von einer „SPÖ-Umfrage auf Kosten der SteuerzahlerInnen“.

Doch keine Partei rief zum Boykott der Volksbefragung auf.

Nach eigenen Angaben waren die kommunalen Minderheitsparteien zu Gesprächen über die Volksbefragung eingeladen, doch hätten sie keinen Einfluss auf Frageformulierungen gehabt.

Die ÖVP Wien lehnte anlässlich einer Aktuellen Stunde im Gemeinderat im Januar 2011 die „SPÖ-Volksbefragung“ u. a. auch mit dem Hinweis auf „suggestive Fragen“ ab. Ihre Teilorganisation Junge ÖVP, die seit Jahren den Nachtbetrieb der U-Bahn am Wochenende forderte, was eine Abstimmungsfrage sein sollte, machte mit der Kampagne „JA zu 24“ Werbung für die Frage und damit indirekt für die Volksbefragung. Relativierend verwies sie auf die ihrer Forderung zuzuordnende „manipulative“ Formulierung der Abstimmungsfrage (Rathaus-Korrespondenz 1.2.2010)<sup>26</sup>.

### **Schlussüberlegungen**

Wir nehmen vor dem Hintergrund der US-Forschung (z. B. Tolbert/Smith 2006) an, dass die Parteipolitik ein wichtiger „predictor“ für die Prozesse der direkten kommunalen Demokratie

<sup>25</sup> Vgl. „Pleiten, Pech und Volksbefragung“, in: Der Standard vom 17. November 2009.

<sup>26</sup> Gemeint ist die Frageformulierung, die auch geschätzte Kosten der Maßnahme anführt (was bei den anderen Maßnahmen unterblieb).



ist. Die österreichische Forschung hat bisher den Einfluss des „parteilichen Faktors“ (in seinem Facettenreichtum) auf die politische Perzeption, Bewertung und Praxis der direkten kommunalen Demokratie nicht untersucht. Unsere These ist die *Parteilichisierung* der direkten kommunalen Demokratie.

Die Einführung von Instrumenten der direkten Demokratie in die Kommunalverfassung ist für sich betrachtet ein maßgeblicher *institutional change*.

- Eine allgemeine Ursache ist die abnehmende Wahlbeteiligung bzw. die zunehmende Unfähigkeit der Parteien zur allgemeinen politischen Integration der sich differenzierenden Sozialstruktur der Stadt. In Wien wie in anderen österreichischen Städten steigt der Anteil der Nichtwähler seit Jahrzehnten und er liegt heute im Bereich von 40 Prozent. Im Jahr der Einführung der direktdemokratischen Rechte in Wien im Jahre 1978 sank die Wahlbeteiligung im Vergleich zu 1973 um rund 5 Prozent. Der damalige Tiefstand setzte sich fort. Zugleich kam in den 1970er Jahren eine breite Stimmung für „mehr Demokratie“ und Bürgerpartizipation in den artikulationsfähigen urbanen Milieus auf. Sie stellten die issuespezifische Legitimation der Stadtpolitik zunehmend in Frage.
- Der Faktor räumliche Diffusion kann schwach gewichtet werden. Im Jahre 1973 führte das an Wien angrenzende Bundesland Niederösterreich die kommunale Volksbefragung in restriktiver Ausformung ein. Deutlich mehr und weitreichende kommunale Demokratiereformen fallen in Österreich in die 1980er Jahre. Anders als in den USA, in denen die frühe Reformbewegung für die direkte Demokratie sich auch auf Schweizer Ansätze berief, um ihr Anliegen zu rechtfertigen<sup>27</sup>, fassten zum Anlass der großen kommunalen Verfassungsreform Wiens von 1920 die treibenden politischen Akteure Anliegen und

Instrumente der direkten Demokratie nicht ins Auge – was die räumliche Nähe der Schweiz zu Österreich im Sinne der Diffusionsthese an sich hätte begünstigen können. Im Vordergrund der damaligen Verfassungsreform stand die Legitimierung der repräsentativen-exekutiven Demokratie mit einem Bürgermeister mit weit reichenden Rechten an der Spitze.

- Die Wiener Sozialdemokratie vertrat ein eschatologisches Konzept der politischen Entwicklungen, das nach 1920 in die (diesseitige) Utopie des *Roten Wiens* mündet. Für die Umsetzung ihres austromarxistisch inspirierten Wohlfahrtssozialismus instrumentalisierte sie die administrativen Rathausressourcen. Redete die Sozialdemokratie vor 1918 noch einer Rathauspolitik das Wort, die das Rathaus als reine Verwaltungsinstitution betrachtete, ging sie nach dem Erreichen der absoluten Mehrheit 1919 schnell dazu über, die administrative Selbstverwaltung weitgehend für ihre politischen Ziele zu instrumentalisieren (Lehnert 1994). Die Verbindung von politischer Rathauherrschaft mit weit in die Sozialphäre intervenierenden materiellen politischen Zielvorstellungen konstituierte eine kommunale Hegemonie, die offenen politischen Prozessen, die direkte kommunale Demokratie verspricht, wenig zugänglich ist.
- Nach 1945 wurde das Rote Wien „entideologisiert“ und durch eine gemischte ideologisch entleerte Programmatik aus Wohlfahrtspolitik und Stadtmodernisierung ersetzt. In der Tat nähert sich seit den 1970er Jahren die linke Rathauspartei dem Anliegen der direkten Demokratie vorsichtig an, zugleich immer auf die Vorzüge der in Wahlen legitimierten Repräsentativdemokratie verweisend. Man betrachtete direktdemokratische Rechte der Bürger als Pfad zur potentiellen „Ausschaltung“ (!) oder „Umgehung“ der repräsentativdemokratischen Struktur. Wenn schon direkte Demokratie, dann solle von ihr jedenfalls „sparsam“ Gebrauch gemacht werden. Ganz konträr das parteipolitische Gegenüber der SPÖ in den 1970er Jahren, die Rathaus-ÖVP, die einen hohen Nachholbedarf zumindest

<sup>27</sup> Die Anliegen der Proponenten der direkten Demokratie in den USA um 1900 unterstützen „Erzählungen“ über die Geschichte und Nutzung der direkten Demokratie in der Schweiz, die in Printmedien publiziert wurden (vgl. Bridges/Kousser 2011, 169).

rhetorisch stilisierte und eine breite Palette von direktdemokratischen Rechten zur Diskussion und Abstimmung stellte. Doch insgesamt wurden die Für und Wider der direkten Demokratie trotz des hohen „Reflexionsvorrates“ in der Wissenschaft und in der politischen Ideengeschichte bestenfalls in Spuren ausgelotet (Budge 2006) und damals schon vorhandene Analogiefälle in anderen Städten nicht berücksichtigt.

### **Exkurs: direkte kommunale Demokratie im Banne von „crypto initiatives“ der Parteien**

Es bildet sich in den kargen und von situativen Faktoren geprägten grundsätzlichen Debatten zur direkten Demokratie *prima vista* ein parteipolitischer Unterschied ab. Soweit in der Debatte dechiffrierbar, prallen in der normativen Politik Unterschiede zum repräsentativen politischen Modell der Demokratie aufeinander. Die Unterschiede reflektieren freilich den eingespielten Dualismus von hegemonialer Mehrheitspartei und Minderheitspartei im Rathaus und sind daher relativer Natur. Das macht es schwer, den kommunalen Parteien tiefsitzende Positionen zuzusprechen (gleichwohl ideengeschichtliche Gründe dafür sprechen mögen).

Für die regierende Kommunalpartei SPÖ war die lokale Stadtmodernisierung ein kleinteiliger inkrementaler Prozess mit einer hohen und für sie schwer kalkulierbaren Konfliktladung. Die den kommunalen Wahlen unterliegende Fiktion einer hergestellten Korrespondenz zwischen breiten Interessen und öffentlicher Politik lässt sich allenfalls auf die wohlfahrtsstaatliche Politikdimension beziehen, nicht auf die lokale Stadtmodernisierung. In der Politik der Modernisierung drückt der Wähler in der Rolle als *betroffener* Bürger seinen post-elektoralen Willen aus, was zutage fördert, dass die Ziele und Maßnahmen der städtischen Modernisierungspolitik konkret genommen nicht oder nicht ausreichend legitimiert sind. Die manifesten ideologischen Vorbehalte der SPÖ gegen die direkte Demokratie werden durch die Erfahrungen mit situativen

Modernisierungswiderständen bestärkt und scheinen für sie jedenfalls begründet.<sup>28</sup>

Ein Kern der Wiener Debatte über die direkte Demokratie ist die tiefsitzende Befürchtung der Schwächung der Parteien qua direkter Demokratie, was zum klassischen Repertoire der Diskussion seitens der Parteien über die Vor- und Nachteile der direkten Demokratie zählt. Bunge (2006, 5f) nennt vier parteipolitische Behauptungen: Übergang der Kontrolle der politischen Agenda an unverantwortliche Interessengruppen, Unterminierung konsistenter Parteiprogramme durch single-issues-policy, Simplifizierung der politischen Debatte und Aufweichung der Mitglieder- und Wählerklientels bis hin zum Ausscheren aktiver Repräsentanten und Gründung von Gegengruppierungen.

Andererseits liefern in der (auch hier beobachteten) Praxis der direkten Demokratie die Parteien ein wirksames Gegenbeispiel. Parteien sind keinesfalls „Opfer“ eskalierender und gegen sie gerichteter direktdemokratischer Dynamiken, sie wissen sich in der hybriden Demokratie (Garrett 2005; 2010) durchaus zu bewegen und zu behaupten.

Ein Phänomen der relativen und strategischen Parteipolitisierung der direkten Demokratie sind „crypto initiatives“ (Garrett 2005a; Kousser/Cubbins 2005), mithin Ereignisse der direkten Demokratie, die Parteien kalkuliert inszenieren, und bei denen es ihnen nicht um die Berücksichtigung breiter Bürgerinteressen oder um die Verbesserung der öffentlichen Wohlfahrt geht, sondern um vielschichtige und nicht immer manifeste „non-policy related goals“ (Kousser/Cubbins 2005, 2). In diese Richtung liefert unser Fallbeispiel interessante Einsichten.

Für die Mehrheitspartei ist die rechtliche Opportunitätsstruktur der direkten Demokratie vorteilhaft ausgestaltet. Wie erinnerlich hat die kommunale Mehrheitspartei keinen Wert darauf ge-

<sup>28</sup> Der Anfang der 1990er Jahre der Stadtregierung als Experte zur Verfügung stehende Wiener Politikwissenschaftler Karl Ucakar führte das Bedürfnis nach mehr direkter Demokratie auf einen Wertewandel in Richtung Individualismus und Partikularismus zurück („konservative Wende“; vgl. Antalovsky 1991, 304f).

legt, einen breiten Verfassungskonsens zur direkten Demokratie auszuhandeln, sondern ihre Vorstellung durchgesetzt. Die Mehrheit im Gemeinderat hat es selbst in der Hand, ob es zu Ereignissen der direkten Demokratie wie einer Volksbefragung überhaupt kommt bzw. bindet eine Wählerinitiative an hohe Hürden.

Der Blick auf die behandelten direktdemokratischen Ereignisse in Wien – die meisten sind in den Kontext der städtischen Modernisierungspolitik gestellt – zeigt die strategischen Muster, wie Parteien mit der direkten Demokratie „umgehen“.

Ein strategisches Motiv der Nutzung der direkten Demokratie ist die Absicht, angestammte Mitglieder- und Wählerkreise im zeitlichen Vorfeld einer anstehenden Wahl zu mobilisieren und zu diesem Zweck die Opposition zu spalten (vgl. Smith/Tolbert 2001)<sup>29</sup>.

Eine regierende Partei tritt die Flucht in die direkte Demokratie an, in der Hoffnung, in einer konfliktbelasteten und für sie relativ ausweglosen Situation mit einer Befragung der Bürger die Legitimation für ein strittiges Bebauungsprojekt herzustellen. Eine Minderheitspartei wiederum hofft mit einer direktdemokratischen Initiative erfolgreich zu sein und die Regierungspartei unter Druck zu setzen, die von ihr bekämpfte Maßnahme auszusetzen.

Für das strategische Parteikalkül ist auch die praktische Formulierung der dem Wähler vorgelegten Fragen wichtig. Sie sind ein „kleines“ und wichtiges Mittel der Legitimationsbeschaffung für die Politik der direkten Demokratie.

Im Kontext des Wiener Fallbeispiels finden sich im Verlaufe der Volksbefragungen immer wieder Frageformulierungen, die suggestiv formuliert sind<sup>30</sup> und denen eine hohe Zustimmung sicher scheint. Es werden Konventionen zur Abstimmung gestellt, um vorhandene diffuse Meinungsmuster zu bekräftigen. Diese Methode stieß immer wieder auf Kritik. Eine Erklärungs-

möglichkeit bietet das bekannte Median-voter-Theorem (Besley 2006, 31ff). Parteien wie andere Interessengruppen, die Instrumente der direkten Demokratie nützen, stehen unter dem Druck im Wettbewerb zu gewinnen, mit anderen Worten: sie richten sich auf die Stimmenmaximierung aus. Sie werden sich pro-majoritär verhalten und tendieren in die Mitte bei Vernachlässigung extremer Ansichten im Wählerspektrum. Die Wähler im Zentrum determinieren den Ausgang einer Abstimmung. Parteien werden Abstimmungsthemen vorschlagen, die nach ihrem Kalkül breit (zumindest mit 51 Prozent) zustimmungsfähig scheinen, was auch die dem Wähler schlussendlich vorgelegte genaue Formulierung der Abstimmungsfrage determinieren wird<sup>31</sup>. Die Formulierung einer Frage wird allgemeinverständlich sein, suggestiv sein und wird, wenn es opportun ist, die Kosten einer Maßnahme nicht präzisieren.

## Literatur

Amtsblatt der Stadt Wien, 1892ff: Wien.

Antalovsky, E. (1991): Die Bürger und ihre Stadt: Direkte Demokratie in der Kommunalpolitik: Wien.

Bauer, F. (1965): Programm für Wien: Wien.

Bachrach, P./Baratz, M. S. (1970): Power and Poverty. Theory and Practice, New York/London/Toronto 1970.

Bowler, Sh./Donovan, T. (1998): Two cheers for direct democracy or who's afraid of the initiative process?, in: Representation 35 (4), 247-254.

Bowler, Sh./Donovan, T. (2000): California's experience with direct democracy, in : Parliamentary Affairs 53, 644-656.

Bridges, A./Kousser, Th. (2011): Where Politicians Gave Power to the People: Adoption of the

<sup>29</sup> In diese Richtung ist die Volksabstimmung 2010 ein interessantes Beispiel. Die Hypothese bedarf einer systematischen Untersuchung.

<sup>30</sup> Im lokalen politischen Jargon spricht man von sog. „No-na-Fragen“.

<sup>31</sup> Hier ist darauf hinzuweisen, dass in der Politikwissenschaft das median-voter-Theorem wenig Appeal hat. Ihre Vertreter betonen häufig, dass es politische Schlüsselentscheidungen gibt, die nicht den Präferenzen der Wähler der Mitte entsprechen (Besley 2006, 32).

- Citizen Initiative in the U.S. States, in: *State Politics & Policy Quarterly* 11 (2), 167-197.
- Bunge, I. (2006): Direct and Representative Democracy: Are they necessary opposed?, in: *Representation* 42 (1), 1-12.
- Fürst, A. (1982): *Volksbefragungen in Wien: Wien*.
- Gamper, A. (2011): Direkte Demokratie in der Gemeinde, in: *Recht und Finanzen für Gemeinden* (2), 66-71.
- Garrett, E. (2005): California's Hybrid Democracy, Center for the Study of Law and Politics, Working paper 39.
- Garrett, E. (2010): Direct Democracy, in: Farber, D. A./O'Connell, A. J. (eds.): *Research Handbook on Public Choice and Public Law*, Cheltenham/Northampton, 137-171.
- Gemeinderat der Bundeshauptstadt Wien. *Wörtliches Protokoll, 1861ff, Wien*.
- Gordon, T. M. (2004): The Local Initiative in California, Public Policy Institute of California.
- Gordon, T. M. (2008): Bargaining in the shadow of the ballot box: causes and consequences of local voter initiatives, in: *Public Choice* 141, 31-48.
- Hesse, J. J./Sharpe L. J. (1991): Local Government in International perspective: some comparative observations, in: Hesse (ed.): *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, 603-621.
- Jerneck, M. (2000): Introduction, in: Jerneck/Gidlund (eds.): *Local and Regional Governance in Europe: Evidence from Nordic Regions*, Cheltenham.
- Kriechbaumer, R. (2006): *Die Ära Kreisky. Österreich 1970-1983*, Wien/Köln/Leipzig.
- Kuhlmann, S. (2007): *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*, Baden-Baden.
- Ladner, A. (2002): Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 2002, 20, 813-828.
- Lawrence, E. D./Donovan, T./Bowler, Sh. (2011): Adopting Direct Democracy. Tests of Competing Explanations of Institutional Change, in: *American Politics Research* November, 1024-1047.
- Lehnert, D. (1994): *Kommunale Institutionen zwischen Honoratiorenverwaltung und Massendemokratie. Partizipationschancen, Autonomiepotentiale und Stadtinterventionismus in Berlin, London, Paris und Wien 1888-1914*, Baden-Baden.
- Orr, K./Vince, R. (2009): Traditions of Local Government, in: *Public Administration* 87 (3), 655-677.
- Neuhofer, H. (1998): *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Wien/New York, 2. Auflage.
- Pleschberger, W. (2009): Die Modernisierung der kommunalen Verwaltung. Outsourcing kommunaler Aufgaben im Vormarsch. *Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ)*, offizielle Zeitschrift des Österreichischen Städtebundes, 12-2009/1-2010, 33-35.
- Pleschberger, W. (2003): Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New Developments between "efficiency" and "democracy", in: Kersting N., Vetter, A. (eds.): *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, 113-136.
- Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschösterreichs: *Beschlossen vom Parteitag zu Linz am 3. November 1926*, Wien.
- Programm Wien (1978): hrsg. von der Wiener Volkspartei: Wien.
- Rathaus-Korrespondenz, 1895ff, Wien.
- Sallaberger, G. (1985): *SPÖ-Wien 1945-1985: Daten, Programme, Fakten*, Wien.
- Schattschneider, E. E. (1960): *The Semisovereign People*, New York.
- Sharpe, L. J. (1970): Theories and Values of Local Government, in: *Political Studies* 43 (2), 153-174.

Smith, D./Tolbert, C. J. (2001): The Initiative to Party. Partisanship and Ballots in California, in: *Party Politics* 7 (6), 739-757.

Stoker, G. (2004): *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*, Houndsmills/Basingstoke/Hampshire/New York.

Tolbert, C. J./Smith, D. A. (2005): Representation and Direct Democracy in the United States, in: *Representation* 42 (1), 25-44.

Vetter, A. (2002): *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa?*, Opladen.

Vetter, A. (2009): Citizens versus Parties: Explaining Institutional Change in German Local Government, 1989–2008, in: *Local Government Studies* 35 (1), 125-142.

Welan, M. (1986): Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, in: Koja/Stourzh (Hg.), *Schweiz–Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste*: Wien-Graz, 177-207.

Welan, M. (2000): *Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich*, Onlinequelle: [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org); Printquelle: Demokratiezentrum Wien, Wien 2000.

Wiener Landtag. *Wörtliches Protokoll*, 1920ff, Wien.

## 40 Jahre Front National – Von der Protest- zur etablierten Antisystempartei

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

Am 22. April 2012 findet der erste Wahlgang der diesjährigen französischen Präsidentschaftswahl statt. Der Spitzenkandidatin und Vorsitzenden des *Front National* (FN), Marine Le Pen, werden dabei realistische Chancen eingeräumt, in die zweite Runde einzuziehen. In Umfragen erreichte sie im Laufe des Jahres 2011 teilweise über 20 Prozent der Wählerstimmen.<sup>2</sup>

Die Entwicklung der rechtsextremen Partei wurde von Politik und Wissenschaft lange Zeit unterschätzt. Nur wenige Autoren beschäftigten sich in der Frühphase des *Front National* mit der Partei. Von seiner Gründung 1972 an dauerte es mehr als zehn Jahre, bis der FN zum Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten wurde. Erste Monographien entstanden erst nach den kommunalen Wahlerfolgen 1983 und dem Einzug ins Europäische Parlament im Juni 1984.<sup>3</sup> Spätestens mit dem Einzug in die französische Nationalversammlung im März 1986 kam es jedoch zu einem inflationären Anstieg wissenschaftlicher Publikationen über den *Front National*. Nach-

dem der FN mehr als zwei Jahrzehnte in der wissenschaftlichen Literatur primär als rechtspopulistische Protestpartei rezipiert wurde, deren Wählerpotential man fälschlicherweise häufig als kurzfristig und volatil beschrieb<sup>4</sup>, verdeutlichte der Einzug Jean-Marie Le Pens in den zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahlen am 5. Mai 2002 eindrucklich die breite Wählerbasis des *Front National*.

Der vorliegende Artikel stellt eine Historie des *Front National* dar, die sich an dessen Teilnahme an den wichtigsten Wahlen seit der Parteigründung 1972 orientiert. Nur in wenigen wissenschaftlichen Publikationen wird auf die essentielle Bedeutung der Wahlteilnahmen für den *Front National* hingewiesen.<sup>5</sup> Dabei stellte die kontinuierliche Teilnahme an Wahlen die zentrale Strategie der Partei dar, um nationale Bekanntheit zu erreichen und regionale Hochburgen zu etablieren. In diesem Zusammenhang wird die mangelnde Beachtung des *Front National* in der Geschichtswissenschaft evident. Die Partei wird in der französischen, aber auch deutschen Wissenschaft primär aus politologischer Perspektive betrachtet. Nach vierzigjähriger Parteigeschichte des *Front National* ist jedoch auch eine historische Analyse notwendig, die Erklärungsansätze für den dauerhaftesten Erfolg einer rechtsextremen Partei in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs liefern kann.

Demnach verfolgt diese Wahlhistorie des *Front National* den Ansatz, einerseits den Zeitpunkt des elektoralen Durchbruchs der Partei und somit Le Pens zu verdeutlichen, der gleichzeitig als Durchbruch im Hinblick auf die öffentliche und mediale Wahrnehmung zu werten ist, und andererseits die seit diesem Durchbruch vorhandene Stabilität des *Front National* bei Wahlen aufzuzeigen, um die immer noch vertretene These von der Protestpartei FN zu widerlegen. Dar-

<sup>1</sup> Der Verfasser, Magister Artium, Diplom-Politologe, ist Lehrbeauftragter der Universität Potsdam, Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung und promoviert über die sicherheitspolitische Bedeutung des Eurokommunismus für die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten von Amerika am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam (ZZF).

<sup>2</sup> Peter Gey, Marine Le Pen und das Comeback der rechtsradikalen Front National vor den Präsidentschaftswahlen 2012, FES Paris 2011 [im Folgenden: Comeback], S. 3 (online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/08435.pdf>, Abruf am 12.12.2011).

<sup>3</sup> François Fonvieille-Alquier, Une France Poujadiste? De Poujade à Le Pen et à quelques autres, Paris 1984; Jean Marcilly, Le Pen sans bandeau, Paris 1984; Alain Rollat, Les hommes de l'extrême droite. Le Pen, Marie, Ortiz et les autres, Paris 1985; Eric Roussel, Le Cas Le Pen. Les nouvelles droites en France, Paris 1985.

<sup>4</sup> Gemessen an seinen Wahlergebnissen verfügt der *Front National* sogar über eines der höchsten Stammwählerpotentiale in Frankreich (vgl. Pascal Perrineau, Le symptôme Le Pen. Radiographie des électeurs du Front National, Paris 1997, S. 209).

<sup>5</sup> Thomas Lampe, Der Aufstieg des „Front National“ in Frankreich. Extremismus und Populismus von rechts, Hannover 1992 [im Folgenden: Aufstieg], S. 29.

über hinaus wird die Geschichte des *Front National* eng mit dem Wahlsystem und dessen verschiedenen Ausprägungen und Veränderungen in Frankreich verknüpft. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen.<sup>6</sup> Weiterhin werden die Direktwahlen zum Europäischen Parlament, die Regional-, Kantonal- und Kommunalwahlen berücksichtigt. Die Programmatik des *Front National* ist hingegen bereits in hohem Maße wissenschaftlich bearbeitet worden und spielt daher in diesem Artikel nur im direkten Hinblick auf Wahlen eine maßgebliche Rolle.<sup>7</sup> Gleiches gilt für den internen Aufbau der Partei.<sup>8</sup>

### Die Entwicklung der *extrême droite* von der Befreiung Frankreichs bis zur Gründung des *Front National*

Die französische Identitätskrise nach der Unabhängigkeit der meisten Kolonien Mitte der

1950er bis Anfang der 1960er bildete ein neues programmatisches Feld für die extreme Rechte in Frankreich, die bis dato in Folge der Befreiung Frankreichs 1944 aufgrund ihrer ideologischen Nähe zum Vichy-Regime im Großteil der Bevölkerung diskreditiert gewesen war.<sup>9</sup> Hinzu kam, dass zahlreiche führende Köpfe der extremen Rechten juristisch belangt und teilweise zum Tode verurteilt worden waren und sich erst eine neue Generation von politischen Führungsfiguren etablieren musste.<sup>10</sup> Während des Algerienkrieges konnte die extreme Rechte mit ihrer Ablehnung eines unabhängigen Algeriens Sympathien bei einer Bevölkerungsminderheit sammeln<sup>11</sup>, die ihr davor größtenteils durch das Stigma von Vichy versagt worden waren.<sup>12</sup>

Ein erstes, allerdings kurzzeitiges parteipolitisches Wiederaufleben hatte die extreme Rechte bereits während der 1950er Jahre erfahren. Der Rechtspopulist Pierre Poujade konnte in Folge der krisengeschüttelten IV. Republik zahlreiche Wählerstimmen hinter sich vereinigen. Bei den letzten Parlamentswahlen der IV. Republik im Januar 1956 erhielt seine Partei, die *Union et fraternité française* (UFF), 11,6 Prozent der Wählerstimmen.<sup>13</sup> Unter den 52 poujadistischen Abgeordneten der *Assemblée Nationale* war auch der junge Jean-Marie Le Pen. Bis zum Be-

<sup>6</sup> Das französische Parlament der V. Republik ist bikameral und asynchron in seiner Kompetenzverteilung. Die Nationalversammlung (*Assemblée Nationale*) verfügt über stärkere Kompetenzen als der Senat (*Sénat*). Mit der Ausnahme 1986 fanden bisher alle Wahlen der *Assemblée Nationale* nach dem absoluten Mehrheitswahlrecht statt. Hierbei ist im ersten Wahlgang der Kandidat gewählt, der eine absolute Mehrheit der abgegebenen Wählerstimmen auf sich vereinigen kann. Ist dies bei keinem der Kandidaten der Fall, kommt es zu einem zweiten Wahlgang der bestplatzierten Bewerber (nach verschiedenen Änderungen dürfen momentan alle Kandidaten in den zweiten Wahlgang einziehen, die mindestens 12,5 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang erhalten haben). Im zweiten Wahlgang erhält der Kandidat das Mandat, der die höchste Stimmenzahl auf sich vereinigt (relative Mehrheit). Die Wahlen für den *Sénat* wurden in diesem Artikel nicht berücksichtigt, da diese nicht gleichzeitig landesweit stattfinden sowie sehr eng an die Person des Kandidaten gebunden sind und daher kaum generelle Aussagen über das Wählerpotential einer Partei zulassen. Die Präsidentschaftswahlen finden seit 1965 wie die Wahlen zur *Assemblée Nationale* im absoluten Mehrheitswahlsystem statt. Im Gegensatz zu Letzteren dürfen jedoch nur die beiden bestplatzierten Kandidaten des ersten Wahlgangs in die zweite Wahlrunde einziehen.

<sup>7</sup> Zur Programmatik siehe: Lampe, Aufstieg, S. 65-86.

<sup>8</sup> Zum Aufbau des Parteiapparats siehe: Adelheid Zinell, *Moderner Rechtspopulismus in Frankreich. Von Charles de Gaulle bis Jean-Marie Le Pen*, Frankfurt am Main u.a. 1996, S. 196-201.

<sup>9</sup> Ernst Weisenfeld, *Frankreichs Geschichte seit 1945. Von de Gaulle bis zur Gegenwart*, München 1997 [im Folgenden: *Geschichte*], S. 28-31.

<sup>10</sup> Wilfried Loth, *Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert*, Berlin u.a. 1987, S. 126.

<sup>11</sup> Zur Algerien-Rezeption in der französischen Rechten siehe: Guy Pervillé, *L'Algérie dans la mémoire des droites*, in: Jean-François Sirinelli (Hrsg.), *Histoires des droites*, Band 2 *Cultures*, Paris 1992, S. 621-644.

<sup>12</sup> Zum Vichy-Regime siehe u.a.: François-Georges Dreyfus, *Histoire de Vichy*, Paris 2004; Robert O. Paxton, *La France de Vichy. 1940-1944*, Paris 1999.

<sup>13</sup> Wahlergebnisse werden auf Basis folgender Quellen zitiert: Marieluise Christadler, *Der Front National. Vom Außenseiter zur etablierten Protestpartei*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3/1995 [im Folgenden: *Außenseiter*], S. 291-304 sowie Christine Fauvelle-Aymar/Michael S. Lewis-Beck, *Coalition strategies and the National Front vote in French legislative contests*, in: *French Politics*, Vol. 3, Nr. 2/2005, S. 164-177. Das angegebene Ergebnis bezieht sich auf den ersten Wahlgang, sofern keine Zusatzinformation gegeben wird.

ginn des rechten Terrors im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit Algeriens 1962 hielten sich die Poujadisten als politische Bewegung der jungen V. Republik, parlamentarisch waren sie jedoch mit der erneuten Amtsübernahme Charles de Gaulles und der Ausrufung der V. Republik 1958 unbedeutend geworden. Die von Pierre Poujade angeführte kleinbürgerliche Protestbewegung wird in der Geschichtswissenschaft vor allem auf die Modernisierungsfolgen in Kleinstädten und auf dem Land zurückgeführt, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges insbesondere das Kleinbürgertum verunsicherten.<sup>14</sup> Inhaltlich war die Bewegung anti-etatistisch ausgerichtet und hatte sich insbesondere aufgrund von Poujades populistischem Steuer- und Bürokratieprotest entwickelt.<sup>15</sup> Jean-Marie Le Pen konnte aus Poujades Erfolg die Lehre ziehen, dass in Frankreich eine Basis für eine Partei rechts der Gaullisten und Zentristen vorhanden war, wenn man die richtige Strategie und Taktik wählte. Poujade war dies mit seinem Rechtspopulismus nur kurzfristig gelungen.

Die frühen 1960er Jahre kannten zwar keine originäre rechtsextreme Partei wie den späteren *Front National*, das Spektrum der späteren Mitgliedschaft zeigte sich jedoch bereits, insbesondere im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Protesten gegen die Unabhängigkeit Algeriens. Darüber hinaus konnte die extreme Rechte von einem verstärkten Antikommunismus innerhalb des konservativen Lagers profitieren, da man der Sowjetunion vorwarf, dass sie die anti-französischen Befreiungsbewegungen in den Kolonien ideologisch, finanziell und militärisch unterstütze.<sup>16</sup>

Eine feste Parteibindung war für die französische Rechte bis zur Gründung des *Front National* untypisch gewesen. Rechtsextremes Gedankengut hielt sich vielmehr in Bewegungen, Intellektuellenzirkeln oder außerparlamentarischen

Organisationen: von der *Action Française*<sup>17</sup> über die Anhänger Poujades hin zur *Organisation de l'armée secrète* (OAS) oder dem *Ordre Nouveau*. Die bekannteste außerparlamentarische rechtsextreme Organisation wurde Anfang 1961 vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Niederlage im Algerienkrieg von ranghohen französischen Militärs gegründet. Ziel und Zweck der OAS war die Erhaltung eines französischen Algeriens mit allen militärischen Mitteln.<sup>18</sup> Zur Erreichung ihres Ziels schreckte die OAS auch vor zahlreichen Attentaten und einem versuchten Militärputsch nicht zurück. Die Terroranschläge der OAS hörten auch nach der Anerkennung der algerischen Unabhängigkeit durch die französische Regierung in den Verträgen von Evian im März 1962 nicht auf. Bekannt ist hierbei insbesondere das fehlgeschlagene Attentat auf Präsident Charles de Gaulle vom 22. August 1962. Während im Referendum vom 8. April 1962 90,8 Prozent der Franzosen für die algerische Unabhängigkeit votierten, war eine Minderheit der Rechten strikt dagegen. Dennoch ließ sich dieser Protest nicht parteipolitisch kanalisieren. Die Hoffnung auf eine neue Sammlungsbewegung wurde bereits 1965 beendet: Jean-Louis Tixier-Vignancour erreichte als Kandidat der extremen Rechten im ersten Durchgang der Präsidentschaftswahlen 1965 mehr als 1,2 Millionen Stimmen, was jedoch nur einem Wähleranteil von 5,2 Prozent entsprach. Sein Wahlkampfleiter war der damals 37jährige Jean-Marie Le Pen gewesen, der nach der Enttäuschung des Präsidentschaftswahlkampfes in den Folgejahren eine rechtsextreme Parteigründung als wenig sinnvoll erachtete.

Einen großen Einfluss auf die extreme Rechte Frankreichs übte der im Dezember 1969 als Reaktion auf die Ereignisse von 1968 unter dem Credo des strikten Antikommunismus und Na-

<sup>14</sup> Weisenfeld, Geschichte, S. 110ff.

<sup>15</sup> Zum Poujadismus siehe: Thierry Bouclier, *Les années Poujade. Une histoire du Poujadisme. 1953-1958*, Paris 2006.

<sup>16</sup> Jean-Christian Petitfils, *L'extrême droit en France*, Paris 1988, S. 87.

<sup>17</sup> Die *Action Française* entstand 1898 im Zusammenhang mit der Dreyfuß-Affäre als nationalistisch-monarchistische, katholische, antiparlamentarische und antisemitische Bewegung. Siehe auch: Eugen Joseph Weber, *Action Française. Royalism and Reaction in 20<sup>th</sup> century France*, Stanford 1962.

<sup>18</sup> Zur Geschichte der OAS siehe: Olivier Dard, *Voyage au cœur de l'OAS*, Paris 2005.



tionalismus gegründete *Ordre Nouveau* aus.<sup>19</sup> Dieser vereinigte zahlreiche Rechtsintellektuelle in einer Bewegung, die direkt in die Gründung des *Front National* mündete. Auf seinem zweiten Kongress am 10./11. Juni 1972 votierten die Delegierten des *Ordre Nouveau* mit 78,9 Prozent Zustimmung für die Teilnahme an den nächsten Parlamentswahlen 1973 unter dem Namen *Front National*.

### Jean-Marie Le Pen und die Gründung des *Front National*

Die ersten Parlamentswahlen in der V. Republik brachten den Kandidaten der *extrême droite* kaum Erfolge ein. Zwischen 1962 und 1981 erreichten sie kontinuierlich weniger als ein Prozent der abgegebenen Wählerstimmen. Nach dem Erfolg Poujades 1956 war bis zu den Europawahlen von 1984 nur das Ergebnis von Tixier-Vignacourt bei der Präsidentschaftswahl 1965 von einem, allerdings geringen, landesweiten Erfolg gekrönt. Erst die Gründung des *Front National* konnte die Abwesenheit der *extrême droite* im französischen Parteiensystem dauerhaft beenden. Zentrale Figur hierbei war der am 20. Juni 1928 in der bretonischen Kleinstadt Trinité-sur-Mer geborene Parteivorsitzende Jean-Marie Le Pen. Der frühe Tod seines Vaters, eines Fischers, dessen Boot 1942 wahrscheinlich von einer deutschen Seemine gesprengt wurde, prägte den jungen Le Pen nachhaltig. Aus diesem Schicksal folgerte er, dass die Nation einen maximalen Stellenwert haben müsse, um solche Opfer zu rechtfertigen.<sup>20</sup> Nach Beendigung seines Jurastudiums trat er nach diversen kurzfristigen Tätigkeiten der Fremdenlegion bei, um am Indochinakrieg teilnehmen zu können. Aller-

dings traf Le Pen erst nach der Entscheidungsschlacht bei Dien Bien Phu ein. Kurzzeitig wurde er in der Suez-Krise 1956 als Soldat eingesetzt. Nach seiner Rückkehr wurde er Anhänger der Politik des Rechtspopulisten Poujade. Bei den Nationalversammlungswahlen im Januar 1956 zog er für dessen Partei als jüngster Abgeordneter in die *Assemblée Nationale* ein. Nach Meinungsverschiedenheiten trat er jedoch bereits 1957 aus der Partei aus. Kurze Zeit später wurde er als Nachrichtenoffizier in Algerien eingesetzt. Die Debatte um eine wahrscheinliche Beteiligung Le Pens an Folterungen wurde nach einem Bericht der *Le Monde* im Jahr 2002 landesweit geführt und wird seitdem immer wieder in den Medien thematisiert; allerdings ohne, dass es sich bisher negativ auf die Wahlerfolge des *Front National* ausgewirkt hätte.<sup>21</sup>

Im November 1958 wurde Le Pen als unabhängiger Abgeordneter erneut in die Nationalversammlung gewählt. Bei den folgenden Parlamentswahlen 1962 wurde der vehemente Anhänger eines französischen Algeriens nicht wiedergewählt. Er gründete daraufhin den Platten- und Literaturvertrieb *Société d'étude et de relations publiques*, der sich auf die Herausgabe nationaler Lieder und militärischer Bücher spezialisierte. Im Hinblick auf den Präsidentschaftswahlkampf 1965 unterstützte Le Pen als Wahlkampfleiter den Kandidaten Tixier-Vignacourt, aber die Hoffnung, dass dieser als Integrationsfigur eine Sammlung der extremen Rechten vollbringen würde, erfüllte sich nicht. In den folgenden Jahren trat Le Pen keiner Partei bei und war nur lose in Bewegungen der Rechten organisiert. Allerdings konnte er in dieser Zeit ein weit verzweigtes Netzwerk zwischen den programmatisch höchst unterschiedlichen Gruppen der ex-

<sup>19</sup> Der *Ordre Nouveau* baute seinerseits auf die Mitgliedschaften der 1964 gegründeten rechtsextremen „Organisation Occident“ sowie der 1968 ins Leben gerufenen „Groupe Union Défense“ auf. Siehe auch: Frédéric Charpier, *Génération Occident. De l'extrême droite à la droite*, Paris 2005.

<sup>20</sup> Retrospektiv schrieb Le Pen: „Je devins Pupille de la Nation. J'ai toujours considéré que cette adoption me donnait à la fois des droits et des devoirs supplémentaires. J'étais plus français que les autres, puisque je l'étais à double titre.“ (Jean-Marie Le Pen, *Les Français d'abord*, Paris 1984 [im Folgenden: *Français*], S. 34).

<sup>21</sup> Bereits im Jahre 1984 hatten die *Libération* sowie die Zeitschrift *Le Canard enchaîné* einen Bericht über die Beteiligung Le Pens an Folterungen publiziert, der ebenfalls eine öffentliche Debatte hervorrief. Vgl. hierzu auch: Katja Thimm, *Die politische Kommunikation Jean-Marie Le Pens. Bedingungen einer rechtspopulistischen Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main u.a. 1999 [im Folgenden: *Kommunikation*], S. 50f. sowie Reinhold Smonig, *Jean-Marie Le Pen: Die Franzosen zuerst (Frankreich)*, in: Michael Jungwirth (Hrsg.), *Europas Rechtspopulisten*. Haider, Le Pen & Co, Graz 2002, S. 110f.

tremen französischen Rechten spinnen, welches sich positiv auf die Bildung des *Front National* auswirken sollte. Die Partei wurde offiziell am 5. Oktober 1972 unter dem Namen *Front National pour l'Unité Française* gegründet. Jean-Marie Le Pen wurde als Kompromisskandidat zum Vorsitzenden gewählt.<sup>22</sup>

### Die ersten Wahlen 1973-1979: Stagnation auf niedrigem Niveau

Die ersten Nationalversammlungswahlen erbrachten am 4. März 1973 lediglich 0,5 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen für den *Front National*. Jean-Marie Le Pen konnte in seinem Pariser Wahlkreis einen ersten Achtungserfolg von 5,2 Prozent verbuchen. Die folgenden Jahre waren von zahlreichen Rückschlägen für die Partei gekennzeichnet. Ehemalige Mitglieder des *Ordre Nouveau* riefen nach dessen erzwungener Auflösung das *Comité Faire Front* ins Leben.<sup>23</sup> Aus diesem ging, nach innerparteilichen Streitigkeiten mit Jean-Marie Le Pen, im November 1974 der rechtsextreme *Parti des Forces Nouvelles* (PFN) hervor. Diese Partei um François Brigneau und Alain Robert, dem ehemaligen stellvertretenden Parteivorsitzenden bzw. ehemaligen Generalsekretär des *Front National*, verharrte jedoch im Status einer Splitterpartei; bis Mitte der 1980er Jahre kehrten zahlreiche Parteimitglieder zum *Front National* zurück. Die Parlamentswahlen im März 1978 brachten dem *Front National* lediglich 0,3 Prozent der Wählerstimmen. Die Folge war eine vorsichtige Annäherung zwischen FN und PFN. Streitigkeiten mit dem PFN über eine gemeinsame Listenaufstellung für die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1979 führten jedoch dazu, dass Le Pen kurzfristig die Teilnahme des *Front National* an den Wahlen absagte. Die PFN-Liste *Union Française pour l'Eurodroite des*

*Patries*, angeführt vom ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Tixier-Vignancour, erreichte lediglich 1,3 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen.

### Die ersten elektoralen Erfolge 1983

Noch zu Beginn der 1980er Jahre hatte es nach einem Schattendasein für den *Front National* ausgesehen. Den Tiefpunkt stellte hierbei das Jahr 1981 dar: Die Präsidentschaftswahlen fanden ohne Jean-Marie Le Pen statt, da er das vom französischen Wahlrecht geforderte Quorum von 500 Signaturen nationaler oder lokaler Mandatsträger nicht erreicht hatte, die FN-Dissidenten der PFN schürten den Konkurrenzkampf um Mitglieder sowie rechte Wählerstimmen und die Parlamentswahlen im Juni 1981 verliefen mit lediglich 0,2 Prozent der Wählerstimmen enttäuschend. Durch die Wahl von Jean-Pierre Stirbois zum Generalsekretär im Anschluss an die Wahlen zur *Assemblée Nationale* im Juni änderte sich die Lage jedoch. Im September 1981 fand die erste *Fête des Bleu-Blanc-Rouge* statt: ein repräsentatives Parteifest, welches sich positiv auf die öffentliche Wahrnehmung des *Front National* auswirkte.<sup>24</sup>

Bei den nächsten, allerdings weniger wichtigen, Wahlen – der Wahl der französischen Kantone 1982 – konnte der *Front National* in mehreren Kleinstädten überraschende Ergebniszuwächse erreichen. So unter anderem mit 13,3 Prozent der Wählerstimmen in Grand-Synthe, einer damals knapp über 25.000 Einwohner umfassenden Kleinstadt bei Dunkerque. Allerdings folgte auf diese ersten Wahlerfolge noch kein großes Medienecho, da sie einerseits noch sehr vereinzelt ausfielen und andererseits den Kantonalwahlen keine große Bedeutung zugemessen wurde. Erste größere Wahlerfolge stellten sich im Jahre 1983 auf lokaler Ebene ein. Die Kommunalwahlen dieses Jahres brachten dem *Front National* erstmals landesweit beachtete Erfolge und beendeten die „quasi Nichtpräsenz in der politischen Arena“<sup>25</sup> seit 1972. Jean-Marie Le Pen erreichte im März 1983 als Spitzenkandidat im XX. Pari-

<sup>22</sup> Eric Roussel, *Le Cas Le Pen. Les nouvelles droites en France*, Paris 1985, S. 36.

<sup>23</sup> Nachdem es im Juni 1973 zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Anhängern des rechtsextremen *Ordre Nouveau* sowie Unterstützern der trotzkistischen *Ligue Communiste* gekommen war, wurden beide Organisationen vom französischen Ministerrat Ende Juni 1973 aufgelöst.

<sup>24</sup> Thimm, *Kommunikation*, S. 140-144.

<sup>25</sup> Lampe, *Aufstieg*, S. 27.

ser Arrondissement 11,3 Prozent des Wählervotums. Noch stärker beachtet wurde jedoch der Wahlerfolg des *Front National* bei der kommunalen Nachwahl im September 1983 in der zentralfranzösischen Kleinstadt Dreux.<sup>26</sup> Dort hatte der *Front National*, angeführt von Generalsekretär Jean-Pierre Stirbois, 16,3 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen erreicht. Dieser „Donnerschlag von Dreux“<sup>27</sup> bescherte der Partei eine Medienöffentlichkeit, die ihr bis dato versagt worden war. Darüber hinaus handelte Stirbois nach dem überraschend hohen Wähleranteil im ersten Wahlgang eine Allianz mit der Liste des *Rassemblement pour la République* (RPR) aus, die wiederum dem RPR-Kandidaten Jean Hieaux die nötige Mehrheit für das Bürgermeisteramt in Dreux verschaffte.<sup>28</sup> Im November 1983 erreichte der *Front National* in Aulnay-sous-Bois, einer bis dato kommunistisch dominierten 80.000 Einwohner umfassenden Vorstadt von Paris überraschende 9,7 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang. Darüber hinaus erreichte die Partei bei einer Nachwahl für die *Assemblée Nationale* am 12. Dezember 1983 beachtliche 12,2 Prozent der Stimmen im bretonischen Département Morbihan. Le Pens Geburtsstadt Trinité-sur-Mer votierte sogar mit 51 Prozent für den *Front National*.

Erklärungsansätze für diesen rasanten Anstieg der Wählerzahlen sind vor allem die hohe Arbeitslosigkeit, die sich in Frankreich erst im Zuge der zweiten Ölkrise großflächig bemerkbar machte, die hohe Immigrationsrate sowie eine Polarisierung des Parteiensystems durch die Einbeziehung kommunistischer Minister in die Regierung und die weitreichenden Reformen der sozialistisch-kommunistischen Regierung von Premierminister Pierre Mauroy nach der Parla-

mentswahl 1981.<sup>29</sup> Zentral für den Aufstieg des *Front National* war insbesondere die politische Diskussion über Immigration in der französischen Gesellschaft ab Anfang der 1980er Jahre. Der damals noch mitgliederstarke und einflussreiche *Parti Communiste Français* (PCF) hatte mit einem national betonten Wahlkampf für die Parlamentswahlen 1981 breite Schichten für immigrationsfeindliche Parolen geöffnet. Ebenso ließen Kommunalpolitiker des PCF, insbesondere im Falle der Pariser Vorstadt Vitry-sur-Seine, ihren politischen Parolen Taten folgen.<sup>30</sup> Der *Front National* konnte in der Folgezeit in immer stärkerem Maße ehemalige Wähler des PCF für sich gewinnen. Einen weiteren Einbruch in das Lager der kommunistischen Wählerschaft konnte der *Front National* nach dem radikalen Wechsel der Wirtschafts- und Finanzpolitik der sozialistisch-kommunistischen Regierung 1983 verbuchen.<sup>31</sup> Das Ende der Verstaatlichungen und der Beginn einer strikten Austeritätspolitik brachen mit der kommunistischen Wirtschaftsdoktrin. Darüber hinaus war der erneute Bruch der sozialistisch-kommunistischen Zusammenarbeit 1984 und eine verstärkte Rückorientierung an der Sowjetunion Grund für zahlreiche Wähler, sich vom PCF zu distanzieren.<sup>32</sup>

Im polarisierten Parteiensystem seit 1981 reüsierte der *Front National* auch durch seinen prononcierten Antikommunismus. Die Partei agierte unter der Führung Jean-Marie Le Pens als radi-

<sup>26</sup> Siehe hierzu auch die Analyse von Françoise Gaspard, Soziologin und ehemalige Bürgermeisterin von Dreux: Françoise Gaspard, *Une petite ville en France*, Paris 1990.

<sup>27</sup> Jean-Yves Camus, *Front National. Eine Gefahr für die französische Demokratie?*, Bonn 1998, S. 10.

<sup>28</sup> Bereits bei den Kommunalwahlen im März 1977 hatten FN-Mitglieder auf Listen von RPR und UDF kandidiert, die unter anderem zu einem Sitz im Kommunalparlament von Toulouse führten.

<sup>29</sup> Für eine detaillierte Analyse der Motivation der Wähler siehe: Nonna Mayer/Pascal Perrineau, *Why do they vote for Le Pen?*, in: *European Journal of Political Research*, Nr. 22/1992, S. 123-141.

<sup>30</sup> Auf Beschluss der kommunistischen Mehrheit im Gemeinderat wurde im Dezember 1980 eine Sammelunterkunft für Immigranten gewaltsam zerstört. Das vom Zentralkomitee des PCF unterstützte Vorgehen führte zu einer öffentlichen Debatte über die Immigration nach Frankreich.

<sup>31</sup> Vgl.: Françoise Platone/Henry Rey, *Le FN en terre communiste*, in: Nonna Mayer/Pascal Perrineau (Hrsg.), *Le Front National à découvert*, Paris 1989, S. 268-282.

<sup>32</sup> Zur Entwicklung des PCF siehe: Nikolas Dörr, *Wandel des Kommunismus in Westeuropa. Eine Analyse der innerparteilichen Entwicklungen in den kommunistischen Parteien Frankreichs, Finnlands und Italiens im Zuge des Eurokommunismus*, Berlin 2006, S. 21-42.

kalster Gegner der Volksfrontregierung. Das antikommunistische Element war spätestens seit seiner Indochinaerfahrung integraler Bestandteil von Le Pens Biographie gewesen<sup>33</sup> und zog nach der Beteiligung des PCF an der Regierung 1981 zunehmend Wähler an, die strikt gegen die Aufnahme kommunistischer Minister in die Regierung eingestellt waren.<sup>34</sup>

### Der landesweite Durchbruch 1984 bis 1986

Das Jahr 1984 setzte den Aufwärtstrend des *Front National* fort. In Folge der kommunalen Wahlerfolge 1983 wurde Jean-Marie Le Pen im Februar 1984 erstmals in die damals bekannteste Politiksendung des französischen Fernsehens *L'heure de vérité* eingeladen. Die Sendung mit Le Pen führte zu einer sehr hohen Einschaltquote. Über Nacht war der FN-Vorsitzende landesweit bekannt geworden.<sup>35</sup>

Im November 1984 trat der fraktionslose Abgeordnete der Nationalversammlung Jean Fontaine in den *Front National* ein und bescherte der Partei somit ihr erstes Parlamentsmandat auf nationaler Ebene. Allerdings verließ Fontaine nach Streitigkeiten mit Jean-Marie Le Pen die Partei im Februar 1986 wieder. Den ersten landesweiten Achtungserfolg erreichte der *Front National* bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1984. Die Partei profitierte hierbei von einer Zuwanderung katholischer Wähler, da der FN innerhalb der damals aktuellen innenpolitischen Debatte über konfessionelle Schulen explizit die kirchliche Haltung unterstützt hatte. Das Ergebnis von 11,0 Prozent hätte eine Warnung an Präsident François Mitterrand sein müssen, der ein Jahr später das bei den Europawahlen praktizierte Verhältniswahlsystem für die Wahlen der *Assemblée Nationale* am 16. März

1986 einführen ließ. Mitterrands Strategie umfasste einerseits die Schwächung der Kommunisten, um dem *Parti Socialiste* innerhalb der für das französische Parteiensystem der V. Republik charakteristischen *Quadrille Bipolaire*<sup>36</sup> eine Vormachtstellung zu sichern.<sup>37</sup> In einem zweiten Schritt versuchte Mitterrand, eine langfristige Schwächung der beiden parteipolitischen Kontrahenten auf der Rechten, RPR und UDF, zu initiieren. Der *Front National* spielte hierbei als „taktische Hilfe“<sup>38</sup> eine zentrale Rolle, da die Partei rechtskonservative Wähler der beiden großen Mitte-Rechts-Parteien auf sich vereinigen sollte.

### Die Wahlen zur *Assemblée Nationale* vom 16. März 1986

Im Vorfeld der Parlamentswahlen 1986 zeigte sich, dass die Sozialisten im geltenden Mehrheitswahlsystem keine Mehrheit erreichen würden. Durch die Einführung des Verhältniswahlsystems hoffte Staatspräsident Mitterrand auf eine erneute sozialistische Mehrheit. Wenn diese nicht zustande käme, so sollte wenigstens die liberal-konservative Mehrheit von RPR und UDF durch den Einzug des *Front National* verhindert werden. Die Wahlen endeten jedoch mit einem anderen Ergebnis: Der *Front National* erhielt bei den Wahlen im März 1986 9,7 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen und zog mit 35 Abgeordneten in die Nationalversammlung ein. Der FN war somit erstmals viertstärkste Partei Frankreichs geworden – auf gleicher Höhe mit dem *Parti Communiste*. Darüber hinaus erreichte

<sup>33</sup> „Je suis revenu d'Indochine avec la révélation concrète de l'ennemi communiste, de ses méthodes terribles, de sa manière impitoyable de liquider ses adversaires, de sa technique de guerre psychologique, de cette destruction de l'homme par l'intérieur“ (Le Pen, Français, S. 43f.).

<sup>34</sup> Thimm, Kommunikation, S. 81-85.

<sup>35</sup> Jonathan Marcus, *The National Front and French Politics. The Resistible Rise of Jean-Marie Le Pen*, London 1995, S. 57f.

<sup>36</sup> Der Begriff der „Quadrille Bipolaire“ wurde von Maurice Duverger in die französische Politikwissenschaft eingeführt (Maurice Duverger, *La système politique français*, Paris 1996). Er bezeichnet jenes für das französische Parteiensystem bis zum Niedergang des PCF typische Ergebnis von vier in etwa gleich starken Parteien: auf der Linken die Kommunisten und die Sozialisten, auf der Rechten die (Neo-)Gaullisten und Zentristen der UDF.

<sup>37</sup> Zu Mitterrands Strategie siehe: Nikolas Dörr, François Mitterrand und der PCF – Die Folgen der rééquilibrage de la gauche für den Parti Communiste Français, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung* 2011, S. 43-52.

<sup>38</sup> Weisenfeld, *Geschichte*, S. 292.

das Mitte-Rechts-Lager von RPR und UDF eine Mehrheit gegenüber den Sozialisten.

Die negative Quittung für Mitterrands Experiment war somit in doppelter Hinsicht erfolgt. Als gesamtgesellschaftlich negativ zu betrachten war der endgültige Durchbruch des *Front National* bei einer landesweiten Wahl, die ein weitaus größeres Interesse und Medienecho hervorrief als die Europawahlen zwei Jahre zuvor. Für Mitterrand persönlich war hingegen die Wahlniederlage des *Parti Socialiste* ein erheblicher Rückschlag, der zur ersten *Cohabitation* führte. Es ist zu beachten, dass François Mitterrand bereits im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 1981 hatte sondieren lassen, ob und zu welchen Bedingungen eine Unterstützung Jean-Marie Le Pens und somit des *Front National* für seine Präsidentschaftskandidatur möglich wäre.<sup>39</sup> Die Inkaufnahme des Einzugs der Rechtsextremen hatte keine der Hoffnungen Mitterrands erfüllt, aber dem *Front National* ein breites Medienecho, Aufmerksamkeit, politische Mandate und finanzielle Mittel gesichert. Letztendlich muss man konstatieren: Mitterrand „stärkte die rechtsradikale Komponente in der Parteienlandschaft, um mit ihrer Hilfe das bürgerliche Lager zu schwächen und einen weiteren Zankapfel in seine Reihen zu werfen“<sup>40</sup>.

Die konservativ-bürgerliche Mehrheit um Premierminister Jacques Chirac machte die Reform des Wahlsystems durch die Sozialisten direkt nach ihrem Wahlsieg wieder rückgängig. Dementsprechend war der Wiedereinzug des *Front National* bei der nächsten Parlamentswahl trotz eines zu erwartenden Ergebnisses von rund zehn Prozent der Stimmen gefährdet. Le Pen geißelte daher die Rückkehr zum Mehrheitswahlsystem als ungerecht und undemokratisch.<sup>41</sup> Die innerparteiliche Diskussion, ob sich eine Unterstützung der Mitte-Rechts-Regierung Chiracs im Parlament positiv auf zukünftige, durch das wieder eingeführte absolute Mehrheitswahlsystem

notwendig gewordene, Wahlbündnisse mit dem RPR und der UDF auswirken könnte, wurde von Le Pen deutlich beantwortet. Eine Initiative zur Unterstützung der Chirac-Regierung durch den Abgeordneten Yvon Briant wurde von der Partei- und Fraktionsführung um Le Pen umgehend unterbunden und Briant wurde aus der Fraktion ausgeschlossen.

Die 1986 gleichzeitig und ebenfalls im Verhältniswahlmodus stattfindenden Regionalwahlen erbrachten 9,6 Prozent im Landesdurchschnitt für den *Front National*. Dies reichte aus, um in 21 der 22 Regionalräte Frankreichs, die Überseeregiete nicht mitgezählt, einzuziehen zu können. Die zahlenmäßige Stärke der FN-Fraktionen führte dazu, dass erstmals in vier Regionen Politiker des *Front National* die Position des Vize-Regionalpräsidenten übernehmen konnten. Von diesem Zeitpunkt an konnte man konstatieren, dass sich der *Front National* im politischen System Frankreichs etabliert hatte.

### **Die Wahlen zur Assemblée Nationale 1988 bis 2002 und die Folgen des Mehrheitswahlsystems**

Der durch das Wahlsystem bedingte Unterschied wurde nach der Rückkehr zum absoluten Mehrheitswahlsystem bei den Parlamentswahlen im Juni 1988 deutlich. Der *Front National* erhielt mit 9,7 Prozent aller abgegebenen Wählerstimmen ein ähnliches Ergebnis wie 1986, konnte jedoch nur noch ein Mandat erringen. In Folge einer notwendig gewordenen Nachwahl für die *Assemblée Nationale* im Département Eure-et-Loir am 3. Dezember 1989 konnte der *Front National* mit Marie-France Stirbois wieder eine Abgeordnete in die Nationalversammlung entsenden.

Bei den nächsten Parlamentswahlen im März 1993 konnte der *Front National* trotz landesweiter 12,9 Prozent der Wählerstimmen keinen Abgeordneten in die Nationalversammlung entsenden – im Verhältniswahlsystem hingegen wäre die Partei mit über 60 Mandaten ein zu beachtender Faktor geworden. Die Nationalversammlungswahlen 1993 widerlegten erneut deutlich Mitterrands ursprüngliche Annahme, wonach ein

<sup>39</sup> Emmanuel Faux/Thomas Legrand/Gilles Perez, *La main droite de Dieu. Enquête sur François Mitterrand et l'extrême droite*, Paris 1994, S. 16.

<sup>40</sup> Weisenfeld, *Geschichte*, S. 292f.

<sup>41</sup> Guy Birenbaum, *Le Front National en politique*, Paris 1992, S. 142.

hoher Prozentsatz an FN-Wählern den Mitte-Rechts-Parteien schaden würde. Trotz knapp 13 Prozent Wählerstimmen für den *Front National* im ersten Wahlgang und mehr als 100 FN-Kandidaten in den zweiten Wahlgängen gewannen RPR und UDF 1993 zusammen mehr als 80 Prozent der Abgeordnetensitze in der *Assemblée Nationale*.

Die Nationalversammlungswahlen 1997 erbrachten wieder ein FN-Mandat, welches von Jean-Marie Le Chevalier, dem Bürgermeister von Toulon, gewonnen wurde. Da Le Chevalier jedoch die gesetzlich festgelegte Grenze für Wahlkampfkosten überschritten hatte, wurde ihm das Mandat vom Verfassungsrat wieder aberkannt. Trotz des aberkannten Mandats war der landesweite Wählerstimmenanteil von 14,9 Prozent bei den Parlamentswahlen ein großer Erfolg des *Front National*. Beinahe jeder sechste französische Wähler hatte für den FN votiert. Der *Front National* profitierte hierbei vor allem von einem taktischen Fehler des Präsidenten Jacques Chirac, der die Nationalversammlung trotz einer Dreiviertelmehrheit seiner Unterstützerparteien vorzeitig aufgelöst hatte. Die Folge war ein Wahlsieg der Linken. Zahlreiche unzufriedene Wähler des Mitte-Rechts-Lagers votierten im ersten Wahlgang für den *Front National*.<sup>42</sup> Die Wahlen zur Nationalversammlung 2002 brachten, trotz des Erfolgs von Le Pen im ersten Wahldurchgang der Präsidentschaftswahlen kurz zuvor, kein Abgeordnetenmandat. Allerdings hatte der *Front National* im ersten Wahlgang 11,3 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen auf sich vereinigen können.

### Die Präsidentschaftswahlen

Mitte bis Ende der 1980er Jahre war es im Zusammenhang mit der Diskussion um Asyl- und Immigrationsfragen zu einem Anwachsen rechts-extremer Parteien in den meisten Staaten Westeuropas gekommen. Die gesellschaftliche Ächtung solcher Parteien, die bislang in der Mehr-

heit der westeuropäischen Staaten Konsens gewesen war, nahm seit Mitte der 1980er Jahre deutlich ab. Spätestens mit dem klaren Wahlerfolg bei den Nationalversammlungswahlen 1986 war auch der *Front National* im etablierten französischen Parteiensystem angekommen. Die Partei trug damit entscheidend dazu bei, jenes für die V. Republik charakteristische bipolare System der *Quadrille Bipolaire* von zwei etwa gleich großen Parteien auf der Rechten sowie zweien auf der Linken zu beenden. Die Parlamentswahlen 1986 stellen somit den Abschluss der Frühentwicklung des *Front National* dar: „Die zentrale Strategie des FN, sich an allen Wahlen zu beteiligen, hatte sich ausgezahlt.“<sup>43</sup> Die Partei hatte es unter Jean-Marie Le Pen geschafft, bei Parlaments-, Kommunal-, Kantonal- und Regionalwahlen sowie den Wahlen zum Europäischen Parlament zehn oder mehr Prozent der Wählerstimmen auf sich zu vereinigen. Im Konglomerat französischer Wahlen fehlte nun nur noch ein spektakulärer Erfolg bei der wichtigsten elektoralen Entscheidung: der Präsidentschaftswahl. Dieser Erfolg sollte sich 1988 einstellen.

Knapp zwei Jahre nach der Parteigründung war Le Pen erstmals bei Präsidentschaftswahlen angetreten. Der damals noch kaum bekannte Politiker konnte in einem extrem polarisierten Wahlkampf zwischen dem bürgerlichen Kandidaten Valéry Giscard d'Estaing und François Mitterrand als Kandidaten der Linksunion am 5. Mai 1974 lediglich 0,8 Prozent der Wählerstimmen im ersten Wahlgang auf sich vereinigen. Allerdings war die Zustimmung von knapp über 190.000 Wählern ein erster Achtungserfolg für Le Pen gewesen. Der nächste Versuch sollte ihm, nach den Durchbruchswahlen der *Assemblée Nationale* 1986, im April 1988 mehr als 4,3 Millionen Wähler und einen prozentualen Anteil von 14,4 Prozent der Stimmen im ersten Wahlgang bescheren. Mit diesem Ergebnis war auch das Individuum Le Pen endgültig in die Phalanx der Kandidaten der etablierten Parteien eingebrochen – so hatte er im ersten Wahlgang 1988 nur 1,2 Prozentpunkte weniger als der landesweit bekannte ehemalige Premierminister Ray-

<sup>42</sup> Harald Bergsdorf, Ungleiche Geschwister. Die deutschen Republikaner (REP) im Vergleich zum französischen Front National (FN), Frankfurt am Main u.a. 2000 [im Folgenden: Geschwister], S. 169.

<sup>43</sup> Lampe, Aufstieg, S. 32.

mond Barre erzielt. Ebenso hatte Le Pen erstmals den kommunistischen Kandidaten überholt und war somit auf dem vierten Platz der Wählergunst gelandet. Der deutliche Zuwachs kam für zahlreiche Politikexperten überraschend, da durch Le Pens Auftritt in der bekannten Fernsehsendung *Grand Jury RTL-Le Monde* am 13. September 1987 sein rechtsradikales Gedankengut einer breiten Öffentlichkeit bewusst geworden war.<sup>44</sup> Bei den folgenden beiden Präsidentschaftswahlen konnte Le Pen sein Ergebnis weiter verbessern. So erreichte Le Pen bei der ersten Runde der Präsidentschaftswahl am 23. April 1995 15,0 Prozent und mehr als 4,5 Millionen Wählerstimmen. Dennoch kam es nach den Präsidentschaftswahlen 1988 zu einem kurzzeitigen Einbruch des *Front National*, der bei den Kantonalwahlen 1988 nur 5,4 Prozent und bei den Kommunalwahlen im März 1989 gar nur landesweite 2,5 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte. Allerdings festigten die Kommunalwahlen 1989, trotz des landesweit unterdurchschnittlichen Ergebnisses, die regionalen Hochburgen des *Front National* in Südfrankreich, dem Elsass sowie in der Region Centre<sup>45</sup>: 25,0 Prozent in Perpignan, 22,5 Prozent in Dreux, 21,1 Prozent in Mulhouse, 13,5 Prozent in Marseille.<sup>46</sup>

Der kurzfristige Einbruch ließ sich einerseits mit der geringen Mobilisierung der FN-Stammwähler bei den beiden Wahlen und der Aufstellung von zu wenigen Kandidaten erklären. Darüber

hinaus hatten Richtungskämpfe innerhalb des *Front National*, der wachsende Antisemitismus in Verlautbarungen von Parteifunktionären und der Parteiausschluss einiger Kritiker des absolutistischen Führungsstils von Jean-Marie Le Pen für Distanz bei den Wählern gesorgt.<sup>47</sup> Im Zuge einer weitreichenden Europaskepsis konnte der *Front National* jedoch bei den anschließenden Europawahlen am 18. Juni 1989 wieder einen Zuwachs auf 11,7 Prozent Wählerstimmenanteil verzeichnen. Die folgenden Jahre waren von einer hohen Konstanz der Wahlergebnisse gekennzeichnet.

### Die 1990er Jahre: Konsolidierung und Ausbau kommunaler und regionaler Hochburgen

Im März 1992 konnte der *Front National* seine Abgeordnetenzahl in den Regionalräten von 137 auf 239 erhöhen, in alle 22 Regionalräte des Mutterlandes einziehen und durchschnittlich 13,9 Prozent der Wählerstimmen erreichen. Hierbei profitierte die Partei von landesweit beachteten Auseinandersetzungen zwischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund und Polizeieinheiten, die sich vor allem im Sommer 1991 in den Pariser Vorstädten Mantes-la-Jolie und Sartrouville abspielten. Auch die ebenfalls im März 1992 stattfindenden Kantonalwahlen erbrachten mit 12,3 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen im ersten Wahldurchgang ein hohes Ergebnis für den FN.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 führten erstmals wieder zu ernsthafter Konkurrenz um rechte Wählerstimmen. Jean-Marie Le Pen hatte eigentlich erhofft, zahlreiche Europagegner und -skeptiker für die Wahl des *Front National* begeistern zu können. Immerhin hatte die Partei am deutlichsten die Ablehnung des Maastricht-Vertrages im Referendum vom September 1992 propagiert.<sup>48</sup> Von den mehr als 12,6 Millionen französischen Wählern, die die Annahme des Maastrichter Vertrages in dem Referendum am 20. September 1992 verneint hatten, votierte jedoch bei den nächsten Europawahlen

<sup>44</sup> Le Pen hatte auf die Frage eines Journalisten vor laufender Kamera die nationalsozialistischen Gaskammern als „Detail der Geschichte des Zweiten Weltkriegs“ verharmlost (Christadler, Außenseiter, S. 302).

<sup>45</sup> Zur Wahlgeographie des *Front National* siehe auch: Pascal Perrineau, The Conditions for the Re-emergence of an Extreme Right Wing in France: the National Front, 1984-98, in: Edward J. Arnold (Hrsg.), The Development of the Radical Right in France. From Boulanger to Le Pen, London 2000, S. 261-264.

<sup>46</sup> Zu den regionalen Hochburgen des FN siehe: Daniela Heimberger, Der Front National im Elsass. Rechtsextremismus in Frankreich. Eine regionale Wahlanalyse, Wiesbaden 2001; Dietmar Loch, Marseille – eine Hochburg des Front National. Erklärungsansätze für den Erfolg des Rechtsextremismus in Frankreich, in: Frankreich-Jahrbuch 1990, S. 157-170; Jean-Philippe Roy, Le Front National en Région Centre. 1984-1992, Paris 1993.

<sup>47</sup> Vgl. Le Monde vom 8. September 1988, S. 12 sowie Le Monde vom 11. Oktober 1988, S. 10.

<sup>48</sup> Bergsdorf, Geschwister, S. 168.

ein höherer Prozentsatz für die rechtskonservative Liste *Majorité pour l'autre Europe* von Philippe de Villiers. 12,2 Prozent machten am Wahltag ihr Kreuz bei de Villiers Liste, lediglich 10,5 Prozent der Wähler beim *Front National*.

Nachdem die Präsidentschaftswahlen im April 1995 Jean-Marie Le Pen das bis zu diesem Zeitpunkt landesweite Rekordergebnis von 15,0 Prozent der Wählerstimmen erbracht hatten<sup>49</sup>, führten die Kommunalwahlen im Juni 1995 zur Übernahme prestigeträchtiger Bürgermeisterämter durch Kandidaten des *Front National*. Neben den kleineren Städten Vitrolles und Marignane schaffte es Le Pens Partei erstmals, landesweit bekannte Kommunen zu erobern. Mit Jacques Bompard wurde ein FN-Politiker in der populären südfranzösischen Touristenhochburg Orange Bürgermeister. Mit der 165.000 Einwohner umfassenden Hafenstadt Toulon erreichte der FN zum ersten Mal in seiner Geschichte die Mehrheit in einer der zwanzig größten Städte Frankreichs. Jean-Marie Le Chevalier wurde Bürgermeister und behielt dieses Amt bis zur Wahl Hubert Falcos vom RPR im Jahre 2001. Hohe Ergebnisse erzielte der *Front National* auch in den Großstädten Marseille und Mulhouse.

Während das absolute Mehrheitswahlsystem bei den Parlamentswahlen 1997 trotz 14,9 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen für den *Front National* nur ein Mandat erbrachte, welches wenige Monate später aberkannt wurde, fanden die Regionalwahlen im März 1998 letztmalig im Verhältniswahlsystem ohne Sperrklausel statt. Dadurch konnte der FN seine prozentuale Stärke von 15,3 Prozent nutzen und insgesamt 277 Mandate in den Regionalräten erreichen. In Folge dieses massiven Einzugs von FN-Abgeordneten in die Regionalräte kam es zu heftig kritisierten Allianzen zwischen liberalen und konservativen Kandidaten sowie den FN-Fraktionen im Hinblick auf die Wahl der Regionalpräsidenten. Ein dadurch provoziertes Auseinanderbrechen der UDF konnte nur mit Mühe verhindert wer-

den.<sup>50</sup> Die Folge dieses massiven Wahlerfolgs des *Front National* war eine Initiative zur Änderung des Wahlsystems für die Regionalwahlen, die von Präsident Chirac ausging. Kurze Zeit später wurde das Wahlsystem vom bisherigen, den *Front National* begünstigenden, reinen Verhältniswahlsystem hin zum speziellen Wahlsystem für die Kommunalwahlen verändert, welches ein Mehrheitswahlsystem in zwei Wahlgängen mit Elementen eines Verhältniswahlsystems kombiniert.

### Die Spaltung der Partei

Seit Mitte der 1990er Jahre mehrten sich innerparteiliche Spannungen zwischen Anhängern einer moderaten, auf Zusammenarbeit mit dem damaligen RPR und der UDF orientierten Politik um Bruno Mégret und der traditionellen radikaleren, auf Oppositionsrhetorik konzentrierten Richtung um den Parteivorsitzenden Le Pen. Im Dezember 1998 kam es zum endgültigen Bruch. Mégret verließ den *Front National* und gründete im Januar 1999 den *Mouvement National Républicain* (MNR). Die folgenden Wahlen führten zu enttäuschenden Ergebnissen für beide Parteien. Le Pens Partei erreichte mit 5,7 Prozent der Stimmen ein unterdurchschnittliches Ergebnis bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1999, während Mégrets MNR mit lediglich 3,3 Prozent ebenfalls deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Die folgenden Kantonalwahlen im März 2001 erbrachten im ersten Wahlgang zwar einen leichten Aufwärtstrend für den *Front National*, der jedoch mit durchschnittlichen 7,1 Prozent landesweit nicht die Ergebnisse der letzten Jahre widerspiegelte, während Mégrets MNR bei einem Ergebnis von 3,0 Prozent verharrte.

### Die Präsidentschaftswahlen 2002 und die aktuelle Situation

Die Präsidentschaftswahlen 2002 stellen den bisherigen Höhepunkt der Wahlhistorie des *Front National* dar. Im ersten Wahlgang am 21. April 2002 erreichte Jean-Marie Le Pen 16,9 Prozent

<sup>49</sup> Für eine detaillierte Analyse der Präsidentschaftswahlen 1995 siehe: James G. Shields, Le Pen and the Progression of the Far-Right Vote in France, in: French Politics and Society, Vol. 13, Nr. 2/1995, S. 21-39.

<sup>50</sup> Joachim Schild, Front National – Spaltpilz für die bürgerliche Rechte, in: Aktuelle Frankreich Analysen, Nr. 9, 4/1998 [im Folgenden: Spaltpilz], S. 8.



der abgegebenen Wählerstimmen. Dies entsprach mehr als 4,8 Millionen Wählern. Le Pen lag somit erstmals auf dem zweiten Platz der Wählergunst. Er hatte knapp 190.000 Stimmen mehr als Premierminister Lionel Jospin vom *Parti Socialiste* erhalten und lag nur 850.000 Stimmen hinter dem Amtsinhaber Jacques Chirac. Ungeachtet der breiten Unterstützung aller demokratischen Kräfte für Chirac und gegen den Rechtsaußenkandidaten, konnte Le Pen sein Ergebnis auch im zweiten Wahlgang leicht steigern. Während Jacques Chirac am 5. Mai mit der überwältigenden Mehrheit von 82,2 Prozent der Stimmen wieder gewählt wurde, vereinigte Jean-Marie Le Pen mehr als 5,5 Millionen Stimmen auf sich und erhielt somit 17,8 Prozent der abgegebenen Wählerstimmen im zweiten Wahlgang. Dies stellt das bisherige Rekordergebnis des *Front National* bei einer landesweiten Wahl dar. Aufgrund der hohen Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang kann man konstatieren, dass fast jeder fünfte wahlberechtigte Franzose für Jean-Marie Le Pen als Präsidenten votiert hatte. Darüber hinaus war Le Pen im Großteil Ost- und Südostfrankreichs stärkster Kandidat geworden.<sup>51</sup>

Bei den anschließenden Parlamentswahlen im Juni 2002 erreichte der *Front National* 11,3 Prozent der Wählerstimmen und wurde hinter der auf Initiative von Präsident Chirac kurz zuvor neu gegründeten Sammlungspartei *Union pour la majorité présidentielle* und dem *Parti Socialiste* drittstärkste Partei Frankreichs. Dennoch reichten dieser Fakt und fast drei Millionen Wähler aufgrund des absoluten Mehrheitswahlsystems nicht aus, um bei den Wahlen ein Mandat zu erzielen. Die Regionalwahlen im März 2004 brachten dem *Front National* keine weitere Verbesserung im landesweiten Durchschnitt. Mit 14,7 Prozent der Stimmen erreichte die Partei ein ähnliches Ergebnis wie bei den vorhergehenden Regionalwahlen. In Folge der Europawahlen am 18. Juni 2004 wurden Jean-Marie Le Pen sowie seine Tochter und Nachfolgerin Marine Le Pen als Abgeordnete ins Europäische Parlament

gewählt. 9,8 Prozent der Wähler hatten für den *Front National* votiert.

Die Wahlen des Jahres 2007 verliefen enttäuschend für die Partei. Mit 10,4 Prozent der Wählerstimmen blieb Le Pen der Einzige in die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen deutlich versagt, während die Parlamentswahlen im Juni des Jahres mit lediglich knapp 4,3 Prozent eine deutliche Niederlage bedeuteten. Erklärt werden konnte dieser Rückgang primär mit FN-Wählern, die bei dieser Wahl die präsidentielle Mehrheit für Nicolas Sarkozy sichern wollten. Dieser hatte in seinem Wahlkampf geschickt Kernthemen des *Front National* wie Einwanderung und Sicherheit besetzt.<sup>52</sup> Ähnlich enttäuschend verliefen die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009. Die Partei erreichte nur noch 6,3 Prozent und verlor vier von sieben Mandaten.

### Zusammenfassung und Fazit

Betrachtet man die Wahlhistorie des *Front National*, so muss man konstatieren, dass sich die Wählerschaft der Partei seit Mitte der 1980er Jahre konsolidiert hat. Von einer Protestpartei kann daher keine Rede sein, denn „nie zuvor war es der französischen extremen Rechten gelungen, sich über einen längeren Zeitraum in der Wählerschaft zu etablieren, wie es die Partei Jean-Marie Le Pens seit Mitte der 80er Jahre erreichte.“<sup>53</sup> Auf kommunaler und regionaler Ebene ist es dem *Front National* gelungen, Hochburgen zu etablieren. Auf nationaler Ebene schützt das absolute Mehrheitswahlsystem, trotz Wahlergebnissen von mehr als zehn Prozent, vor größeren Mandatszahlen in der *Assemblée Nationale*.<sup>54</sup>

Zusammenfassend muss man feststellen, dass der elektorale Aufstieg des *Front National* auch durch externe strategische Fehler zu verantworten ist. Mitterrands Spiel mit dem Feuer führte 1986 weder zu einem sozialistischen Wahlsieg noch zur langfristigen Schwächung der Mitte-Rechts-Parteien RPR und UDF. Ganz im Ge-

<sup>51</sup> Für eine ausführliche Analyse der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2002 siehe: Patrice Buffotot/David Hanley, *The normalisation of French Politics? The elections of 2002*, in: *Modern & Contemporary France*, Vol. 11, Nr. 2/2003, S. 131-146.

<sup>52</sup> Gey, *Comeback*, S. 2.

<sup>53</sup> Schild, *Spaltpilz*, S. 3.

<sup>54</sup> Aufgrund des speziellen Wahlsystems für die zweite Parlamentskammer gilt dies ebenso für den *Sénat*.

genteil wurde mit der Etablierung des *Front National* der PCF als natürlicher Koalitionspartner des *Parti Socialiste* geschwächt. Statt wie von Mitterand erhofft waren es nicht primär die bürgerlichen Wähler von RPR und UDF, die sich zunehmend für die Wahl des *Front National* entschieden, sondern ehemals kommunistisch wählende Arbeiter. Darüber hinaus trifft den PCF eine Mitverantwortung, da er zu Beginn der 1980er Jahre einen teils xenophobischen Wahlkampf initiierte und somit die kommunistisch wählende Arbeiterschaft für das Thema Immigration negativ sensibilisierte.

Der Einsatz des Wahlsystems als „Mittel des politischen Kampfes“<sup>55</sup> hat in Frankreich zu negativen Folgen geführt. Bereits die Anreicherung des Wahlsystems für die Kommunalwahlen mit Elementen des Verhältniswahlsystems hatte 1981 die Wahlchancen des *Front National* auf lokaler Ebene deutlich gesteigert. Die langjährige Unterschätzung des *Front National* als Protestpartei führte darüber hinaus dazu, dass durch die großen demokratischen Parteien keine langfristige Strategie gegen seinen Aufstieg entwickelt wurde. Einschätzungen wie die des späteren Premierministers Lionel Jospin, dass der Wahlerfolg des FN nur eine „Seifenblase“<sup>56</sup> sei, führten dazu, dass der Partei zu spät mit der nötigen Ernsthaftigkeit begegnet wurde. Darüber hinaus tragen die demokratischen Parteien der Rechten und der Mitte eine Verantwortung, indem sie durch Wahlabsprachen dem noch jungen und wenig erfolgreichen *Front National* seine ersten Mandate sicherten sowie ihn hoffähig machten, um selbst Ämter auf kommunaler und regionaler Ebene besetzen zu können. Dies gilt insbesondere für die frühen 1980er Jahre, in denen für zahlreiche Politiker von RPR und UDF die Unterstützung des *Front National* „pour battre l'adversaire socialo-communiste“<sup>57</sup> wichtiger war, als die Verhinderung der Etablierung einer rechtsex-

tremen Partei im französischen Parteiensystem. Eine konsequente Ablehnung der Zusammenarbeit mit dem *Front National* hätte hingegen eine deutliche Signalwirkung auf bürgerliche Wählerschichten gehabt.

<sup>55</sup> Bergsdorf, Geschwister, S. 24.

<sup>56</sup> Lionel Jospin nach dem Wahlerfolg des Front National in Dreux im September 1983 zitiert in: Dietmar Loch, Der schnelle Aufstieg des Front National. Rechtsextremismus im Frankreich der 80er Jahre, München 1990, S. 13.

<sup>57</sup> Géraud Durand, Enquête au coeur du Front National, Paris 1996, S. 50.

# Strategien von Regierungsmehrheit und Opposition in Untersuchungsausschüssen

Dipl.-Pol. Thomas Bathge<sup>1</sup>

## I. Einleitung

Untersuchungsausschüsse gelten gemeinhin als das „schärfste Schwert des Parlaments“ (Engels 1989: 17). In der Konkurrenzdemokratie sind sie vor allem ein politisches Kampfinstrument der parlamentarischen Opposition gegenüber der Regierung und der sie stützenden Mehrheit.<sup>2</sup> Im Zuge des Parteienwettbewerbs bedienen sich Opposition und Regierungsmehrheit dabei unterschiedlicher Strategien in den Untersuchungsausschüssen, um einen Erfolg gegenüber dem politischen Gegner in der Öffentlichkeit zu erringen bzw. Erfolge der anderen Seite zu verhindern. Der Aufsatz wird der Frage nachgehen, welche Strategien dies im Einzelnen sind und warum die Akteure sie verwenden. Angeschnitten werden soll zudem die Frage, wann es sich für die parlamentarische Opposition lohnt, einen Untersuchungsausschuss zu initiieren.

Besonders anschaulich lassen sich diese Fragen am Beispiel des traditionell ausgeprägten hessischen Parteienwettbewerbs beantworten.<sup>3</sup> Mit dem Antritt der CDU/FDP-Regierung unter Ro-

land Koch 1999, ausgestattet mit sehr knapper Mehrheit nach einer umstrittenen Unterschriftenkampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft, verstärkte sich die Konfrontation zwischen den politischen Lagern (CDU/FDP und SPD/Die Grünen) weiter. Dementsprechend hart werden die Auseinandersetzungen gerade in den Untersuchungsausschüssen geführt: „In einem Bundesland, in dem die Mehrheit an einem Sitz hängt, egal für wen, glaubt man, mit jedem einzelnen Punkt einen entscheidenden Schlag gegen den jeweils anderen machen zu können“, bemerkte Ministerpräsident Koch zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses „Freie Wähler“.<sup>4</sup> Der Hessische Landtag hat in der Folge einige sehr umkämpfte Untersuchungsausschüsse (z.B. zum „CDU-Spendenskandal“) hervorgebracht, liefert aber auch Beispiele für Untersuchungsausschüsse, in denen bestimmte Strategien keine Erfolge – vor allem im Sinne der Opposition – erbrachten.

Der Aufsatz basiert auf einer Untersuchung der sechs eingesetzten Untersuchungsausschüsse des Hessischen Landtags in der 15. und 16. Wahlperiode in den Jahren 1999-2008. Methodisch beruhen die Einzelfallanalysen der Untersuchungsausschüsse auf halbstandardisierten Interviews mit beteiligten Abgeordneten auf Seiten von Regierungsmehrheit und Opposition. Hinzugezogen wurden außerdem nichtöffentliche und öffentliche Sitzungsprotokolle, Zeitungsartikel, Plenarprotokolle, Einsetzungs-, Erweiterungs- und sonstige Anträge sowie die Abschlussberichte der jeweiligen Ausschüsse.<sup>5</sup> Zudem wird auf eine quantitative Inhaltsanalyse von Zei-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Diplom-Politologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrgebiet IV: Politik und Verwaltung, Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen.

<sup>2</sup> Diese Auffassung hat sich in der Literatur überwiegend durchgesetzt und zeigt sich auch schon in den vielen teils frühen Reformüberlegungen zum Untersuchungsrecht (vgl. Partsch 1964; Schüttmeyer/Thaysen 1988; Arndt 1964; Kipke 1985). Die strategischen Überlegungen der Opposition schließen die Kontrolle der Regierung aber ausdrücklich nicht aus. Nur wird diese Kontrolltätigkeit in der funktionalen Gewaltenteilung nicht vom gesamten Parlament wahrgenommen. Der Parteienwettbewerb muss Kontrolle nicht zwangsläufig be- oder gar verhindern, sondern setzt im Gegenteil Anreize für die Opposition, die Regierung zu kontrollieren (vgl. Schmidt 2008: 154).

<sup>3</sup> Als Stichworte sollen hier der Aufstieg der hessischen CDU unter ihrem rechtskonservativen Parteivorsitzenden Alfred Dregger und der Einzug der Grünen in den Landtag in den 1980er Jahren gepaart mit unsicheren Mehrheitsverhältnissen sowie der Verweis auf den starken linken SPD-Parteilügel genügen (vgl. Schiller 2004; Meng 1996: 293-295; Galonska 1999: 300).

<sup>4</sup> Roland Koch, in: Plenarprotokoll 16/115, 21.11.2006: 7968.

<sup>5</sup> Der Aufsatz stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse meiner unveröffentlichten Diplomarbeit: Bathge 2008: Untersuchungsausschüsse des Hessischen Landtags 1999-2008, Marburg. Die Arbeit ist auch in der Bibliothek des Hessischen Landtags einsehbar: Sig.: Sonderstandort \*1177.

tungsartikeln zu bestimmten Ausschüssen zurückgegriffen.

Zum besseren Verständnis werden die Untersuchungsgegenstände der Ausschüsse kurz vorgestellt:

1. Der Untersuchungsausschuss 15/1:

Der „**Bouffier-Ausschuss**“ befasste sich mit den Vorwürfen des Parteiverrats und Prozessbetrugs gegen Innenminister Volker Bouffier in seiner Tätigkeit als Rechtsanwalt in einem Scheidungsverfahren.

2. Der Untersuchungsausschuss 15/2:

Der Ausschuss „**CDU-Spenden**“ nahm die der CDU zugeflossenen „Spenden“ aus der Schweiz und Liechtenstein in den Blick, bei denen es sich tatsächlich um Parteivermögen der hessischen CDU handelte. Diese Gelder waren vor Verschärfung des Parteiengesetzes auf Auslandskonten geparkt worden und wurden im Laufe der 90er Jahre wieder in das reguläre Parteivermögen eingespeist. Symbolfigur dieses Ausschusses war der Ministerpräsident Roland Koch, zugleich Parteivorsitzender der hessischen CDU zum Zeitpunkt der Aufdeckung der Vorgänge.

3. Der Untersuchungsausschuss 15/3:

Der „**Staufenberg-Ausschuss**“ handelte von angeblichen Unregelmäßigkeiten beim Verkauf der so genannten Unterburg der Burg Staufenberg. Hier richtete sich die Kritik der Opposition vor allem gegen Finanzminister Horst Weimar.

4. Der Untersuchungsausschuss 16/1:

Im Ausschuss „**Steuerfahnder**“ ging es um den Verdacht, dass eine interne Dienstanweisung im Finanzamt Frankfurt zur Schonung von Steuersündern geführt und die Steuerfahnder in ihrer Arbeit behindert habe. Auch hier machte die Opposition den Finanzminister verantwortlich.

5. Der Untersuchungsausschuss 16/2:

Der Ausschuss „**Polizei**“ befasste sich mit Korruptionsfällen in einer Polizeibehörde. Der Innenminister war hier der Kristallisationspunkt der Vorwürfe.

6. Der Untersuchungsausschuss 16/3:

Der Ausschuss „**Freie Wähler**“ untersuchte das angebliche Angebot der CDU an die Freien Wähler, auf eine Kandidatur bei den Landtagswahlen zugunsten einer Wahlkampfkostenrückerstattung auf kommunaler Ebene zu verzichten. Der Ministerpräsident rückte hier in den Fokus der Opposition.

## II. Die strategischen Ziele von Mehrheit und Opposition

Strategien sind „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (Raschke/Tils 2007: 127). Strategien berücksichtigen also optimalerweise Ausgangssituation, eigene Mittel, Gegenstrategien und sonstige Einflüsse. Ganz wesentlich bestimmt werden Strategien dabei durch die Auswahl des strategischen Ziels (ebd.: 145). Für die Mehrheit und die Opposition im Hessischen Landtag lässt sich jeweils ein übergeordnetes strategisches Fernziel ausmachen: die Verhinderung bzw. die Herbeiführung eines Machtwechsels.<sup>6</sup> Aus diesen Fernzielen lassen sich jeweils verschiedene strategische Teilziele für das Untersuchungsverfahren herleiten.

Auch wenn sich für den Hessischen Landtag ebenfalls feststellen lässt, dass die Parteien sich in allen Debatten zur Aufklärung der Vorgänge als formalem Ziel des Untersuchungsverfahrens bekannten (vgl. Kipke 1985: 83), um dem Vorwurf der parteipolitischen Instrumentalisierung des Verfahrens zu entgehen, wird das Verfahren tatsächlich aber durch die politischen Ziele von Mehrheit und Opposition bestimmt. Während die Mehrheit als „Schutztruppe“ die Verteidigung des betroffenen Ministers und der gesamten Regierung übernimmt, tritt die Opposition als „Chefanklägerin“ auf (Glauben/Brockner 2011: 158).

Die parlamentarische Mehrheit verfolgt dabei das strategische Ziel des eigenen Machterhalts und schlüpft deshalb in die Rolle der konsequenten Verteidigerin „ihrer“ Regierung. Die Mehrheit hat kein Interesse, ihre eigenen Wahlchancen

<sup>6</sup> Ludger Helms bezeichnet den Machtwechsel als „das wichtigste Ziel sämtlicher Bestrebungen der parlamentarischen Opposition“ (Helms 2010: 236).

durch öffentliche Kritik an der Regierung einzu-trüben. Ihr kann nicht daran gelegen sein, dass die Opposition auf Kosten der Regierung politische Erfolge erzielt (Link 1998: 168). Sie legt darum auch keinen Wert auf die Aufklärung von Sachverhalten, wenn absehbar ist, dass dies die Regierung belasten könnte. Das geht einher mit einem Abwägungsprozess, in dem die Mehrheit abschätzt, ob der Glaubwürdigkeitsverlust in der Öffentlichkeit bei fehlender Mitarbeit im Untersuchungsausschuss höher ist, als die politischen Folgen des Zugebens von Fehlern der Regierung (Hermes 1994: 351). In den untersuchten Fällen entschied sich die Regierungsmehrheit für einen Mittelweg aus Verzögerung oder Blockade des Verfahrens und wohl dosierter Aufklärung des Sachverhalts. In keinem Untersuchungsausschuss entzog die Mehrheit der Regierung das Vertrauen. Selbst beim brisantesten Untersuchungsausschuss zur CDU-Spendenaffäre kam es nicht zu einem Bruch der CDU/FDP-Koalition.<sup>7</sup> Die Mehrheit wird höchstens bereit sein, gewisse Missstände in der Verwaltung aufzudecken und einzugestehen, wenn sie die Verantwortung dafür auf die Vorgängerregierung abwälzen kann (Ismayer 2001: 372), wie dies in der „Steuerfahnderaffäre“ und im Ausschuss „Polizei“ teilweise der Fall war. Dem von der Opposition angegriffenen Kabinettsmitglied wurde meist demonstrativ der Rücken gestärkt und dessen Verantwortung für den vermeintlichen oder tatsächlichen Missstand heruntergespielt.<sup>8</sup> Dies kam in allen Abschlussberichten zum Ausdruck, in denen die Vorwürfe der Opposition gegen Regierungsmitglieder und führende Repräsentanten der Regierungsmehrheit immer zurückgewiesen wurden.

Im Gegensatz zur Regierungsmehrheit, die von einer geringen öffentlichen Aufmerksamkeit für den Ausschuss eher profitiert, ist die Opposition auf diese angewiesen, um ihre strategischen Ziele erreichen zu können. Die Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit ist ein wichtiges strategi-

sches Teilziel im Untersuchungsverfahren. Ohne öffentliche Aufmerksamkeit ist es der Opposition nicht möglich, ihre Wertungen zum Untersuchungsgegenstand überhaupt zu verbreiten.<sup>9</sup> Sie wird in diesem Aufsatz am Medieninteresse an den einzelnen Ausschüssen festgemacht.

Die Opposition versucht, die Regierung und die sie stützende Mehrheit öffentlich unter Druck zu setzen und für die vermeintlichen Missstände oder Skandale direkt verantwortlich zu machen. Ihr liegt daran, die Glaubwürdigkeit einzelner Regierungsmitglieder und der Regierung insgesamt zu erschüttern. Dies ist meist verbunden mit Rücktrittsforderungen gegen einzelne Regierungsmitglieder oder gar mit dem Verlangen nach Neuwahlen schon zu Beginn oder vor der Konstituierung des Untersuchungsausschusses. Ohne eine Mobilisierung der Öffentlichkeit ist ein solches Ziel nicht zu erreichen. Der Opposition muss es gelingen, die Öffentlichkeit auf ihre Seite zu ziehen und sie zu einem „politischen Unwerturteil“ über die Regierung und die sie stützende parlamentarische Mehrheit zu veranlassen (Kipke 1985: 93). Sie muss dafür das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung und das Ansehen der Regierung in der Öffentlichkeit untergraben, sich aber gleichzeitig als bessere Alternative präsentieren (Glauben/Brockner 2005: 4). Die Opposition muss generell darauf achten, dass sie glaubhaft als Vorkämpferin für das allgemeine Aufklärungsinteresse erscheint, um die Öffentlichkeit als Geschädigte und Schiedsrichterin zu gewinnen (Hitzler 1989: 336f.). Dies geschieht, indem die Opposition nicht nur auf die politischen Fehler der Regierung hinweist, sondern besonders auf ihre moralischen Verfehlungen.

An eine tatsächliche Kontrolle des vermeintlichen Missstands und eine parteiübergreifende Bewertung der Vorgänge ist unter diesen Vorzeichen nicht zu denken. Beide Seiten sind im Verfahren eher darauf bedacht, ihre schon vor Be-

<sup>7</sup> Kipke (1985: 88f.) stellt dies für die Bundesebene ebenfalls fest.

<sup>8</sup> Als Ausnahme erscheint nur der Rücktritt von Staatsminister Jung während des Ua 15/2, der laut Presseberichten auf Druck der FDP zurückgetreten sein soll.

<sup>9</sup> Berücksichtigt werden muss, dass politische Inhalte in den Medien das „Ergebnis von Interaktionsprozessen“ zwischen Politik und Medien sind (Jarren/Donges 2011: 26). Eine reine Vermittlung der politischen Wertungen durch die Medien an das Publikum findet daher nicht statt (Sarcinelli 2011: 274f.).

ginn des Untersuchungsausschusses feststehenden Interpretationen durchzusetzen und jegliche Erfolge des Gegners in inhaltlicher oder rechtlicher Hinsicht zu verhindern. Die Auseinandersetzungen kreisen um die Heranziehung von Beweisen, die Befragung von Zeugen, die zeitliche Ausgestaltung des Verfahrens, die Interpretationen des Untersuchungsgegenstands und auch um die Frage, ob die Einsetzung des Ausschusses überhaupt notwendig war.

### III. Personalisierungsstrategien

In der Einsetzungsphase ist die Opposition faktisch „Herrin des Verfahrens“ und beschließt die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen nur dann, wenn die Einsetzungsbedingungen von ihr als günstig angesehen werden (Ismayer 2001: 369).<sup>10</sup> Eine wesentliche Grundlage jedes Untersuchungsausschusses war ein tatsächlicher oder vermeintlicher Verstoß gegen Normen, Werte, Moralvorstellungen oder Gesetze durch Repräsentanten des politischen Systems, entweder der Landesregierung und/oder der Regierungspartei, sowie durch Personen der staatlichen Verwaltung, für deren Handlungen der zuständige Minister oder der Ministerpräsident verantwortlich gemacht wurde. Unterschieden werden muss dabei zwischen der Ursprungsübertretung und den sogenannten „second-order transgressions“, die begangen werden, um die erste Verfehlung zu verdecken. Häufig wird dieser Überschreitung (ob nachgewiesen oder nicht) eine wichtigere Stellung eingeräumt als dem ersten Verstoß (Thompson 2000: 17). In ihrer herausgehobenen Stellung übernehmen die politischen Führungspersonlichkeiten Vorbildfunktion bei der Beachtung von Normen für den Rest der Gesellschaft (Hondrich 2002: 25). Für Vorgänge, die diese Vorbildfunktion untergraben und ihre Reputation beschädigen, sind Politiker sehr anfällig (Thompson 2000: 102). Hieraus ergibt sich die „starke Personalisierungstendenz“ politischer Skandale (Kaesler 2001: 28), die sich auch in Untersuchungsausschüssen niederschlägt. Es gilt

auch hier: „Im politischen Raum (...) ist die Schwelle zum Skandal leicht erreicht“ (Neckel 1989: 62).

So stand im „Bouffier-Ausschuss“ nicht mehr allein der Vorwurf des Parteiverrats und Prozessbetrugs gegen Rechtsanwalt Volker Bouffier im Vordergrund, sondern vor allem die Fragen, ob dieser in seiner Funktion als Innenminister den Landtag wahrheitsgemäß informiert und ob das Justizministerium Einfluss auf die Ermittlungen gegen Bouffier genommen hatte. Die Opposition nutzte in solchen Fällen die Gelegenheit, die Vorwürfe auch auf andere Regierungsmitglieder auszuweiten, um die Glaubwürdigkeit der gesamten Regierung zu erschüttern. Die Beschuldigung, die zuständigen parlamentarischen Gremien und die Öffentlichkeit in der Sache belogen zu haben, wurde in den anderen Untersuchungsausschüssen gegenüber Mitgliedern der Regierung Koch ebenfalls erhoben. Zu Bekanntheit brachte es in diesem Zusammenhang der Ausschuss „CDU-Spenden“, vor und in welchem die Opposition gleich mehrfach den Ministerpräsidenten Roland Koch der Lüge bezichtigte. Oftmals waren diese Vorwürfe Folge der wiederholten schriftlichen und mündlichen Nachfragen der Opposition in den zuständigen Ausschüssen und im Plenum, mit denen sie zugleich das öffentliche Interesse an dem Fall testete. Denn ohne ein spürbares Medieninteresse ist der Untersuchungsausschuss als politisches Kampfinstrument nicht einsetzbar.<sup>11</sup> Die Verknüpfung des Vorgangs mit der Person des Ministers oder gar des Ministerpräsidenten erlaubt es, komplizierte Sachverhalte vereinfacht darzustellen, eine intensive begleitende Berichterstattung sicherzustellen und ermöglicht es der Opposition erst, aus diesem Vorgang politisches Kapital zu schlagen (Germis 1988: 22).

Letztlich beruhte die Begründung zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu einem großen Teil immer auf der Anschuldigung der Opposition, die Landesregierung hätte falsch oder nur unzureichend über den Sachverhalt informiert.

<sup>10</sup> „Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen“ (Hessische Verfassung, Art. 92).

<sup>11</sup> Die Medien üben eine „Verstärkerfunktion“ hinsichtlich der öffentlichen Reaktionen aus (Neckel 1989: 69). Durch sie kann öffentliche Empörung kommuniziert werden (Hondrich 2002: 61).

Dies gilt insbesondere für Untersuchungsausschüsse, die einen Missstand in der Verwaltung untersuchten, für den der Minister höchstens indirekt verantwortlich war (z.B. der Ausschuss „Polizei“) und somit kein „klassischer“ politischer Skandal vorlag, in dem politische Führungspersonen schon in Vorgänge verstrickt waren, die zum Beispiel Machtmissbrauch, irreguläre Finanztransaktionen oder sexuelle Normüberschreitungen zum Thema hatten (vgl. Thompson 2000: 91-94). Demgegenüber hatte die Ursprungsverfehlung im Ausschuss „CDU-Spenden“ ein höheres Gewicht, weil in diesem Fall der Ministerpräsident schon direkt involviert schien. „Das ist natürlich die klassische Ausgangssituation, in der eine Opposition, wenn sie den Namen zu Recht tragen will (...), dann auch auf die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses dringen muss“, erklärte ein Ausschussmitglied der Grünen zur Einsetzung.<sup>12</sup> Deutlich wird die personelle Zuspitzung an den Rücktrittsforderungen gegen das beschuldigte Regierungsmitglied, die oftmals schon vor der Einsetzung des jeweiligen Untersuchungsausschusses erhoben und während des Verfahrens selbst immer wieder gestellt werden.

Diese Personalisierungsstrategie setzt sich im Verlauf des Untersuchungsverfahrens fort. SPD und die Grünen erwähnten die Anschuldigungen gegen das jeweilige Regierungsmitglied in schöner Regelmäßigkeit in den Zeugenbefragungen, in den Landtagsdebatten und in den Anträgen zum Thema oder versuchten gar durchzusetzen, politische Zeugen mehrmals vorzuladen oder, wie im Fall des Ministerpräsidenten Koch, unter Eid zu vernehmen, während die Regierungsfractionen eine personelle Zuspitzung der Vorwürfe verhindern wollten. Dies geschieht in der Regel über eine sogenannte „Versachlichung der Ausschussarbeit“, die häufig in engem Zusammenhang mit Zeitspielstrategien steht. So versuchte die Mehrheit im Landtag durch Änderungen der Erweiterungsanträge der Opposition mit Verweis auf das Bestimmtheitsgebot oder durch Vorlage eigener Erweiterungsanträge die Nennung von Kabinettsmitgliedern zu verhindern. Ebenso verteidigte sie in den Zeugenbefragungen ihren Mi-

nister bzw. Ministerpräsidenten gegen Unterstellungen und Suggestivfragen der Opposition und bemühte sich, die Befragung auf andere Schuldige oder auf die Sachebene des Missstands zu lenken.

Strategisches Teilziel der Opposition ist es, für einen tatsächlichen oder vermeintlichen Ausgangsverstoß, der von den Medien aufgedeckt wurde, einem Minister die Verantwortung zuzuweisen. Um die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses vor der Öffentlichkeit begründen zu können und durch die Personalisierung des Missstands selbst günstige Ausgangsbedingungen für den Einsatz des Untersuchungsausschusses als politisches Kampfinstrument zu haben, ist es für die Opposition wichtig, auch in Ausgangssituationen mit direkter Involvierung von Regierungsmitgliedern, diesen eine „second-order transgression“ anlasten zu können.

Für die Mehrheit ist die Einsetzung des Ausschusses hingegen als Minderheitsrecht eines Fünftels der Abgeordneten im Landtag nicht zu verhindern. Es wäre auch strategisch nicht klug, sich gegen die Einsetzung zu sperren, weil so der Eindruck erweckt werden würde, die Regierung hätte tatsächlich etwas zu verbergen. Deshalb stimmte die Mehrheit in allen Fällen für die Einsetzung des Ausschusses oder enthielt sich der Stimme, verwies aber im Folgenden bei jeder Gelegenheit auf ihre eigene Aufklärungsarbeit vor Beginn des Untersuchungsausschusses oder auf die Aufklärung auf juristischer Ebene, um den Ausschuss als „Klamauk“ der Opposition zu entlarven und deren Machtinteresse vor der Öffentlichkeit herauszustellen. Sie begegnet der Personalisierungsstrategie mit dem Vorwurf der parteipolitischen Instrumentalisierung des Ausschusses im Bewusstsein, dass die Öffentlichkeit hiervon eher abgestoßen wird (Arndt 1964: 291; Thaysen 1988: 29).<sup>13</sup>

#### IV. Zeitspielstrategien

Das Spiel auf Zeit ist eine beliebte Strategie der Regierungsmehrheit im Untersuchungsverfahren. Sie hat dazu durch das geltende Mehrheitsprinzip im Untersuchungsausschuss sehr gute

<sup>12</sup> Leitfadenterview vom 27.05.2008 (Bathge 2008).

<sup>13</sup> Vgl. Außer Spesen nichts gewesen, in: FAZ, 20.12.2002.

Voraussetzungen. So kann die Mehrheit, die auch den Ausschussvorsitzenden stellt, gegen den Willen der Opposition die Annahme von Beweisanträgen zumindest zurückstellen und damit die Anforderung von schriftlichen Beweisen sowie die Vernehmung von Zeugen verzögern. Dazu nutzt sie das Prüfungsrecht des Untersuchungsausschusses auf Zulässigkeit der Anträge.<sup>14</sup> Das Recht der qualifizierten Minderheit auf Beweiserhebung und Beweisdurchführung wurde in den hessischen Untersuchungsausschüssen so immer wieder eingeschränkt. In einigen Fällen lehnte die Mehrheit im Ausschuss Beweisanträge der Opposition mit der Begründung ab, dass diese außerhalb des Untersuchungsauftrags lägen. Eine schnelle Anforderung von entsprechenden Akten und eine schnelle Vorladung von Zeugen, welche die Opposition gerne zu Beginn des Verfahrens hören würde, kann damit verhindert werden. Auch nach der Annahme von Beweisanträgen verbleiben der Mehrheit noch Möglichkeiten, zum Beispiel die Heranziehung von Akten zu verzögern. Dazu gehört eine gewisse Toleranz gegenüber dem Verhalten der Regierung, die dem Landtag Informationen vorenthält oder nur sehr langsam zugänglich macht. Die Mehrheit unterstützt dabei die Regierung und drängt nicht auf eine schnelle Aktenherausgabe. So wurde im „CDU-Spendenskandal“ dem Justizministerium ein langwieriges Prüfungsrecht der CDU-Parteiakten eingeräumt. Zudem nahm die Mehrheit umfangreiche Schwärzungen der Akten in Kauf.

Die Regierungskoalition reagierte mit ihrer Verzögerungsstrategie z.B. im Ausschuss „CDU-Spenden“ auf das Interesse der Opposition, politische Zeugen, wie Kabinettsmitglieder oder den Ministerpräsidenten selbst, zu Beginn des Verfahrens im Ausschuss hören und entsprechend attackieren zu können. Die Opposition will so das Anfangsinteresse der Öffentlichkeit nutzen und die Regierung unter Druck setzen (vgl. Engels 1989: 143). Die strategische Vermutung dahinter lautet, dass eine Reaktion der Öffentlichkeit, im Sinne von öffentlicher Empörung (vgl.

Hondrich 2002: 111), am ehesten in einem geringen zeitlichen Abstand zur Aufdeckung der Vorgänge zu erwarten ist, auch weil die Politik den bekannten „journalistischen Aufmerksamkeitskriterien“ unterliegt und sich in „harter Konkurrenz um die öffentliche Aufmerksamkeit“ mit anderen Themen befindet (Sarcinelli 2011: 248/345; vgl. Kipke 1989: 95; vgl. Germis 1988: 24). Langwierige Stellungnahmen von Gutachtern sind der öffentlichen Aufmerksamkeit eher abträglich. Heranrückende Wahltermine können jedoch ein hiervon abweichendes Verhalten der Ausschussmitglieder zur Folge haben. So lag der „Staufenberg-Ausschuss“ Ende des Jahres 2002 kurz vor der anstehenden Landtagswahl, so dass die Regierungsmehrheit auf ein schnelles Verfahrensende drängte, während die Opposition in dieser Konstellation etwas mehr Zeit „mitbrachte“.

Zeitspielstrategien bieten aber nicht nur der Mehrheit Vorteile, sondern können von der Opposition als ein Einfallstor zur Generierung öffentlicher Aufmerksamkeit genutzt werden. Das gilt besonders, wenn es ihr gelingt, die öffentliche Meinung vom parteitaktischen Charakter der Reaktionen der Mehrheit zu überzeugen. Das Ziel der Mobilisierung der Öffentlichkeit für die eigene Position wird außerdem durch die Betonung und Wiederholung bestimmter Tatsachen und Vermutungen verfolgt. Insbesondere der finanzielle Schaden für den Steuerzahler, der Ansehensverlust für Hessen und der Schaden für die Demokratie wurden von der Opposition häufiger erwähnt. Eine zu offensichtliche Verzögerung der Untersuchung kann der Mehrheit also durchaus schaden, wenn es der Opposition gelingt, die Mehrheit als Aufklärungsverhinderer in der Öffentlichkeit zu brandmarken und dies eventuell mit einer Klage(-androhung) vor dem hessischen Staatsgerichtshof kombiniert.

## V. Rechtliche Strategien

Der Bezug der Mehrheit auf eine formalrechtliche Argumentation ist Teil der erwähnten Versachlichung und des Spiels auf Zeit im Ausschuss. Diese rechtliche Prüfung bezieht sich nicht nur auf die Bestimmtheit und Verfassungs-

<sup>14</sup> Siehe auch IPA-Regeln, Bundestags-Drs. V/4209, 14.5.1969, §12: 3. Zu den IPA-Regeln siehe Schneider 2001: 2605.



mäßigkeit von Beweisanträgen, sondern auch auf die Zulässigkeit von Fragen – diese kann der Ausschussvorsitzende als unzulässig, zum Beispiel wegen eingeflossener Bewertungen und Unterstellungen, zurückweisen – oder auch auf die Zulässigkeit von Erweiterungsanträgen zum Untersuchungsgegenstand. Außerdem ist der Umgang mit den Zeugen selbst meist sehr umstritten, insbesondere wenn es sich um prominente politische Zeugen handelt. Während die Opposition zum Beispiel in den Ausschüssen „CDU-Spenden“ und „Freie Wähler“ auf eine Vereidigung des Ministerpräsidenten drängte, lehnte die Mehrheit dieses Ansinnen konsequent ab. Die Mehrheit hat zudem das Recht, Einsetzungs- und auch Erweiterungsanträge der Opposition zur Prüfung in den Hauptausschuss zu überweisen. Formale Mängel können eine fehlende zeitliche oder umfangreiche Präzisierung sein, auf die die Mehrheit in solchen Fällen verweist. Hiermit verbunden äußerten Vertreter der Regierungsparteien meist Zweifel an der Kompetenz und Regierungsfähigkeit der Opposition.

In den meisten Fällen kam es bei den untersuchten Ausschüssen zu keiner rechtlichen Eskalation vor dem hessischen Staatsgerichtshof. Einerseits ist die Strategie der Verlagerung des Verfahrens in die juristische Arena für die Opposition zwar reizvoll. Es ist möglich, dass ihr schon gefällenes Urteil der „unerträglichen Verzögerungstaktik“ über die Regierungsmehrheit vor Gericht und begleitet von großer öffentlicher Aufmerksamkeit bestätigt wird. Andererseits besteht dabei auch die Gefahr einer Niederlage der Opposition, was ihre Position im Verfahren schwächen könnte, zumindest wäre der Verzögerungsvorwurf nicht mehr durchzuhalten. Außerdem kann es sein, dass die Opposition mit einer Klage die Zeitspielstrategie der Mehrheit je nach Dauer des Verfahrens ungewollt unterstützt. Die Opposition setzte dafür öfter auf die öffentlichkeitswirksame Drohung mit einer Klage vor dem Staatsgerichtshof, anstatt sich tatsächlich auf eine Auseinandersetzung vor Gericht einzulassen. Nur im Ausschuss „CDU-Spenden“ erhob die Opposition Klage vor dem Staatsgerichtshof zur Durchsetzung eines Beweisantrags und zur Beschlagnahme von Akten.

## VI. Strategien in der Zeugenvernehmung

Mehrheit und Opposition sind daran interessiert, ihre Interpretationen des Untersuchungsgegenstands der Öffentlichkeit näher zu bringen. Auch die Mehrheit kann sich dieser höchst einseitigen Aufklärungsarbeit nicht verschließen, wenn sie der Opposition nicht das öffentliche Feld überlassen möchte. Dementsprechend schützen beide Seiten ihre „eigenen“ Zeugen und attackieren die Zeugen der Gegenseite. Ein Abgeordneter der CDU brachte dieses Verhalten mit dem Begriff der „Kampfzeugen“ auf den Punkt, die bestimmte Positionen im Verfahren untermauern sollen und dadurch besonders in den Fokus der fragenden Ausschussmitglieder geraten.<sup>15</sup> Lässt sich bei geladenen Gutachtern noch eine recht neutrale Fragetechnik der Ausschussmitglieder konstatieren, stellt sich das bei politischen Zeugen ganz anders dar. Die Fragen sind durchsetzt von Unterstellungen und Bewertungen, die gerne für die anwesenden Medien – grundsätzlich findet die Beweiserhebung, im Gegensatz zu den Beratungen und der Beschlussfassung, öffentlich statt – wiederholt werden, um sicherzugehen, dass die Botschaft auch transportiert wird. Nach der Sitzung bereiten die Fraktionen ihre Sicht der jeweiligen Vernehmung noch einmal für die Medien auf und die Opposition spitzt die Ergebnisse wieder auf die Person des Ministers oder des Ministerpräsidenten zu. Gleichzeitig ist die Opposition an einer tendenziellen Ausweitung der Vorwürfe auf andere Regierungsmitglieder interessiert, um die Glaubwürdigkeit der gesamten Regierung untergraben zu können.

Die Regierungsmehrheit tendiert dagegen eher dazu, die Vorwürfe auf die Ebene der Verwaltungsmitarbeiter zu begrenzen, wie es zum Beispiel im Ausschuss „Polizei“ geschah oder aber, und das passierte deutlich häufiger, dem Ausschuss jeden Aufklärungsfortschritt abzusprechen. Deshalb stellte die Mehrheit öfter in den Ausschüssen fest, dass die Zeugen nichts Neues zur Sache beigetragen hätten und verzichtete auch in einigen Fällen demonstrativ auf Fragen an die Zeugen. Aggressiver geht die Mehrheit bei politischen Zeugen zur Sache, die der Gegen-

<sup>15</sup> Leitfadenterview vom 16.06.2008 (Bathge 2008).

seite angehören und durch einen eigenen Erweiterungsantrag und Beweisantrag vorgeladen wurden.

Die Intensität der Auseinandersetzungen war in den Ausschüssen recht unterschiedlich. Während in den Ausschüssen „Freie Wähler“ oder „CDU-Spenden“ manche Zeugen sehr hart angegangen wurden, so dass diese sich teilweise gar bedroht fühlten und deshalb viele Fragen für unzulässig erklärt wurden, waren deutlich weniger derartiger Grenzüberschreitungen zum Beispiel in den Ausschüssen „Polizei“ und „Steuerfahnder“ zu verzeichnen.

## VII. Erweiterungsstrategien

Die Bestimmung des Untersuchungsgegenstands ist ein Minderheitsrecht und deshalb von der Regierungsmehrheit im Normalfall – Ausnahme können verfassungrechtliche Bedenken sein – nicht zu verhindern. Das gilt für Einsetzungs- wie für Erweiterungsanträge. Auf ihrer Grundlage können neue Beweisanträge gestellt, neue Akten herangezogen und neue Zeugen vernommen werden. Für die Opposition bietet dieses Recht einigen strategischen Nutzen.

Durch die Erweiterung ist es somit möglich, die Vorwürfe auf weitere Regierungsmitglieder auszudehnen und bestehende Vorwürfe gegen die Regierung und die parlamentarische Mehrheit im Antrag selbst und in der zugehörigen öffentlichen Debatte im Landtag zu wiederholen. Im Antrag kann zudem Kritik am bisherigen Verfahrensverlauf geäußert werden. So stellte die Opposition im „Bouffier-Ausschuss“ in ihrem Erweiterungsantrag den neuen Fragekomplexen eine ausführliche Beschwerde über die Verzögerungstaktik der Ausschussmehrheit voran. „Die Arbeit des Untersuchungsausschusses (...) wird bislang durch Abstimmungsverzögerungen, nachträgliche Korrekturen des Sitzungsprotokolls, Verschleierung von Abstimmungsinhalten und Wiederholungen von Abstimmungen erschwert.“<sup>16</sup> Die Mehrheit muss sich somit entscheiden, ob sie sich enthält und damit den erhobenen Vorwürfen indirekt zustimmt, was sehr

unwahrscheinlich ist, oder ob sie den Antrag in dieser Form ablehnt. In beiden Fällen erreicht die Opposition ihr Ziel der Öffentlichkeit vorzuführen, dass die Mehrheit die Arbeit des Ausschusses verzögert. Eine bewusste Operation der Opposition an den Grenzen des Untersuchungsrechts führt hier zu strategischen Vorteilen, auch wenn die vorangestellte Begründung des Antrags im Hauptausschuss nachträglich fallen gelassen werden musste. Mit Erweiterungen des Untersuchungsgegenstands versucht die Opposition, das Interesse der Öffentlichkeit am Ausschuss zu erhalten, indem sie dem Thema neue Brisanz verleiht, um weiteren Druck auf die Regierung und die Koalition zu entfachen (Vgl. Germis 1988: 131). Ähnlich wie in der Einsetzungsphase begründete sie auch die Erweiterungen mit der Nichtbeantwortung von Fragekatalogen oder der Falschinformation durch die Regierung. Besonders eindrücklich geschah dies im Ausschuss „CDU-Spenden“, der viermal in teilweise schneller Folge erweitert wurde. Dabei spielte wohl die Überlegung eine Rolle, mit neuen Enthüllungen und Vorwürfen die FDP zu einem Austritt aus der Koalition zu veranlassen. Diese hatte auf einem Sonderparteitag zuvor erklärt, dass sie bei neuen Fakten den Fortbestand der Koalition überprüfen würde.<sup>17</sup>

Auch für die Regierungsmehrheit stellen Erweiterungen ein sehr nützliches Instrument dar, mit dem sie den Untersuchungsgegenstand auch gegen den Willen der ursprünglichen Antragssteller des Untersuchungsausschusses verändern kann.<sup>18</sup> Mit diesen Erweiterungen nahm die Mehrheit die vorausgegangene Regierungszeit der rot-grünen Opposition in den Blick und wechselte die Rollen im Verfahren. So konnte die Mehrheit, auch noch gestützt auf ihre Beherrschung des Verfahrensablaufs, prominente Zeu-

<sup>17</sup> Vgl. FDP: Bei neuen Tatbeständen neue Entscheidung, in: Frankfurter Rundschau, 6.3.2000.

<sup>18</sup> Allerdings ist ein politischer „Gegenangriff“ eigentlich nicht erlaubt. Ob es sich um einen solchen oder um eine sinnvolle Ergänzung des Gegenstandes handelt, ist aber häufig nur schwer zu entscheiden (vgl. Badura, 1994: 200-203). Die Zustimmung der Antragssteller wird in den neuen Untersuchungsausschussgesetzen in den anderen Bundesländern und dem Bund für eine Erweiterung vorausgesetzt (vgl. Glauben/Brockner 2011: 127).

<sup>16</sup> Erweiterungsantrag Ua 15/1, Drs. 15/551, 11.11.1999.

gen aus den Reihen der Opposition vernehmen und zum „Gegenangriff“ übergehen. Sie hofft, dass den Vorwürfen die Schärfe genommen wird, wenn sie darauf verweist, dass der Sachverhalt schon in der Regierungszeit der jetzigen Opposition bekannt war (vgl. Kipke 1985: 98; vgl. Rotter 1979: 122). Mit den Ausschüssen „Polizei“ und „Steuerfahnder“ gelang es der absoluten CDU-Mehrheit in immerhin zwei von drei Untersuchungsausschüssen in der 16. Wahlperiode auf diese Weise ein Patt im Verfahren herbeizuführen und die ursprünglichen Vorwürfe gegen ihren Minister zu neutralisieren. Teilweise verzichteten die Kontrahenten ganz auf die Befragung prominenter Zeugen aus beiden Reihen.<sup>19</sup> Neben den geschilderten Verzögerungsmöglichkeiten wird die Mehrheit also initiativ und versucht ihrerseits die Opposition unter Druck zu setzen.

### VIII. Fazit und Bewertung der Strategien

Die Strategien von Mehrheit und Opposition in den Untersuchungsausschüssen des Hessischen Landtags lassen sich nicht pauschal für jede Seite festlegen. Es gibt zwar auf der Koalitionsseite die Tendenz zur Verzögerung des Verfahrens, während die Opposition öffentlichkeitswirksam zu einer Personalisierungs- und Skandalisierungsstrategie neigt, dennoch sind auch strategische Rollenwechsel im Untersuchungsausschuss auf beiden Seiten zu konstatieren. So kann die Mehrheit das Instrument des Erweiterungsantrags nutzen, um die Untersuchung auf die Regierungszeit der Vorgängerregierung auszudehnen und ehemalige Minister der aktuellen Oppositionsparteien als Zeugen vernehmen, wenn sich dafür die Gelegenheit ergibt. Die Opposition steht dann eher auf der Verteidigerseite und muss „ihre“ Zeugen gegen Angriffe verteidigen. Auch kann die Opposition selbst den Ausschuss mit Blick auf einen Wahltermin verzögern oder von den Zeitspielstrategien der Mehrheit strategisch profitieren.

<sup>19</sup> Entgegen der Ansicht von Steffani dienen die Anträge nicht nur der Verhinderung von Einseitigkeiten der Untersuchung (vgl. Steffani 1974: 470).

Wann lohnt sich die Initiierung eines Untersuchungsausschusses für die Opposition? In welchen Fällen griff die Strategie der Personalisierung am besten? Für die Opposition lohnt sich die Initiierung vor allem bei direkter Verwicklung des Ministerpräsidenten oder eines Ministers in den vermeintlichen Missstand oder Skandal. Musterbeispiel ist der „CDU-Spendenskandal“. Hingegen ist der Nachweis von direkter Verantwortung des zuständigen Ministers für angebliche Missstände in der Verwaltung äußerst mühsam. Der Vorwurf der „second-order transgression“ an den Minister reichte oft aus, um günstige Einsetzungsbedingungen zu schaffen, trug aber im Verfahren deutlich kürzer („Polizei“, „Steuerfahnder“). Auch muss die hessische Opposition die Gegenstrategie der Erweiterung durch die Regierungsmehrheit ins Kalkül ziehen. Hieraus ergibt sich ein bremsender Effekt für den Untersuchungsausschuss aus oppositioneller Sicht. Themen mit Rückbezug in die eigene Regierungszeit eignen sich somit eher weniger für einen Untersuchungsausschuss.

Der Erfolg der Opposition mit ihrer Personalisierungsstrategie soll hier anhand des Teilziels der öffentlichen Aufmerksamkeit in Form einer quantitativen Inhaltsanalyse<sup>20</sup> gemessen werden. Mit Hilfe der Auswertung von Presseartikeln zweier hessischer Tageszeitungen, die das politische Meinungsspektrum im Hessischen Landtag gut abbilden und eine überregionale Bedeutung haben, lassen sich die oben genannten Thesen plausibilisieren. Eine einfache Auszählung der Presseartikel für die Dauer der Ausschüsse „Polizei“, „Steuerfahnder“, „Freie Wähler“ und „Bouffier“ in den Regionalteilen der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der Frankfurter Rundschau<sup>21</sup> ergibt folgendes Bild:

<sup>20</sup> Eine Form der quantitativen Inhaltsanalyse kann die einfache Erfassung der Häufigkeit von Presseartikeln zu bestimmten Sachverhalten sein (Vgl. Rucht/Hocke/Oremus 1995: 263).

<sup>21</sup> Herangezogen wurden Artikel aus der Stadtausgabe der Frankfurter Rundschau (Ressorts: Rhein-Main/Hessen sowie Frankfurt) und die Rhein-Main Zeitung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Beginn der Zählung war das Datum auf dem jeweiligen Einsetzungsantrag, das Ende des Untersuchungszeitraums setzte das Datum des Abschlussberichts. Artikel mit weniger als zwei Hauptsätzen zum Thema wurden nicht erfasst.

**Abb. 1: Übersicht Presseartikel zu vier Untersuchungsausschüssen**

| Untersuchungsausschuss | Zeitraum                | Zahl der Presseartikel |            |
|------------------------|-------------------------|------------------------|------------|
| „Steuerfahnder“        | 17.09.2003 – 30.03.2006 | 07 x<br>FAZ            | 11 x<br>FR |
| „Polizei“              | 28.03.2005 – 29.03.2007 | 15 x<br>FAZ            | 23 x<br>FR |
| „Freie Wähler“         | 21.11.2006 – 05.07.2007 | 22 x<br>FAZ            | 15 x<br>FR |
| „Bouffier“             | 08.11.1999 – 04.04.2000 | 21 x<br>FAZ            | 23 x<br>FR |

Im Gegensatz zu den anderen hier untersuchten Ausschüssen wird der „Steuerfahnder-Ausschuss“ nur in sehr wenigen Artikeln thematisiert. Das weist darauf hin, dass dieser Ausschuss, der ohne die direkte Verwicklung des Finanzministers auskommen musste, nicht genügend öffentliche Aufmerksamkeit generieren konnte. Offensichtlich hatte in diesem Fall die Gegenstrategie der Mehrheit, den Untersuchungsgegenstand auf die Regierungszeit von SPD und Grünen zu erweitern, großen Erfolg. Mit dieser Erweiterung gelang es der Regierungsmehrheit, ein Patt im Verfahren herzustellen und die Vernehmung von prominenten politischen Zeugen zu verhindern. Hinzu kam die Komplexität des Sachverhalts. Ohne erfolgreiche Zuspitzung des Ausschusses auf den Finanzminister und damit fast ohne Konflikte rutschte der „Steuerfahnder-Ausschuss“ schnell ins mediale Abseits. Der Ausschuss tagte nur noch sehr unregelmäßig und geriet in Vergessenheit. Die Anzahl der Artikel zum Polizei-Ausschuss ist zwar nur leicht geringer als zum Ausschuss „Bouffier“ und liegt sogar leicht über denen des Ausschusses „Freie Wähler“. Dafür kann mit Blick auf die Dauer der Ausschüsse festgestellt werden, dass die Frequenz der Artikel bei diesen deutlich höher war als im „Polizei-Ausschuss“. Um hier den Erfolg der Personalisierungsstrategie genauer zu bestimmen, ist allerdings ein Blick auf die Überschriften und Unterzeilen der Zeitungsartikel notwendig.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Hierzu wurde in den Überschriften und Unterzeilen der ausgezählten Artikel nach Kritik am betroffenen Minister oder dem Ministerpräsidenten gesucht, die in Verbindung mit der Funktion oder dem Namen genannt werden musste.

**Abb. 2: Presseartikel mit direkter Kritik an Regierungsmitgliedern**

| Untersuchungsausschuss | Zahl der Presseartikel mit Kritik an Ministern/Ministerpräsidenten |         |
|------------------------|--|---------|
| „Steuerfahnder“        | 01 x FAZ   | 01 x FR |
| „Polizei“              | 02 x FAZ   | 01 x FR |
| „Freie Wähler“         | 10 x FAZ   | 05 x FR |
| „Bouffier“             | 03 x FAZ   | 10 x FR |

In immerhin 15 Artikeln wird die Kritik der Opposition an dem Ministerpräsidenten Koch im Ausschuss „Freie Wähler“ schon in Überschrift oder Unterzeile benannt und mit Formulierungen wie „Schwere Vorwürfe gegen Koch“, „Ein solcher Ministerpräsident ist nicht mehr tragbar“ oder auch „Bökel zieht Kochs Aussage in Zweifel“ der Öffentlichkeit vermittelt. Auch zum „Bouffier-Ausschuss“ lassen 13 Artikel eine erfolgreiche Personalisierungsstrategie der Opposition und eine höhere öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Kritik am Minister erkennen. In diesem Fall sprechen die Zeitungen von einem „Fall“ oder einer „Affäre“ Bouffier. Für den „Polizei-Ausschuss“ sind hingegen nur drei Artikel von dieser Qualität nachzuweisen. Ähnlich wie im Ausschuss „Steuerfahnder“ gelang die Zuspitzung des Ausschusses auf den Minister nicht, die „Gegenerweiterung“ der Mehrheit tat ihr Übriges. Für den Ausschuss „Freie Wähler“ lässt sich das nicht konstatieren. Hier konnte diese sonst so erfolgreiche Strategie der Mehrheit die Fokussierung der Vorwürfe auf den Ministerpräsidenten durch dessen direkte Verwicklung in die Vorgänge nicht verhindern.

## Literatur

Arndt, Adolf 1964: Reform der parlamentarischen UA? in: DRiZ 9/1964: 290-292.

Badura, Peter 1994: Das Recht der Minderheit auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, in: Hill, Hermann u.a. (Hg.): Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München: 191-206.

Bathge, Thomas 2008: Untersuchungsausschüsse des Hessischen Landtags 1999-2008, unveröffentl. Diplomarbeit, Philipps-Universität Marburg.

- Engels, Dieter 1989: *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag*, Heidelberg.
- Galonska, Andreas 1999: *Landesparteiensysteme im Föderalismus. Rheinland-Pfalz und Hessen 1945-1996*, Wiesbaden.
- Germis, Carsten 1988: *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Skandal: dargestellt am Beispiel des Deutschen Bundestags*, Frankfurt am Main.
- Glauben, Paul J./Brocker, Lars 2005/2011: *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, 1. Aufl. und 2. Aufl., Köln.
- Helms, Ludger 2010: *Strategie und politische Opposition*, in: Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hg.): *Strategie in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: 233-256.
- Hermes, Georg 1994: *Das Minderheitenrecht auf eine parlamentarische Untersuchung*, in: Däubler-Gmelin, Herta u.a. (Hg.): *Gegenrede. Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz*, Baden-Baden: 349-367.
- Hitzler, Ronald 1989: *Skandal ist Ansichtssache. Zur Inszenierungslogik virtueller Spektakel*, in: Ebbighausen, Rolf/Neckel, Sighard (Hg.): *Anatomie des politischen Skandals*, Frankfurt am Main: 334-354.
- Hondrich, Karl-Otto 2002: *Enthüllung und Ent-rüstung. Eine Phänomenologie des politischen Skandals*, Frankfurt am Main.
- Ismayer, Wolfgang 2001: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Opladen.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick 2011: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Kaesler, Dirk u.a. 2001: *Der politische Skandal. Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik*, Opladen.
- Kipke, Rüdiger 1985: *Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags. Praxis und Reform der parlamentarischen Enquete*, Berlin.
- Linck, Joachim 1998: *Die parlamentarische Kontrolle in den deutschen Landesparlamenten*, in: Karpen, Ulrich (Hg.): *Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. Zehn Jahre „Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG)“*. Zehn Jahre „Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)“, Heidelberg: 151-170.
- Meng, Richard 1996: *Abgekoppelt, aber doch stabil. Partieliten, Mitglieder und Wähler in Hessen*, in: Heidenreich, Bernd/Schacht, Konrad (Hg.): *Hessen. Wahlen und Politik*, Stuttgart: 290-312.
- Neckel, Sighard 1989: *Das Stellhölzchen zur Macht. Zur Soziologie des politischen Skandals*, in: Ebbighausen, Rolf/Neckel, Sighard (Hg.): *Anatomie des politischen Skandals*, Frankfurt am Main: 55-80.
- Partsch, Karl-Josef 1964: *Empfiehl es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Ua grundlegend zu ändern? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag*, Berlin und München.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf 2007: *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden.
- Rotter, Frank 1979: *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und Öffentlichkeit. Eine verfassungstheoretische Interpretation und ihre Konsequenz für die Reformdiskussion*, in: PVS 2/1979: 111-134.
- Rucht, Dieter/Hocke, Peter/Oremus, Dieter 1995: *Quantitative Inhaltsanalyse: Warum, wo, wann und wie wurde in der Bundesrepublik protestiert?*, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden, Grundriss für Studium und Forschung*, Opladen.
- Sarcinelli, Ulrich 2011: *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System*, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Schiller, Theo 2004: *Der Hessische Landtag*, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hg.): *Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen*, Wiesbaden: 225-250.

Schmidt, Manfred G. 2008: Das politische System Deutschlands, BpB-Ausgabe, Bonn.

Schneider, Hans-Peter 2001: Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus. Das neue Untersuchungsausschuss-Gesetz des Bundestags, in: NJW 36/2001: 2604-2608.

Steffani, Winfried 1974: Der 1. Untersuchungsausschuß des VII. Bundestags: Zum Erfahrungsbericht des »Steiner-Ausschusses«, in: ZfP 4/1974: 470-472.

Thaysen, Uwe 1988: Die Wahrheiten der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: Schüttmeyer, Suzanne S./Thaysen, Uwe (Hg.): Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform? Baden-Baden: 11-30.

Thompson, John B. 2000: Political Scandal. Power And Visibility In The Media Age, Cambridge.

# Eine neue Identitätsbestimmung konservativer Parteien in Europa?

– Die Gründung der euroskeptischen *Alliance of European Conservatives and Reformists* (AECR) und ihre Bedeutung für das europäische Parteiensystem –

Dr. Lazaros Miliopoulos<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 bildete sich die neue konservative Fraktion *European Conservatives and Reformists* (ECR), am 1. Oktober 2009 folgte die Gründung der Partei *Alliance of European Conservatives and Reformists* (AECR). Mit der AECR-Gründung hatte sich das konservative Spektrum in Europa neu aufgestellt: Neben liberalkonservativen Parteien mit euroskeptischer Ausrichtung (tschechische ODS, britische *Conservative Party*) traten national-, sozial- und christkonservative Pendants hinzu (u.a. die polnische Partei „Recht und Gerechtigkeit“/PiS von Jarosław Kaczyński und die litauische Partei „Für Vaterland und Freiheit“, kurz TB/LNNK) sowie kleinere rechtsliberale Parteien aus Belgien, Ungarn, Luxemburg und die christkonservative *Christen-Unie* aus Holland. Da die britischen Konservativen vergeblich versucht hatten, die dänische *Konservative Folkeparti* (KFP) und die portugiesische *Centro Democrático e Social – Partido Popular* (CDS-PP) für das Projekt zu gewinnen, hat der europäische Konservatismus ein deutlich östlicheres und euroskeptischeres Profil gewonnen. Andererseits ist er auch unübersichtlicher geworden, was die Frage hervorruft, inwieweit noch von einer Einheit der konservativen Parteienfamilie auf EU-Ebene ausgegangen wer-

den kann. Dieser Frage soll anhand einer Analyse der innerparteilichen Entwicklung und Programmatik der AECR (Kapitel 2), einer Beleuchtung der gegenwärtigen Konfliktlinien innerhalb des parteipolitischen Konservatismus in Europa (Kapitel 3) und einer Untersuchung des Abstimmungsverhaltens der ECR-Fraktion im Europäischen Parlament nachgegangen werden (Kapitel 4).

## 2. Die Gründung der AECR: Vorgeschichte, Entwicklung, Programmatik

### 2.1 Vorgeschichte

#### a) Christdemokratisch-konservativer Konvergenzprozess 1979-2004

Nach den ersten Wahlen zum Europäischen Parlament 1979 waren die britischen und französischen Konservativen zunächst noch auf Eigenständigkeit bedacht. Die Briten bildeten zusammen mit der dänischen KFP die Fraktion der „Europäischen Demokraten“ (ED). Zudem entschlossen sich die Neogaullisten unter Jacques Chirac (*Rassemblement pour la République*, kurz: RPR) aus innenpolitischen Motiven zu einem euroskeptischen Kurs und gründeten zusammen mit der irischen *Fianna Fáil* die Fraktion *European Democratic Alliance* (EDA) (Shields 1996: 91f.), die sich später in *Union for (People's) Europe* (UFE bzw. UPE) umbenannte. Doch bereits an der Gründung der lockeren „Europäischen Demokratischen Union“ (EDU), in welcher sich die konservativen Parteien 1978 zusammenschlossen, waren Christdemokraten aus Deutschland und Österreich (CDU, CSU, ÖVP) zusammen mit der französischen RPR aktiv beteiligt. Zudem näherte sich die RPR nach ernüchternden Wahlergebnissen bereits Anfang der achtziger Jahre der christdemokratischen Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) an (Shields 1996: 104f.; Ladrech 2007: 92f., 101; Petithomme 2009: 72f.). Nach den Süderweiterungen der EG traten zudem 1983 die griechische *Néa Dimokratia* (ND) und 1991 die seit 1987 in der EDU beheimatete spanische *Partido Popular* (PP) in die EVP ein (Jansen 1998: 107f.).

<sup>1</sup> Der Verfasser ist seit 2011 Habilitationsstipendiat der Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaften und Lehrbeauftragter am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn.

Als auch die dänische KFP mit einem Wechsel zur EVP nachzog, sahen sich die britischen Konservativen zu einem Anschluss zumindest an die Fraktion der EVP gezwungen, so dass sich 1992 eine gemeinsame EVP-ED-Fraktion bildete, die eine große Anziehungskraft entfaltete: So wechselte die portugiesische *Partido Social Democrata* (PSD) 1996 vom liberalen Zusammenschluss in die EVP, nachdem die traditionell rechtsorientierte CDS-PP aufgrund eines strikten euroskeptischen Kurses 1993 ausgeschlossen wurde (Delwit 2004: 154). Zudem fanden die protestantisch-christkonservativen Parteien aus Skandinavien jetzt Aufnahme – die dänischen und schwedischen Christdemokraten 1993 und 1995 als Vollmitglieder, die norwegische *Kristelig Folkeparti* und die finnischen Christdemokraten 1999 und 2001 als Beobachter. Auch die Neogaullisten, die ihre zwischenzeitlich in *Union for (People's) Europe* unbenannte Fraktion um die von Silvio Berlusconi gegründete *Forza Italia*, die CDS-PP, die nationalkonservative Partei „Politischer Frühling“ aus Griechenland (POL.AN.) und die rechtspopulistische *Dansk Folkeparti* (DF) erweitert hatten, traten 1999 mit den Italienern in die EVP ein (Lord 1998: 123). Für die EVP stellte die Einbeziehung der *Forza Italia* eine strategische Herausforderung in mehrfacher Hinsicht dar. Zum einen galt es, alle Mitgliedsparteien für diesen Kurs zu gewinnen (Widerstände kamen insbesondere von den italienischen Christdemokraten) und auch gegenüber der damaligen Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) Zeit zu gewinnen, die für den Fall einer Aufnahme zeitweilig damit drohte, jegliche Zusammenarbeit mit der EVP im Europäischen Parlament aufzukündigen. Die RPR kam angesichts dieser Umstände zur Einsicht, dass es förderlich sein könnte, die „eigene“ UFE/UPE-Fraktion als Brücke zu nutzen, um die *Forza Italia* einzubinden.

Mit den 1999 erfolgten Eintritten der Franzosen und Italiener wurde die Grundlage geschaffen zur langfristigen Sammlung einer ganzen Bandbreite der romanischen Rechten unter dem Dach der EVP (Oppelland 2010: 91), u.a. der rechtsliberalen Teile der auseinandergebrochenen Zentristen-Partei *Union pour la Démocratie*

*Française* (UDF), der italienischen *Alleanza Nazionale*, die 2009 mit *Forza Italia* zur *Popolo della Libertà* (PdL) fusionierte bis hin zu den kleineren ehemaligen Anti-Maastricht-Parteien *Rassemblement pour La France* (RPF) um Charles Pasqua und dem *Mouvement pour la France* (MPF) um Philippe de Villiers, die 2002 bzw. 2009 von der RPR bzw. deren Nachfolgepartei *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP) unter Nicolas Sarkozy aufgesogen wurden. Der Restbestand der alten französisch dominierten UFE/UPE-Fraktion namens *Union for Europe of the Nations* (UEN) wurde allmählich ausgedünnt und musste sich trotz zwischenzeitlicher Neuzugänge polnischer und lettischer Rechtsparteien 2009 auflösen.

Mit und nach der Osterweiterung 2004 traten zudem fast alle wichtigen nicht-christdemokratischen konservativen Parteien Ostmitteleuropas in die EVP ein, insbesondere die tschechische ODS, die ungarische *Fidesz*, die polnische *Bürgerplattform* und die bulgarische GERB. Nach dem Absturz der „Christdemokratisch-Nationalen Bauernpartei“ in Rumänien (PNTCD) wurden zudem Konservative aufgenommen, welche aus der einst christsozialen *Partidul Democrat* hervorgingen und sich mit Kräften der *National-liberalen Partei* (PNL) zur konservativen „Liberaldemokratischen Partei“ (PD-L) zusammenschlossen. Auch die portugiesische CDS-PP näherte sich nach 2004 erneut der EVP an und trat 2009 wieder ein.

#### **b) Gegenläufige Entwicklung: Christdemokratisch-konservative Divergenzen und die Gründung der AECR 2009**

Konnte lange Zeit also eine deutliche Annäherung zwischen Christdemokraten und Konservativen beobachtet werden, so änderte sich dies in der jüngsten Vergangenheit. Die Rate des abweichenden Stimmverhaltens der Briten in der EVP-ED-Fraktion erreichte in der Legislaturperiode 1999-2004 einen Wert von 30 Prozent (Hix 2005: 190). Die britischen Konservativen waren unzufrieden mit der integrationsfreundlichen Ausrichtung der EVP und dem konsensdemokratischen Duopol im Europäischen Parlament zwischen EVP und SPE (Lord 1998: 121f.). Im



Lichte zunehmender Divergenzen und auseinanderdriftender Kohäsionswerte in der ehemaligen EVP-ED-Fraktion (Thierse 2010: 36f.; Hix 2009: 4; Delwit 2004: 151-154; Faas 2003: 856) war die Abspaltung der Konservativen, zumal der euroskeptischen Parteien, eine Frage der Zeit. Unter David Cameron nutzten die britischen Tories schließlich die Osterweiterung und gründeten 2006 mit der tschechischen ODS aus der EVP-ED-Fraktion heraus das euroskeptische *Movement for European Reform* (MER). In enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem tschechischen Premierminister Mirek Topolánek, dem tschechischen Staatspräsidenten und Veteranen des Euroskeptizismus Václav Klaus und der *Ulster Unionist Party* (UUP) aus der EVP-ED-Fraktion schuf Cameron so die Voraussetzungen zur Bildung einer eigenständigen Fraktion der Konservativen und Euroskeptiker im Europäischen Parlament. Nach den Europawahlen 2009 bildete sich auf diese Weise die neue Fraktion ECR, am 1. Oktober 2009 folgte die Gründung der AEER. Jan Zahradil von der ODS wurde zum Vorsitzenden, Daniel Hannan aus Großbritannien zum Generalsekretär der Partei gewählt.

Der Prozess zur Bildung des MER als Vorläufer der AEER resultierte in erster Linie aus innerparteilichen Auseinandersetzungen der britischen Konservativen, die sich seit 1999 im Wettbewerb mit der *United Kingdom Independence Party* (UKIP) befinden, einer Abspaltung aus dem eigenen Lager, in welcher unter Führung von Nigel Farage der Austritt Großbritanniens aus der EU gefordert wird. Nach der Wahlniederlage John Majors gegen Tony Blair 1997 übernahmen die Euroskeptiker in der Konservativen Partei das Ruder und knüpften an Margaret Thatchers Reden in Brüssel 1988 und im britischen Unterhaus 1990 („No, No, No“-Rede) und den Kurs der *Maastricht Rebels* um William Hague, Ian Duncan Smith und Bill Cash, dem Gründer und Vorsitzenden der euroskeptischen *European Foundation*, an. Hague und Smith setzten sich 1997 und 2001 im Kampf um den Parteivorsitz gegen den europafreundlichen Kenneth Clarke durch und die Amtszeit des europafreundlichen Parteivorsitzenden Michael Howard

währte nur zwei Jahre (2003-2005). Ohne Abstriche übernahm Cameron nach seiner Wahl 2005 zum Parteivorsitzenden, dabei von Hague energisch unterstützt, die Forderungen des euroskeptischen Flügels seiner eigenen Partei:

- Einführung von verpflichtenden Referenden zur Ratifizierung aller europäischen Vertragsabschlüsse durch Abänderung des European Communities Act von 1972;
- Gesetzesentwurf zur Souveränität des Vereinigten Königreiches (impliziert die Vorrangstellung des britischen Rechts vor EU-Recht);
- vollständiger Rücktritt von der Europäischen Grundrechtecharta (z.Zt. wird die Charta in Großbritannien nicht angewandt) und von der Sozialcharta;
- vollständige Kontrolle über das britische Strafsystem.

Cameron gab das Versprechen, ein Referendum zum Vertrag von Lissabon abhalten zu lassen, für den Fall, dass Premierminister Gordon Brown von der *Labour Party* noch vor dem Inkrafttreten des Vertrages von ihm abgelöst worden wäre. Nach seinem Wahlsieg bei den britischen Parlamentswahlen im Mai 2010 ernannte Cameron seine Mitstreiter Hague und Duncan Smith zum Außen- resp. Arbeitsminister.

## 2.2 2009 bis heute: Ein neues Kräftefeld des parteipolitischen Konservatismus in Europa

Mit der AEER-Gründung hatte sich das konservative Spektrum in Europa völlig neu aufgestellt (Hrbek 2009: 203) mit weitreichenden Folgen: Hätten sich die Konservativen in Form der ECR nicht von der EVP abgespalten, so wäre 2009 eine absolute Mehrheit für die EVP-ED zusammen mit dem liberalen Parteienzusammenschluss „Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa“ (ALDE) erreicht worden. Die Gemeinsamkeiten zwischen Christdemokraten und Konservativen in wichtigen Politikbereichen können jetzt nicht mehr koordiniert werden wie bisher, obwohl die stärkere Fragmentierung des Europäischen Parlamentes durch den Zuwachs einer Reihe kleinerer rechtspopulistischer und

rechtsradikaler Parteien bei den Europawahlen 2009 dazu führte, dass erstmals keine linke Vetomehrheit im Europäischen Parlament mehr besteht.

Die neue konservative Aufstellung ist sehr vielschichtig: Bis zum heutigen Tage traten in die neue AECD neben liberalkonservativen Parteien mit euroskeptischer Ausrichtung aus der ehemaligen EDU (Conservative Party, tschechische ODS, isländische Unabhängigkeitspartei) und kleineren rechtsliberalen Parteien<sup>2</sup> national-, sozial- und christkonservative Pendanten – insbesondere aus der ehemaligen UEN – hinzu (PiS, TB/LNNK, ChristenUnie, „Partei der Polen in Litauen“/AWPL, bulgarische Partei „Ordnung, Recht, Gerechtigkeit“/RZS). Da die Briten vergeblich versuchten, die dänische KFP und portugiesische CDS-PP für das ECR-Projekt zu gewinnen, hat die konservative Fraktion im Europäischen Parlament insgesamt ein deutlich östlicheres und euroskeptischeres Profil gewonnen. In der sogenannten „Prager Deklaration“ der AECD (s. <http://aecr.eu/principles>) haben wirtschaftsliberale und euroskeptische Inhalte Vorrang vor gesellschaftspolitischen Forderungen. Die Deklaration beinhaltet u.a. folgende Punkte:

- Stärkung des Freihandels, des Wettbewerbs, Einforderung niedriger Besteuerung, kleiner Regierungen und von Minimalregulierungen;
- Stärkung individueller Freiheit, persönlicher Verantwortlichkeit, aber auch der Familien (als „Rückhalt der Gesellschaft“);
- Stärkung demokratischer Rechenschaftspflichten auf europäischer Ebene, der souveränen Integrität der Nationalstaaten, Bekämpfung des EU-Föderalismus, Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips, Respekt und Gleichbehandlung gegenüber kleinen und großen Mitgliedsstaaten der EU;
- Revitalisierung des amerikanisch-europäischen Verhältnisses, Stärkung der NATO, Unterstützung von Demokratiebewegungen in Ostmitteleuropa;

<sup>2</sup> Belgische *Liste Dedecker*, luxemburgische *Alternativ-Demokratische Reformpartei* (ADR), ungarisches *Demokratisches Forum* (MDF), slowakische *Bürgerlich-Konservative Partei* (OKS).

- Effektivierung der Immigrationskontrollen und Bekämpfung von Missbräuchen des Asylrechts;
- Effektivierung öffentlicher Verwaltungen, Stärkung von Kommunen und Gemeinden, konsequente Entbürokratisierung der EU und Schaffung von Transparenz im europäischen Entscheidungs- und Verwaltungsprozess.

### 3. Gegenwärtige Spannungslinien innerhalb des parteipolitischen Konservativismus Europas

#### 3.1 Euroskeptizismus vs. Europragmatismus

Anhand der Verteilung konservativer Parteien in mehreren Fraktionen wird inzwischen deutlich, dass sich eine europapolitische Spannungslinie zwischen Europragmatismus und Skeptizismus mitten durch den europäischen Konservativismus zieht. Doch was bedeuten die beiden Begriffe? Peter Kopecký und Cas Mudde (2002: 300) schlagen vor, zwischen der Idee von Europa und der Einstellung zur EU zu differenzieren, und beschränken den Euroskeptizismus auf die Einstellung zum EU-Regime. Die Kategorie „Idee von Europa“ wird dabei als Bündel von „key ideas underlying the EU“ beschrieben. Nach dem Modell von Kopecký/Mudde wird die so verstandene „europäische Idee“ von Euroskeptikern im Gegensatz zu den „Europhoben“ (Euro-Oponenten wie „Pragmatikern“<sup>3</sup>) positiv unterstützt. Auf diese Weise können jedoch die (unterschiedlichen) ideologischen Abweichungen des Europaverständnisses der (diversen Gruppen von) Euroskeptikern im Vergleich zu den „Euroenthusiasten“ nicht adäquat eingefangen werden (Weßels 2009: 55, 62). Im Grunde liegt das Problem darin, dass Kopecký und Mudde die „Idee Europa“ viel zu ungenau und inklusiv formulieren. Es wäre besser, die ideelle Leit-

<sup>3</sup> Gemeint sind Parteien, die der Vertiefung der EU aus rein pragmatischen Gründen positiv gegenüberstünden, obwohl sie im Verhältnis zu den Kernideen europäischer Einigung eine diffuse negative Haltung einnehmen. Dieser Typus erscheint nicht nur sehr schwer vorstellbar zu sein, er kann empirisch auch gar nicht exakt festgestellt werden. Das in der Literatur gelegentlich genannte Beispiel der tatsächlich sehr spezifischen populistischen slowakischen Partei Vladimír Mečiar (HZDS) überzeugt nicht (Taggart/Sczcerbiak 2003: 9).

kategorie auf die Idee eines „föderalen Europa“ im Sinne eines europäischen Bundesstaates zu fokussieren und zwischen Föderalisten und Antiföderalisten zu unterscheiden (Krouwel/Koen 2007), also die europäische Konfliktlinie auf die Frage der Reichweite der europäischen Integration (Kompetenzaneignung) zu beschränken. Nach Peter Mair (2007) könnte man hier von einer „territorialen Achse“ sprechen. Eine Dimension *funktionaler* Art, die also Konflikte umfasst, welche mit Ressourcenallokation und interessenbezogenen Politikfeldern zusammenhängen, bliebe bei der Bestimmung des Euroskeptizismus unberücksichtigt (Auberger/Lamping 2009: 288). Man müsste schließlich noch eine Systemunterstützungsdimension hinzudenken, so dass Gruppen ausgesondert werden, die das politische System der EU samt Grundwerten total ablehnen und als Ganzes aktiv bekämpfen. Unter Einbau der Differenzierung zwischen „harter“ und „weicher“ Variante des Euroskeptizismus (Szczzerbiak/Taggart 2002: 7) – wobei die häufig viel zu inklusiv formulierte Definition der weichen Variante anhand der hier vorgeschlagenen ideellen Leitkategorie präzisiert wird – wären folgende Gruppen zu unterscheiden:

- a) *Euroföderalisten* unterstützen die Idee eines föderalen Bundesstaates. Kritik richtet sich demnach alleine gegen Effektivitäts- und Demokratiemängel der EU im Lichte der föderalistischen Grundidee.
- b) *Europragmatiker* unterstützen die Beibehaltung der gegenwärtigen binären Struktur der EU zwischen supranationalem und intergouvernementalem Gebilde und beschränken sich in diesem Rahmen pragmatisch darauf, politikfeldspezifische Ziele zu erreichen.
- c) *Weiche Euroskeptiker* wehren sich gegen jedwede *weitere* Vertiefung und sprechen sich z.T. auch für den *Rückbau* supranationaler Strukturen aus. Die Skepsis kann zwar u.a. funktional und politikfeldspezifisch (z.B. wirtschaftspolitisch) konnotiert sein, entscheidend ist jedoch nicht die funktionale Dimension (so aber Szczzerbiak/Taggart 2002: 7), sondern die „territoriale Achse“ (also die europapolitische Grundsatzdimension). Es muss also um die

grundsätzliche Erhaltung nationaler Kompetenzbestände gehen, worunter nicht nur der nationalstaatliche Souveränitätsbegriff gehört, sondern auch die Lehre von der nationalen Parlamentssoveränität. Supranationale Strukturen werden jedoch nicht gänzlich abgelehnt. Der Unterschied zu den harten Euroskeptikern an dieser Stelle ist *prinzipieller* Natur, nichtsdestotrotz *gradueller* operationalisierbar.

- d) *Harte Euroskeptiker* können als Souveränisten verstanden werden. Sie setzen sich für einen konsequenten Rückbau der EU zu einem reinen Staatenverbund ein und votieren teilweise für einen Austritt aus der EU, weil sie im Rahmen der (jetzigen) EU ihre Ziele nicht (mehr) erreichen können.
- e) *EU-Feinde (eurorejects)* betrachten die EU als Feindobjekt und möchten sie durch ein ganz neues System/eine ganz neue Ordnung (etwa antikapitalistischer oder nationalistischer Art) ersetzt wissen.

Anders als bei einem wichtigen Teil der Christdemokraten, die sich (neben pragmatischen Kräften) aus föderalistischer Begeisterung für weitere supranationale Vertiefungen in der europäischen Integration einsetzen, sind die Konservativen vor allen Dingen zwischen europragmatischen oder euroskeptischen Positionen anzusiedeln (und nur in Südeuropa vereinzelt euroföderalistisch). Im Falle des Euroskeptizismus ist vor allen Dingen die weiche Variante anzutreffen. Die harte Variante findet sich indes ebenfalls unter konservativen Parteien, die sich in der 2009 neugegründeten Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“ (EFD) gesammelt haben (z.B. UKIP oder die französische MPF). Der EFD-Fraktion, in welcher sich die Reste der ausgedünnten UEN- und der hart-euroskeptischen *Independence/Democracy*-Fraktion zusammenschlossen, gehören neben den konservativen Parteien rechtspopulistische Anti-Establishment-Parteien an (z.B. Dänische Volkspartei, „Wahre Finnen“, Lega Nord) oder solche, die sich nach dem Vorbild der italienischen *Alleanza Nazionale* von einer rechtsradikalen zu einer nationalkonservativen Partei entwickelt haben (griechische „Orthodoxe Volksbewegung“, kurz: LAOS).

Wichtiger jedoch als der harte Euroskeptizismus ist unter konservativen Parteien die weiche Variante, die sich im Falle der britischen, tschechischen und isländischen Konservativen mit dem programmatischen Eintreten für Freihandel, Westintegration, Atlantizismus und Antikommunismus verbindet (Morris 1996: 130). Dabei muss diese Form des Euroskeptizismus in diachroner Perspektive differenziert werden. Galten die Tories in den 1960er und 1970er Jahren als Europapartei in der Tradition Harold Macmillans und Edward Heaths – freilich damals schon gegen innerparteiliche Widerstände (*Anti Common Market League*, Lord Beaverbrook, Enoch Powell) – wandten sie sich in den 1980er Jahren zusammen mit der dänischen KFP gegen die Supranationalisierung (Morris 1996: 126, 131-133; Crowson 2007: 28-44, 47-50, 108f.). Als mit der Realisierung des Binnenmarktprojektes für die britischen Konservativen der Zenit der europäischen Vertiefung erreicht wurde, wehrten sie sich erst recht gegen weitergehende Schritte Anfang der neunziger Jahre (Maastricht-Projekt). Die dänische KFP als damalige Regierungspartei hingegen unterstützte das Maastricht-Projekt (Einführung der WWU, Sozialprotokoll), weil sie ein Junktim zwischen dem Inkrafttreten des Vertrages und dem aus regionalen Gründen bejahten Projekt der EU-Norderweiterung sah (Müller 2005: 42). Allerdings erlitt sie mit ihrer Linie in der dänischen Volksabstimmung 1992 eine Niederlage, so dass sie zusammen mit den Briten eine *opting-out*-Klausel aushandeln musste. Auch die RPR, die aus gleichgewichtspolitischen Erwägungen für das Maastrichter Projekt eintrat, stand unter enormen Druck: Das vom schillernden Euroskeptiker, Financier und Begründer der *UK Referendum Party* James Goldsmith (verstorben 1997) finanzierte Parteienbündnis *Majorité pour l'Autre Europe* konnte bei den Europawahlen 1994 einen aufsehenerregenden Wahlerfolg feiern (Lord 1998: 124; Rill 2000: 40; Petithomme 2009: 75).

### 3.2 Nationalkonservatismus im Osten vs. Liberalkonservatismus im Westen

Insgesamt lassen sich im konservativen Spektrum neben der europapolitischen Spannungslinie (europragmatisch – euroskeptisch) drei wei-

tere ausmachen: eine wirtschaftspolitische (wirtschaftsliberal – staatsallokativ), eine nationspolitische (multikulturell – monokulturell) und eine gesellschaftspolitische (gemäßigt-/autoritär – traditional). Für den Fall, dass mindestens zwei von vier Ausprägungen zum zweitgenannten Pol tendieren, kann eine Zuordnung zum Rechtskonservatismus angenommen werden. Die moderaten AECR-Parteien (Tories, ODS, MDF) stehen in dieser Logik rechtskonservativen Parteien gegenüber (PiS, ChristenUnie, TB/LNNK). Doch auch in der EVP sind Parteien vertreten, die als rechtskonservativ im o.g. Sinne einzustufen sind. Dabei handelt es sich – wie bei der AECR – fast ausnahmslos um ostmitteleuropäische Parteien: die ungarische FIDESZ, die litauische „Vaterlandsunion“, die lettische „Bürgerunion“ oder die assoziierte HDZ aus Kroatien.<sup>4</sup> Dies zeigt deutlich, dass das Spannungsverhältnis zwischen Ost und West auch die EVP tangiert, zumal mit der CSU, der slowakischen „Christlich-Demokratischen Bewegung“ (KDH) und der ungarischen „Christlich-Demokratischen Volkspartei“ (KDNP) auch drei genuin christdemokratische Parteien einen spezifisch christkonservativen Euroskeptizismus aufweisen (Marks/Wilson 2000: 452).<sup>5</sup> Mit der „Demokratischen Partei Serbiens“ (DSS) von Vojislav Koštunica – nicht zu verwechseln mit der „Demokratischen Partei“ (DS) von Zoran Đinđić und Boris Tadić – ist sogar eine euroskeptisch-nationalkonservative Partei, wenn auch nur assoziiertes Mitglied der EVP.

Ganz allgemein lässt sich also eine Polarität zwischen ost- und westeuropäischem Konservatismus beobachten: In der kulturellen Konfliktli-

<sup>4</sup> Auch die rumänische, vom Medienmogul Dan Voiculescu gesteuerte Partidul Conservator (PC) gehört seit ihrer Umbenennung 2005 (von Partidul Umanist Român in PC) zur Gruppe der kulturell rechtskonservativen Parteien, die zugleich nicht euroskeptisch sind. Die Partei stellt aber einen Sonderfall dar, da sie sozialpolitisch linksorientiert ist und regelmäßig Listenverbindungen mit den Sozialisten eingeht (Olteanu 2008: 159).

<sup>5</sup> Zu den anderen christdemokratischen, allesamt integrationsfreundlichen Parteien Ostmitteleuropas gehören die österreichische ÖVP, die slowenische NSI, ehemals SKD, die tschechische KDU-CSL, ehemalige slowakische SDKÚ, die assoziierte Schweizer CVP und die assoziierte kroatische HSS/HSLS.

mension sind die ostmitteleuropäischen Spielarten seit jeher deutlich autoritätszentrierter aufgestellt als ihre westeuropäischen Pendanten. Kulturelle Konflikte erreichen transformationsbedingt eine wesentlich höhere Salienz und Prägekraft für den Parteienwettbewerb als in Westeuropa (Dieringer/Öispuu 2008: 63). In der sozioökonomischen Konfliktdimension zudem sind – mit Ausnahme der ODS – die ostmitteleuropäischen Konservativen staatsallokativer und entlang der nationspolitischen Spannungslinie viel homogenitätsorientierter aufgestellt als der Liberalkonservatismus in Westeuropa (Dieringer/Öispuu 2008: 64f.). Die polnische PiS z.B. ähnelt in ihrer stärker nationalkonservativen Europaprogrammatik und staatsallokativen Ausrichtung mehr der neogaullistischen Formation Anfang der 1980er Jahre als ihren britischen (und tschechischen) Bundesgenossen in der AEER. Insgesamt steht die ECR-Fraktion wohl weiter rechts und ist euroskeptischer als die UEN 2004-2009, während die EVP ohne die ehemaligen ED-Mitglieder proeuropäischer denn je ausgerichtet ist und in diesem Punkt ideologisch enger mit der ALDE zusammenrückt (Hix 2009: 4). Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Haltung der Briten zum Türkeibeitritt oder ihre strikte Abgrenzungsstrategie gegen Parteien wie die fundamentalistische niederländische „Staatlich-Reformierte Partei“ (SGP) oder die rechtspopulistische *Vlams Belang*, deren Eintritte in die ECR-Fraktion von den rechtskonservativen Bündnispartnern anfänglich vorgeschlagen wurden, aber am britischen Veto gescheitert sind, in Zukunft für Friktionen Anlass geben werden. Zudem nehmen die britischen Konservativen eine reservierte Haltung ein hinsichtlich der Homosexuellenpolitik der PiS oder der Verehrung, die lettischen Widerstandskämpfern aus den Reihen der Waffen-SS im Zweiten Weltkrieg in der TB/LNNK entgegengebracht wird (Riedel 2008: 24), wenn auch diese Positionen gegen Angriffe von außen von den Briten in Schutz genommen werden (Kirkhope 2009). Aufgrund von Bedenken gegen diese Linie trat bei der Wahl für das Amt des Vizepräsidenten des Europäischen Parlamentes der konservative britische Europaabgeordnete Edward McMillan-Scott gegen seinen eigenen polnischen Fraktionskollegen Michał Kamiński an.

Nachdem McMillan-Scott von den anderen Fraktionen gewählt wurde, kam es zu dessen Ausschluss aus der eigenen Fraktion. Er ist inzwischen zu den britischen Liberaldemokraten (also zur ALDE-Fraktion) gewechselt. Kamiński überließ die ECR-Fraktion als Kompensation das Amt des Fraktionsvorsitzenden, obwohl dafür anfänglich nur britische Kandidaten (Timothy Kirkhope, Geoffrey van Orden) vorgesehen waren.

Mit der innenpolitischen Agenda der ungarischen Regierungspartei *Fidesz* unter Viktor Orbán haben solcherart Konfliktpotentiale bereits über die AEER hinaus an Bedeutung zugenommen und könnten auch auf die EVP übergreifen. In der AEER jedoch ist ebenso eine entgegengesetzte Wirkung zu konstatieren: Ende 2010 trat Kamiński aus der PiS aus und gründete zusammen mit anderen PiS-Politikern die neue Partei „Polen ist das Wichtigste“ (PjN), die sich eine *gemäßigtere* konservative Ausrichtung gibt. Kamiński indes war klug genug, vom Amt des ECR-Fraktionsvorsitzenden zurückzutreten, um die innerpolnischen Auseinandersetzungen nicht in die AEER zu tragen. Im Dezember 2011 wurde der britische Europaabgeordnete Martin Callanan zu Kamińskis Nachfolger gewählt. So konnte die PjN AEER-Mitglied werden und die größere und mächtigere PiS (die PjN erreichte bei den jüngsten polnischen Parlamentswahlen 2011 nur 2,2%) der Allianz dennoch erhalten bleiben.

Ob der ostmitteleuropäische „Vaterlands-Unionismus“ sich als Trendsetter erweisen oder umgekehrt von einem westeuropäischen Marktliberalismus überlagert wird, ist eine zentrale Frage. Am wahrscheinlichsten galt lange Zeit ein *impact* zwischen einem in Schweden und Großbritannien beobachtbaren sich mäßigenden Marktliberalismus – Stichworte: *compassionate conservatism*, *flexicurity*, ökologischer Konservatismus (Perger 2008: 10) – und einem sich mäßigenden Nationalpopulismus in Ostmitteleuropa (Dieringer/Öispuu 2008), wie er sich z.B. in Bulgarien zeigt und zwischenzeitlich auch in Polen gezeigt hat. Doch die erneute Radikalisierung der polnischen PiS unter Jarosław Kaczyński nach den jüngsten verlorengegangenen Parla-

mentswahlen 2011 und erst recht die Politik Victor Orbáns in Ungarn (Fidesz) nach den überraschend gewonnenen Parlamentswahlen 2010 stehen diesen Tendenzen stark entgegen.

#### 4. Abstimmungsverhalten und Bedeutung für das europäische Parteiensystem

Das bisherige Stimmverhalten der ECR-Abgeordneten – gerade im Gegensatz zur EFD-Fraktion – weist nach den Daten von [www.vote-watch.eu](http://www.vote-watch.eu) politikfeldübergreifend einen bemerkenswert hohen Kohäsionswert auf (86%, Stand 15.1.2012). Der Wert liegt damit höher als bei der ehemaligen UEN-Fraktion mit 76% (2004-2009) und der gegenwärtigen EFD-Fraktion mit 49% seit 2009 (Vergleichswerte: 90-93% bei EVP, S&D und ALDE seit 2009 resp. 88-91% bei EVP, SPE und ALDE 2004-2009). Auch die Loyalitätswerte der nationalen Parteien in der ECR-Fraktion liegen sehr geschlossen bei 83-96%. Andererseits zeigt sich in vielen Fragen, die außerhalb der europapolitischen Grundsatzebene liegen, ein der EVP und der ALDE-Fraktion ähnliches Stimmverhalten (gegen Sozialisten, Grüne, Linke), insbesondere auf der materiellen Konfliktlinie (Kapital vs. Arbeit, besonders deutlich im Politikfeld der Beschäftigungs- und Sozialpolitik).

Waren bisher nur Parteien der nicht-etablierten Rechten in der Lage, die europapolitische Konsensorientierung der etablierten Parteienfamilien zu sprengen (Kriesi 2007), könnte somit die Gründung der ECR den europäpragmatischen Kurs der konservativen Parteien, die in der EVP organisiert sind und einen permissiven Konsens in der Europapolitik suchen (etwa die schwedischen Moderaten oder dänischen Konservativen) zur Disposition stellen. Ein zunehmender Parteienwettbewerb und eine damit einhergehende Relativierung der quasi-präsidentiellen Logik der Koalitionsbildung im Europäischen Parlament (Decker 2007) könnte auf die nationalen politischen Systeme ausstrahlen, in deren Kompetenz ja eigentlich die Frage der Reichweite der Integration liegt (Mair 2007), und eine lebhaftere europapolitische Debatte entfachen helfen (Auberger/Lamping 2009: 275; de Wilde 2009). Die präsi-

dentielle Logik der Koalitionsbildung im Europäischen Parlament erreichte immerhin gerade erst einen neuen Höhepunkt: Die Wahl Barrosos zum Kommissionspräsidenten 2009 erfolgte in einem unheimlich anmutenden *supersized package deal* zwischen EVP, S&D (ehemals SPE) und ALDE, die Wahl des Parlamentspräsidenten für die zweite Hälfte der Legislaturperiode (Martin Schulz statt Graham Watson) kam im Einvernehmen der EVP mit der S&D zustande (Hix 2009: 5-8). Und eine *oversized coalition* aus EVP, S&D und ALDE hintertrieb die Wahl des ECR-Kandidaten Kamiński zum stellvertretenden Parlamentspräsidenten.

Eine veritable Konfliktlinie zwischen Euroskeptikern und Euroföderalisten ist jedoch – trotz Eurokrise und Fiskalpakt – (noch) nicht ausgebrochen. Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich (Hix 1999: 80, 93; Benedetto 2008): *Erstens*: der durchgängige Euroskeptizismus links- wie rechtsextremer Parteien (Volkens 2006: 258f. und 271) ist nicht bündnisfähig und schafft zudem die Grundlagen für einen Verdächtigungsdiskurs, der es euroskeptischen Strömungen in konservativen oder rechtsliberalen Parteien, die der EVP- oder der ALDE-Fraktion angehören, erschwert, einen neuen Kurs durchzusetzen; *zweitens*: eine Zusammenarbeit der ECR mit den harten Euroskeptikern aus der EFD ist schon wegen des innerbritischen Wettbewerbs zwischen Tories und der UKIP völlig unwahrscheinlich. *Drittens* erreichten EFD und ECR ohne die erfolgreiche Herauslösung von EVP- und ALDE-Parteien zusammen nicht eine solche kritische Masse, die es erlauben würde, von einer systemwirksamen Verschiebung der Machtverhältnisse im Europäischen Parlament zu sprechen.

Dennoch könnte im Zuge des Ratifikationsprozesses zum Fiskalpakt, der wegen der Isolierung Londons vorerst nur in bilateralen Verträgen abgeschlossen werden kann, das konservative Projekt einer Flexibilisierung des Integrationsprojektes unter Ermöglichung auch eines Rückbaus supranationaler Strukturen an Bedeutung zunehmen, so dass die Frage einer systemwirksamen Konsenssprengung im Europäischen Parlament nicht vollends ausgeschlossen werden sollte. Die jüngsten Entwicklungen deuten in diese Rich-

tung: Tschechiens Präsident Vaclav Klaus, der Gründer der ODS, kündigte in einem Schreiben an Ministerpräsident Petr Nečas (ebenfalls ODS) am 12. Januar 2012 an, dem Vertrag nicht zuzustimmen. Nečas selbst legt sich – im Gegensatz zum Koalitionspartner, der EVP-Partei „Tradition, Verantwortung, Wohlstand“ (TOP 09) unter Außenminister Karel Schwarzenberg – nicht eindeutig fest, in welcher Form Tschechien am geplanten Pakt teilnehmen möchte. EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso sieht sich bemüht, vor einer Spaltung der gesamten EU zu warnen, die über eine bloße Isolation Großbritanniens hinausginge. Im Gegenzug kritisieren – wie üblich parteiübergreifend – der Europaabgeordnete Elmar Brok (CDU-EVP), Roberto Gualtieri (S&D), Guy Verhofstadt (ALDE) und Daniel Cohn-Bendit (Grüne) die jüngsten Vertragsentwürfe, nach denen die Haushaltsregeln des Fiskalpaktes doch nicht im Verfassungsrang beschlossen werden müssen und nicht die EU-Kommission, sondern alleine Nationalstaaten das Recht bekommen sollen, gegen Verstöße des Fiskalpaktes vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen, während der AECR-Fraktionsvorsitzende Martin Callanan den Entwurf als großen Erfolg feiert. Am Ende könnte es um die Frage gehen, ob sich ein Teil der EU-Regierungen (u.a. deren Parteien der AECR angehören) außerhalb der EU zusammenschließt.

## 5. Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Gründung der ECR-Fraktion und der AECR-Partei auf eine neue ideologische Dimension des konservativen Projektes in Europa hinweisen: Die Überzeugung, dass weiteren Souveränitätsübertragungen auf die europäische Ebene und sozialpolitischen Regulierungen des europäischen Binnenmarktes mit grundsätzlicher Kritik begegnet werden muss. Der in der Forschung gepflegte Einwand gegen die These, dass der Euroskeptizismus im Grunde bloß als nicht-ideologisches, strategisches Etikett gegen integrationsfreundliche Regierungsparteien und rechte Konkurrenten ernst zu nehmen sei (Sitter 2003; Rovny 2004), trifft nicht zu, sobald z.B. die ODS genauer betrachtet wird, die, aus der Position einer

*Regierungspartei* wohlgerichtet, federführend an der Gründung der AECR beteiligt war. Allerdings haben die euroskeptischen Konservativen die Eurokrise (noch) nicht dazu nutzen können, das Projekt weiter erfolgreich voranzutreiben. Zudem hat die Gründung der AECR die Spannungen innerhalb des Konservatismus auf europäischer Ebene zu Tage gefördert, so dass die Konservativen jetzt sogar geschwächt scheinen, obwohl sie doch in den vergangenen Jahren erfolgreich die Regierungsdominanz der Mitte-Links-Parteien durch Mitte-Rechts-Bündnisse zurückdrängen konnten (Volkens/Klingemann 2009: 159). Allein in Skandinavien ist ein historisch bemerkenswerter relativer Bedeutungsverlust der Sozialdemokratie als natürliche Regierungspartei zu beobachten. Auf europäischer Ebene ist von dieser Machtverschiebung kaum etwas zu spüren, denn die Spaltungslinien führen quer durch die wichtigsten konservativen Gruppierungen: Die britischen und tschechischen Regierungsparteien (beide AECR) sind von den französischen, italienischen, spanischen, finnischen und schwedischen Regierungsparteien (EVP) getrennt, die ungarische Regierungspartei wird in der EVP zunehmend isoliert, aber wagt es nicht zur AECR zu wechseln und betreibt Kompensationsgeschäfte, indem sie sich dem Projekt eines Fiskalpaktes unter Ausschluss Großbritanniens zu fügen scheint. Die tschechische Regierungspartei ist in der Frage des Fiskalpaktes ebenfalls eher konstruktiv (aber zunehmend gespalten), betreibt also insgesamt eine ähnliche (zwar vorsichtige, aber nicht ablehnende) Politik wie die dänischen, finnischen und schwedischen Konservativen aus der EVP mit der Folge, dass die Tories, die von Beginn an das konservative Projekt mit Elan in Europa vorantrieben, nun tendenziell isoliert sind. Der Ratifikationsprozess zum Fiskalpakt unter Ausschluss Großbritanniens könnte freilich dazu führen, dass der Druck auf die skandinavischen und ostmitteleuropäischen Konservativen zunehmen wird, erneut den Schulterschluss mit London zu suchen.

## Literatur

- Auberger, Tobias/Lamping, Wolfram (2009): Die richtige Aufführung auf der falschen Bühne? Das Bundesverfassungsgericht und die Politisierung der europäischen Integration. In: *der moderne staat* 2, 2, 271-291.
- Benedetto, Giacomo (2008): Explaining the Failure of Euroscepticism in the European Parliament. In: Szczerbiak, Aleks/Taggart, Paul (Hrsg.): *Opposing Europe? The Comparative Politics of Euroscepticism. Vol. 2: Comparative and Theoretical Perspectives*. Oxford, 127-150.
- Crowson, N.J. (2007): *The Conservative Party and European Integration since 1945. At the heart of Europe?* London/New York.
- Decker, Frank (2007): Parlamentarisch oder präsidentiell? Institutionelle Entwicklungspfade des europäischen Regierungssystems nach dem Verfassungsvertrag. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5, 2, 181-202.
- Delwit, Pascal: The European People's Party: stages and analysis of a transformation. In: Ders./Külahci, Erol/Van de Walle, Cedric (Hrsg.): *The Europarties. Organization and Influence*. Brüssel, 135-155.
- Dieringer, Jürgen/Õispuu, Jane (2008): Parteien-systementwicklung in Osteuropa und Europäische Integration. In: Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.): *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen/Farmington Hills, 55-74.
- Faas, Thorsten (2003): To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament. In: *European Journal of Political Research* 42, 6, 841-866.
- Hix, Simon (1999): Dimensions and Alignments in the European Union politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses. In: *European Journal of Political Research* 35, 1, 69-106.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. Basingstoke.
- Hix, Simon (2009): *What to Expect in the 2009-14 European Parliament: Return of the Grand Coalition?* Stockholm.
- Hrbek, Rudolf (2009): Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen? In: *Integration* 32, 3, 193-209.
- Jansen, Thomas (1998): The Integration of the Conservatives in the European People's Party. In: Bell, David S./Lord, Christopher (Hrsg.): *Transnational Parties in the European Union*. Aldershot, 102-116.
- Kirkhope, Timothy (2009): The allegation that the new ECR Group will be marginalised in Brussels is nonsense. <http://conservativehome.Blogs.com/platform/2009/06/timothy-kirkhope-mep-.html>
- Kopecký, Petr/Mudde, Cas (2002): The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration. In: *European Union Politics* 3, 3, 297-326.
- Kriesi, Hanspeter (2007): The Role of European Integration in National Election Campaigns. In: *European Union Politics* 8, 1, 83-108.
- Krouwel, André/Koen, Abts (2007): Varieties of Euroscepticism and Populist Mobilization: Transforming Attitudes from Mild Euroscepticism to Harsh Eurocynism. In: *Acta Politica* 42 2-3, 252-270.
- Ladrech, Robert (2007): Continuity amidst political system change. Why French party organization remains immune to EU adaptive pressures. In: Poguntke, Thomas et al. (Hrsg.): *The Europeanization of National Political Parties. Power and organizational adaptation*. London/New York, 86-107.
- Lord, Christopher (1998): The Untidy Right in the European Parliament. In: Bell, David S./Ders. (Hrsg.): *Transnational Parties in the European Union*. Aldershot, 117-133.
- Mair, Peter (2007): Political Opposition and the European Union. In: *Government and Opposition* 42, 1, 1-17.
- Marks, Gary/Wilson, Carole J. (2000): *The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Re-*



- sponse to European Integration. In: *British Journal of Political Science* 30, 3, 433-459.
- Morris, Peter (1996): *The British Conservative Party*. In: Gaffney, John (Hrsg.): *Political Parties and the European Union*. London/New York: Routledge, 122-238.
- Müller, Kathrin (2005): *Dänemarks Selbst- und Fremdbild im Kontext der europäischen Integration. Eine Medieninhaltsanalyse (Diss.)*. Kiel.
- Olteanu, Tina (2008): *Rumänien: Vom Einparteiensystem zum Einheitsbrei?* In: Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.): *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*. Opladen/Farmington Hills, 147-166.
- Oppelland, Torsten (2010): *Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung*. In: Leïße, Olaf (Hrsg.): *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*. Wiesbaden, 79-96.
- Perger, Werner A. (2008): *Sanfter Konservatismus und der Verlust der Mitte*, Internationale Politikanalyse (Juni). Bonn.
- Petithomme, Matthieu (2009): *Europäisierung des Parteiensystems? Elemente einer empirischen Analyse*. In: *Frankreich Jahrbuch 2008*. Frankreich in Europa. Wiesbaden, 69-96.
- Riedel, Sabine (2008): *Nationalismus im EU-Parlament. Parteien, Standpunkte und Gegenstrategien vor den Europawahlen 2009*. SWP-Studie, Nr. 37. Berlin.
- Rill, Bernd (2000): *Frankreich – Von Cohabitation zu Cohabitation*. In: Ders. (Hrsg.): *Konservative Parteien in der Opposition. Ausgewählte Fallbeispiele*. München, 37-48.
- Rovny, Jan (2004): *Conceptualising Party-Based Euroscepticism: Magnitude and Motivations*, Collegium, 29. Brugge/Natolin, 31-47.
- Shields, James (1996): *The French Gaullists*. In: Gaffney, John (Hrsg.): *Political Parties and the European Union*. London/New York, 86-109.
- Sitter, Nick (2003): *Euro-scepticism as Party Strategy: persistence and Change in Party-Based Opposition to European Integration*. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32, 3, 239-253.
- Szczerbiak, Aleks/Taggart, Paul (2002): *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, SEI Working Paper No. 51. Sussex.
- Szczerbiak, Aleks/Taggart, Paul (2003): *Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*, SEI Working Paper No. 69. Sussex.
- Thierse, Stefan (2010): *Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung im Europäischen Parlament. Das Beispiel der Arbeitszeitrichtlinie*, Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht (MIP), 16 (2010), 25-39.
- Volkens, Andrea (2006): *Programmatische Stellungnahmen nationaler Parteien zur Europäischen Union*. In: Alber, Jens/Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung*. Berlin, 253-279.
- Volkens, Andrea/Klingemann, Hans-Dieter (2009): *Parties, Ideologies, and Issues. Stability and Change in Fifteen European Party Systems 1945-1998*. In: Luther, Kurt Richard/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*. Oxford, 143-167.
- Weßels, Bernhard (2009): *Spielarten des Euroskeptizismus*. In: Decker, Frank/Höreth, Michael (Hrsg.): *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts*. Wiesbaden, 50-68.
- Wilde, Pieter de (2009): *„Welcome Sceptics!“ A Pro-European Argument in Favour of Eurosceptics in the European Parliament*. In: *hamburg review of social sciences (hrss)* 4, 2, 59-73.

# Mitglieder gesucht: Die Reform der SPD-Parteiorganisation

Daniel Totz, M.A.<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

„Es ist die größte Parteireform der vergangenen 30 Jahre“<sup>2</sup> – so wortgewaltig bilanziert Andrea Nahles nach der Verabschiedung der Parteireform auf dem Bundesparteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Berlin, mehr als zwei Jahre, nachdem Parteichef Sigmar Gabriel auf dem Bundesparteitag in Dresden den Reformbedarf der Parteiorganisation verkündete. In diesen zwei Jahren ist viel passiert, ist viel Aufwand betrieben worden – eine Parteireform, die so ganz anders organisiert wurde als die unzähligen (und meist wenig erfolgreichen) Parteireformen zuvor.<sup>3</sup> Eine Parteireform, welche die Organisation der SPD umkrempeln sollte, war allein durch ihre Vorgehensweise schon eine Reform. Der vorliegende Aufsatz möchte die vergangenen zwei Jahre dieser Reformbemühungen nun nachzeichnen, die Diskussionsinhalte aufzeigen und wissenschaftlich einordnen.

## 2. Die Rahmenbedingungen der Parteireform

Insgesamt lassen sich drei Hauptmotive ausmachen, die als Ursachen für das Streben nach innerparteilichen Reformen der Sozialdemokraten herangezogen werden können: Das schlechte Wahlergebnis der Bundestagswahl, das Einbrechen der Mitgliederzahlen seit der Wiedervereinigung sowie die Erkenntnis, dass die Partei auf den Einsatz und das Engagement ehrenamtlicher

Parteimitglieder angewiesen ist. Zusätzlich ist zu analysieren, warum den Parteien die Mitglieder in Scharen davonlaufen.

### 2.1 Auslöser der Organisationsveränderung

#### Auslöser 1: Das schlechte Abschneiden bei der Bundestagswahl 2009

Die Reformbemühungen der Sozialdemokraten entstanden nicht zufällig im Herbst 2009. Bereits zwei Monate nach der krachenden Wahlniederlage verkündete die Parteispitze Reformen im organisatorischen Bereich. Dies geschah mitnichten aus der Erkenntnis, etwas an der Organisationsfähigkeit der SPD verbessern zu müssen. Parteien sind nämlich extrem strukturkonservative Organisationsformen, die sich nur schwer reformieren lassen.<sup>4</sup> Mit den Reformierungsplänen konnte die Parteiführung geschickt von der schweren Niederlage ablenken und sich gleichzeitig einen Amtrittsbonus bei den Mitgliedern „erkaufen“, indem man zeigte, dass man es mit Veränderungen ernst meint. Denn: Die Probleme in der Organisation der SPD (sinkende Mitgliederzahlen, in vielen Regionen kaum handlungsfähige Schlagkraft) sind nämlich nicht erst seit gestern zu beobachten.

#### Auslöser 2: Sinkende Mitgliederzahlen

Seit 1991 hat die SPD kontinuierlich Mitglieder verloren. Am 31.12.1990 hatte die SPD bundesweit 943.402 Parteimitglieder.<sup>5</sup> Innerhalb von nur zwanzig Jahren haben die Sozialdemokraten fast die Hälfte von diesen verloren – am 31.12.2010 waren nur noch 502.062 zahlende Parteimitglieder in der Datenbank der SPD registriert (-46,78%). Besonders in der jüngsten Vergangenheit verlor die SPD überproportional stark. So stammen vier der fünf höchsten jährlichen Verlustwerte aus der Zeit ab 2003. Allein im Jahr 2003 verlor die Partei 43.096 Genossen (-6,21% gegenüber 2002). Im Jahr 2004 verzeichnete man mit einem negativen Jahressaldo von 44.991 Mitgliedern (-6,91%) die höchsten

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Referent für Parteiorganisation und Finanzen im SPD-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>2</sup> Nahles, Andrea: <http://www.tagesspiegel.de/politik/partiareform-mitgliedsrechte-gestaerkt/5920212.html>

<sup>3</sup> Zu früheren Parteireformen siehe: Jun, Uwe (2009), S. 187-210; Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (2010); Bukow, Sebastian (2009); Reichart-Dreyer, Ingrid (2002); Walter-Rogg, Melanie/Mößner, Alexandra (2004); Kießling, Stefan (2001).

<sup>4</sup> Vgl.: Harmel, Robert/Janda, Kenneth (1994), S. 277-283.

<sup>5</sup> Alle Zahlen entstammen den Mitgliederberichten des SPD-Parteivorstandes. Darüber hinaus veröffentlicht Oskar Niedermayer jedes Jahr in der Zeitschrift für Parlamentsfragen aktuelle Zahlen.

Verluste seit der Wiedervereinigung. Ende 2011 hat die SPD weniger als 495.000 Mitglieder. Die Mitgliederverluste sind jedoch weniger auf Parteiaustritte als vielmehr auf fehlende Neueintritte zurückzuführen. Nur um die Mitgliederzahlen konstant zu halten, müsste die SPD deutlich mehr Eintritte als Austritte verbuchen, um so die Zahlen der verstorbenen Mitglieder auszugleichen. Da dies kaum mehr gelingt, muss die Partei Anreize zum Parteibeitritt schaffen. Einhergehend mit den dramatischen Mitgliederverlusten veränderten sich zudem die Altersstruktur und das Geschlechterverhältnis innerhalb der Parteimitglieder. Obgleich die Frauenquote eine positive Entwicklung aufweist, tritt bei der Aufschlüsselung der Parteimitglieder nach dem Alter genau das Gegenteil zu Tage. Die SPD-Mitgliedschaft ist in den letzten Jahren unaufhaltsam gealtert. Waren im Jahr 1975 noch fast ein Drittel der Parteimitglieder im Juso-Alter (30,3% in der Altersgruppe bis 34 Jahre), so liegt dieser Anteil heute nur noch bei 10,43%. Parallel zur Verringerung der Quote an Jungmitgliedern in der Partei stieg die Quote der über 60jährigen deutlich an und liegt heute bei über 50%. Der für die Partei sehr wichtige Anteil der Menschen im berufstätigen Alter (35-60 Jahre) verringerte sich ebenfalls sehr stark, weshalb diese Altersgruppe auch im Fokus der Parteireform steht.

### Auslöser 3: Die Wertschätzung von Parteimitgliedern wird erkannt

Erst wenn sie nicht mehr da sind, merkt man, wie wichtig die Parteimitglieder für die tägliche Arbeit und insbesondere für die aktiven Zeiten im Wahlkampf sind. Diese Einsicht ist auch bei den Sozialdemokraten angekommen. „Unsere aktiven Mitglieder sind das Herz unserer Partei. Ohne sie könnten wir nicht erfolgreich sein“<sup>6</sup>, heißt es zum Beispiel im Leitantrag für den ordentlichen Bundesparteitag im Dezember 2011 in Berlin. Bereits bei früheren Organisationsreformen betonte man die Wichtigkeit der Mitglieder für die Parteiarbeit und gab das Ziel aus, Mitgliedern mehr Möglichkeiten der aktiven Teilhabe zu bieten, um so die massiven Verluste

<sup>6</sup> Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum Bundesparteitag im Dezember 2011, S. 13.

in der Parteimitgliedschaft wieder aufzufangen. Es ist gleichwohl nichts passiert. Dabei sind die Sozialdemokraten dringend auf Mitglieder angewiesen, um weiterhin alle Aufgaben einer in der Bevölkerung verankerten Volkspartei wahrzunehmen. So sind Mitglieder wertvoll, um die Verbindung zwischen der Partei auf der einen und der Gesellschaft auf der anderen Seite wahrzunehmen und parteipolitische Positionen innerhalb der Gesellschaft zu verankern. Darüber hinaus sind Individuen, die sich in Parteien ehrenamtlich engagieren, oftmals auch Mitglieder weiterer (gemeinnütziger) Organisationen. Auch eine Verankerung in diesen Organisationen kann für eine Partei von Vorteil sein. Weiterhin spielen Mitglieder als ehrenamtliche Wahlkämpfer, sowie als Finanzierer ihrer Partei (z.B. durch Mitgliedsbeiträge und Spenden) eine Rolle. Nicht zuletzt stellen sie einen Personalpool für eine Vielzahl innerparteilicher und öffentlicher Ämter dar.<sup>7</sup>

## **2.2 Warum verlieren die Parteien Mitglieder? Gesellschaftlicher Wandel und Parteienverkrustung**

Die Ursachen für diese massiven Verluste sind vielfältig und nicht nur in der Partei selbst zu suchen. Vielmehr sind die Parteien im Gesamten seit Anfang der 90er Jahre von sinkenden Mitgliederzahlen betroffen. Hatten im Jahr 1990 insgesamt 2.266.049 Menschen in der Bundesrepublik ein Parteibuch (auch bedingt durch die Vereinnahmung der alten Blockparteien durch CDU und FDP), so ging die Zahl seitdem stetig bergab<sup>8</sup>. Ende 2010 gab es insgesamt weniger als 1,5 Millionen Parteimitglieder in Deutschland.

Grundsätzlich ist bei der Suche nach den Ursachen für die Mitgliederverluste der Parteien zwischen externen und internen Gründen zu differenzieren. Besonders die internen Gründe sind für die Parteien von Interesse, kann nämlich hier angesetzt werden, diese zu verringern. Demgegenüber stehen die externen Ursachen, auf wel-

<sup>7</sup> Für einen ersten Überblick empfehlen sich Poguntke, Thomas (2000); Decker, Frank (2007); Biehl, Heiko (2005); Detterbeck, Klaus (2009) sowie Schalt, Fabian et. al. (2009).

<sup>8</sup> Vgl.: Wiesendahl, Elmar (2006), S. 31-39.

che die Organisationen keinen bzw. nur einen geringen Einfluss haben.

Eine externe Ursache für Mitgliederverluste ist beispielsweise der Verlust einer Verbindung zu den klassischen Milieus (Milieuerosion)<sup>9</sup>, was die Partei heterogener und so unter Umständen auch schwieriger zu steuern macht. Ebenso ist eine Individualisierung der Lebensstile der Menschen zu beobachten, in der Parteien (im Gegensatz zu früheren Zeiten) keinen selbstverständlichen Platz mehr einnehmen. Es kann von einer Pluralisierung der Lebensstile gesprochen werden. Auch das vermehrte Aufkommen alternativer Partizipationsformen, etwa die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative, die Sammlung von Unterschriften oder die Teilnahme an Demonstrationen sind in direkte Konkurrenz zu den Parteien getreten und erfreuen sich immer größerer Beliebtheit und gehen damit zu Lasten der Parteien<sup>10</sup>. Schließlich erfolgt der Wertewandel innerhalb der Gesellschaft auf Kosten der Mitarbeit der Bürger in politischen Parteien. Individualisierung, Wertewandel und die neue ‚Erlebnisgesellschaft‘ führen dazu, dass die Menschen weniger Zeit für politisches Engagement aufwenden. Das Zeitbudget des Individuums wird immer schmaler und gleichzeitig sehen sich die Parteien einem wachsenden Konkurrenzdruck ausgesetzt, was alternative Angebote der Freizeitgestaltung angeht. Die Erlebnisgesellschaft hat massive Auswirkungen auf die Attraktivität und damit auf die Mitgliederzahlen der Parteien. Schließlich ist noch die Politikvermittlung in den Medien als Ursache für den Parteienverdross zu sehen. Durch Personalisierung, Visualisierung und Professionalisierung sind die Parteien anfälliger, was mediale Verwundbarkeit angeht. Auch die oftmals schlechte Berichterstattung über Politiker und Parteien trägt ihr Übriges dazu bei. Die abnehmende Parteiidentifikation ist jedoch mitnichten einer allgemeinen Politikverdrossenheit der Bürger gleichzusetzen. Eine generelle Politikverdrossenheit ist nicht auszumachen.

Bei den internen Gründen ist zunächst die Anreizschwäche der Parteien zu nennen. Es müssen

Anreize gegeben sein, um die Menschen zunächst für eine Parteimitgliedschaft und später auch für die aktive Mitarbeit in der Partei zu begeistern. Zwar gibt es bereits heute durchaus weitreichende Möglichkeiten, die sich nach dem Parteibeitritt eröffnen (z.B. die Wahl von Führungspersonlichkeiten, das Anstreben einer eigenen politischen Karriere, die Teilnahme an Parteitagen etc.) – diese bieten sich aber längst nicht allen Mitgliedern bzw. nur denjenigen, die auch aktiv in der Partei mitarbeiten. Gerade im ökonomischen Bereich haben die Parteien kaum Anreize zu bieten. Eine Ausnahme bildet hier die Ämterpatronage. Dennoch bietet die Parteiarbeit für einen Großteil der Mitglieder kaum Vergütung in materieller Hinsicht. Zudem ist Parteiarbeit prestigearm und viele Menschen werden durch die parteiinternen Rituale abgeschreckt. Dies geschieht nicht zuletzt auch durch die schlechte Außendarstellung der Parteien. Es gebe ein „gestörtes Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Parteien“, so Frank Decker.<sup>11</sup> Die Machtbesessenheit der Parteieliten, interne und externe Parteiaffären sowie Spendenskandale seien Gründe dafür, weshalb viele Bürger heutzutage den Parteien ihr Vertrauen entziehen.<sup>12</sup> Parteien sind den Bürgern gegenüber zunehmend entfremdet. Die Außendarstellung koppelt sich auch eng an den Faktor der veränderten Freizeitgestaltung der Bürger, den Ort geselligen Zusammenkommens haben die Parteien verloren. Dies ist auch dadurch bedingt, dass Parteien heute zunehmend als ein „erlebnisarmer Raum“<sup>13</sup> wahrgenommen werden. Die Ortsvereinskultur, also die Konzentration des Parteilebens auf die Organisation vor Ort, schreckt junge Menschen ab. Oftmals agieren diese als sog. „closed shop“, der sich schwer damit tut, neue (und vor allem junge) Leute einzulassen und zu integrieren. Nicht zuletzt hat die SPD auch der politischen Sache hunderttausende Mitglieder geopfert, indem sie durch arbeitsmarktpolitische Reformen in den Jahren 2003 und 2004 massive Mitgliederverluste zu verkraften hatte.

<sup>9</sup> Hierzu u.a. Oberreuter, Heinrich (2009), S. 48f.

<sup>10</sup> Vgl.: Wiesendahl, Elmar (2006), S. 83ff.

<sup>11</sup> Decker, Frank (2010), S. 73.

<sup>12</sup> Vgl.: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar (2002), S. 281.

<sup>13</sup> Oberreuter, Heinrich (2009), S. 49.

### 3. Die Organisation der Parteireform

Fanden frühere Parteireformen meist in den Hinterzimmern des Parteivorstandes statt, so wurde für die nun mittlerweile fünfte Parteireform innerhalb der letzten 20 Jahre eine gänzlich andere Vorgehensweise gewählt: Zum ersten Mal erhielten die Parteimitglieder von Beginn an die Chance, den Reformprozess aktiv mitzugestalten. Dies ist insofern wichtig, als die letzten Parteireformen nicht den nötigen Schwung zur Umsetzung im Alltag mitbringen konnten, da die Parteimitglieder vor vollendete Tatsachen gestellt wurden und an der Ausformulierung von Inhalten nicht beteiligt waren.

Warum ist es wichtig, bei Reformmaßnahmen die ganze Partei mitzunehmen? Parteien können sich nur so weit wandeln und reformieren, wie es die Parteistruktur im Allgemeinen, das Innere der Partei und die Beziehungen einzelner Akteure innerhalb der Parteioorganisation zulassen.<sup>14</sup> Es gibt viele Möglichkeiten, die Parteioorganisation umzugestalten. So können beispielsweise die Einflussmöglichkeiten der Mitglieder durch die Ausweitung innerpartizipatorischer Maßnahmen (sowohl inhaltlich-programmatischer als auch organisationsbezogener Natur) ausgebaut werden. Ebenso kann sich eine Partei nach außen öffnen und Nichtmitgliedern/Sympathisanten verstärkt Möglichkeiten zur Beteiligung an innerparteilichen Prozessen einräumen. Beide Möglichkeiten (von der SPD auch als die Kernthemen der aktuellen Parteireform benannt) bergen Sprengstoff und können somit zu Spannungen innerhalb der Partei führen. Da es sich bei Parteien um sog. ‚Freiwilligenorganisationen‘ handelt, die Menschen also nicht zur Mitarbeit gezwungen oder verpflichtet werden können, ist eine Mitnahme der gesamten Partei bei Veränderungen unabdingbar. Gerade bei einer fragmentierten Parteioorganisation, wie sie die SPD vorzuweisen hat, ist dies wichtig. Die Sozialdemokraten sind nicht hierarchisch in Top-Down-Perspektive organisiert – sie folgen vielmehr dem Prinzip der ‚lose verkoppelten Anarchie‘<sup>15</sup>. Dies bedeutet, dass keine starke Parteiführung die gesamte Partei von oben nach unten

durchdringen kann, da es auf den einzelnen Ebenen unterhalb der Parteiführung starke Eliten gibt. Die Landesverbände und Unterbezirke stellen eine eigene Organisationseinheit dar und müssen folglich in die Reformmaßnahmen umfassend integriert werden. Dies ist nicht zuletzt dadurch bedingt, dass die regionalen Eliten mitunter Einbußen ihrer Kompetenzen zu befürchten haben, sollten die ‚einfachen‘ Parteimitglieder mehr Mitbestimmungsrechte erhalten. Eine Entscheidungspolitik weg von den Hinterzimmern könnte die Folge sein. Auch verschiedene Interessenkonstellationen der beteiligten Akteure können dem Wandel entgegenstehen. Interne Machtkämpfe und die beschränkte Steuerung durch die Parteispitze tragen ebenfalls zur Schwierigkeit des Wandels bei. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass alle Organisationseinheiten bei innerparteilichen Reformen ‚mitgenommen‘ werden, da eine rationale Durchorganisation von oben in derart fragmentierten Strukturen schwer möglich ist.<sup>16</sup> Nur durch gemeinsames Handeln sind die Ziele zu erreichen. Gleichwohl muss die ‚Schirmherrschaft‘ von einem starken Party Central Office ausgehen, welches die Reform koordiniert und Impulse gibt.

Ein ganz wichtiger Faktor bei der Durchführung von Reformen ist deshalb auch die innerparteiliche Akzeptanz, denn Akzeptanz (möglichst vieler Gruppen innerhalb der Partei) ist die Grundvoraussetzung für Wandel. Zusätzlich sollte es auch eine Bereitschaft geben, die neuen ‚Gesetzmäßigkeiten‘ aktiv zu übernehmen und auszuge-

<sup>15</sup> Dieses Prinzip bedeutet, dass die einzelnen Organisationssegmente innerhalb der SPD eine relative Autonomie besitzen. Dies gilt sowohl für die horizontale (Parteivorstand, Landesparteien und Bezirke, Ortsvereine) als auch für die vertikale Ebene (einzelne Arbeitsgemeinschaften wie beisp. die Jusos oder die AG 60+). Dies macht es für die Parteiführung schwierig, die Entwicklung von ‚oben‘ zielgerichtet zu steuern. Die Organisationssegmente verfolgen mitunter auch verschiedene Ziele. Teilweise wird auch direkt gegeneinander vorgegangen, um eigene Vorstellungen innerparteilich durchzusetzen.

<sup>16</sup> Für die derzeitige Parteireform trifft dies umso mehr zu, da alle Ebenen der Partei von den Auswirkungen direkt betroffen sein werden. Bei einer Reform, die sich einzig auf die Professionalisierung des Parteiapparates o.Ä. konzentriert, ist der Faktor der Mitarbeit aller Gliederungsebenen deshalb nicht so bedeutend.

<sup>14</sup> Elmar, Wiesendahl (2010a), S. 36.

stalten. Die Betroffenen (in diesem Fall die Parteimitglieder) müssen selbst die Notwendigkeit des Wandels erkennen. Oftmals entscheidet auch der Zeitpunkt, ob eine Wandlungsmaßnahme Akzeptanz findet oder nicht.<sup>17</sup> Zudem ist es wahrscheinlich, dass Organisationsmaßnahmen, die sich (vermeintlich) positiv auf die zu reorganisierende Gruppe (also z.B. die Ausweitung der Partizipationsrechte von Parteimitgliedern) auswirken, eher Akzeptanz finden als Reformen, die keine oder sogar eine negative Auswirkung auf die Parteimitglieder haben. Eine Akzeptanz ist zudem wichtig, da ‚Regeln‘ und Strukturen, je länger sie bereits andauern, umso schwieriger zu ändern sind.

### 3.1 Wie wurde die Parteireform konkret gestaltet?

Der erste Schritt der Parteireform war eine Befragung aller SPD-Ortsvereine und Unterbezirke/Kreisverbände, die von März bis Mai 2010 stattfand. Anschließend wurde den verschiedenen Gliederungsebenen der Partei Zeit bis zum Herbst 2010 gegeben, um die Ergebnisse in den Ortsvereinen/Unterbezirken/Kreisverbänden und Gremien der Partei zu diskutieren und zu analysieren. Auf Basis der Ergebnisse dieser Befragungen entwickelte der Parteivorstand die Themen, welche dann ab Herbst in sog. „Werkstattgesprächen“ beim SPD-Parteivorstand diskutiert wurden. An den Werkstattgesprächen nahmen Vertreter der verschiedensten Gliederungsebenen teil und erarbeiteten Vorschläge zu den unterschiedlichen Bereichen und Zielen der Reform. Darüber hinaus wurde ein Parteibeirat gebildet, der sich vor und nach den Werkstattgesprächen getroffen hat, um selbst Einschätzungen über Ziele und Wegmarken der Parteireform abzugeben. Hier diskutierten hauptsächlich Wissenschaftler sowie Experten anderer Organisationen, Verbände und Unternehmen. Eine Steuerungsgruppe innerhalb des Willy-Brandt-Hauses, bestehend aus der Generalsekretärin, der Bundesgeschäftsführerin, der Schatzmeisterin und hauptamtlichen Mitarbeitern des Parteivorstandes, begleitete die Werkstattgespräche fortwährend.

<sup>17</sup> Vgl.: Endruweit, Günter (2004), S. 264f.

Nach Abschluss der Werkstattgespräche wurde auf der Ebene des Parteivorstandes im April 2011 eine organisationspolitische Kommission mit Vertretern aller SPD-Landesverbände und -Bezirke gebildet, um die Diskussionen aller bisherigen Veranstaltungen zur Parteireform aufzunehmen und aus den Ergebnissen dieser eigene Vorschläge zu bilden bzw. die bereits erbrachten Vorschläge zu konkretisieren. Darüber hinaus entwarf die Generalsekretärin Andrea Nahles ein organisationspolitisches Grundsatzprogramm. Ebenfalls einbezogen wurden alle Unterbezirke und Kreisverbände, welche im Mai 2011 zu einer zweiten Parteireform-Konferenz eingeladen wurden. Anschließend hatten die SPD-Gliederungen bis zum Herbst 2011 Zeit, die Vorschläge der organisationspolitischen Kommission zu sichten, zu analysieren, zu beraten und zu diskutieren. Im Dezember wurde schließlich, begleitet von einigen Diskussionen, der Leitantrag des PV zur Parteireform beschlossen.<sup>18</sup>

Die Herangehensweise an die aktuelle Parteireform ist eine gänzlich andere, als es bei Reformbestrebungen in der Vergangenheit der Fall war. Wurden früher Projekt- oder Arbeitsgruppen auf der Ebene des Parteivorstandes installiert, so hat man sich dieses Mal bewusst für eine andere Herangehensweise entschieden. Unter dem Motto „Erst die Partei, dann die Kommission“ wurden zunächst alle Ortsvereine und Unterbezirke/Kreisverbände befragt. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für den weiteren Ablauf der Reform. Zwar hatte sich der Parteivorstand schon ein Grundkonzept überlegt wie z.B. die Durchführung der Werkstattgespräche – die konkreten Themen wurden aber erst nach der Analyse der Befragungsergebnisse festgelegt. „Der Prozess der Parteireform, so wie er angelegt ist, ist schon ein Stück Parteireform.“<sup>19</sup> Ebenso neu ist die Tatsache, dass es im Vorfeld keine feste Terminierung des Abschlusses der Parteireform gab, wie dies bei früheren Reformen der Fall war.

<sup>18</sup> <http://www.tagesspiegel.de/politik/parteireform-mitgliedsrechte-gestaerkt/5920212.html> (abgerufen im Januar 2012) sowie allgemein <http://www.spd.de/Partei/Parteireform/>

<sup>19</sup> Aussage des Abteilungsleiters „Parteilernen“ beim SPD-Parteivorstand, Jürgen Hitzges.

Zwar wurde bewusst der Dezember 2011 als Zwischenmarke gesetzt (Verabschiedung des organisationspolitischen Grundsatzprogramms) – „[Die] Parteireform soll [jedoch] als dauerhaftes Ziel in die Partei implementiert werden und ein permanenter Prozess bleiben“<sup>20</sup>. Auch der finanzielle Aufwand, der im Zuge der Reform betrieben wird, lässt auf die Ernsthaftigkeit schließen, mit der die Sozialdemokraten das Projekt angehen: Es wird mehr Geld ausgegeben, als dies bei allen früheren Parteireformen zusammengenommen der Fall war. Damit eine Parteireform ein Erfolg wird, muss sie glaubwürdig gestaltet werden. Es darf nicht der Eindruck entstehen, man handle nur aufgrund eines desaströsen Wahlergebnisses. Die Herangehensweise der Parteispitze unterstreicht jedoch die Ernsthaftigkeit, mit der das Reformprojekt verfolgt wird. Indem man zunächst umfassend die Parteibasis befragte und die bei der Befragung geäußerten Wünsche zur Organisationsveränderung in die Diskussionen der Werkstattgespräche aufnahm, dürfte man sich die innerparteiliche Akzeptanz für die Durchführung von Reformen gesichert haben. Dass zudem alle Landesverbände und Bezirke umfassend in die Ausarbeitung der Vorschläge einbezogen werden, zeigt, dass die Parteispitze gewillt ist, wirklich alle Organisationsebenen innerhalb der Partei einzubeziehen. Ein wichtiges Kriterium für eine erfolgreiche Organisationsreform ist auch, wie Untersuchungen im europäischen Ausland belegen, in der Kontinuität des Führungspersonals zu sehen. Dies bestätigen auch Mitarbeiter des Parteivorstandes, die angeben, dass frühere Parteireformen häufig an Führungswechseln in der Parteispitze gescheitert sind, da sich die neuen Personen oftmals anderen Themen zugewandt haben. Letztlich entscheiden jedoch immer die inhaltlichen Maßnahmen über Gelingen oder Nichtgelingen einer Reform.

### 3.2 Die Meinung der Mitglieder zählt: Die bundesweite Befragung der Ortsvereine

Die Rahmenbedingungen. Zu Beginn des Reformprozesses fand eine bundesweite Ortsvereins- und Unterbezirksbefragung statt, die bereits im Oktober 2009 von Sigmar Gabriel und

Andrea Nahles angekündigt wurde. Zu dieser in ihrer Dimension bisher einmaligen Befragung wurden an insgesamt über 9000 Ortsvereine und ca. 400 Unterbezirke/Kreisverbände Fragebögen verschickt, was einen hohen personellen und finanziellen Aufwand bedeutete. Die Parteiblätter „Intern“ und „Vorwärts“ begleiteten die Befragung öffentlichkeitswirksam in ihren jeweiligen Ausgaben. Die Befragung sollte „die Basis für die Erneuerung unserer SPD legen“.<sup>21</sup> Für den gesamten Reformprozess dienen die Befragungsergebnisse als „Grundlage“, wie die Bundesgeschäftsführerin der SPD, Astrid Klug, im Begleitschreiben des Fragebogens deutlich machte. Ihr Anschreiben endet mit dem Versprechen, dass „dies erst der Anfang eines ständigen Dialogs innerhalb der SPD ist“.

Der Rücklauf der OV-Befragung war deutlich höher, als im Vorfeld erwartet: Insgesamt beteiligten sich 44% aller Ortsvereine. Die höchste Quote erzielte dabei der Berliner Landesverband, bei dem sich insgesamt 69,17% der Ortsvereine (83 von 120) beteiligten. Der schlechteste Landesverband wies eine Quote von 28,79% auf. Der Rücklauf der Fragebögen der Unterbezirke und Kreisverbände war überraschenderweise nicht deutlich höher ausgefallen als bei der OV-Befragung.<sup>22</sup> Insgesamt beteiligten sich 55,93%. Die beste Quote erreichte hierbei der Bezirk Hessen-Süd mit 94,4% (17 von 18 Unterbezirken). Die niedrigsten Werte lagen bei 28,57% Rückläuferquote.

Die Befragung wird von der SPD als klarer Erfolg gewertet. „Wir haben eine konstruktive und produktive erste Phase der Parteireform erlebt“, so Bundesgeschäftsführerin Astrid Klug. Und die Generalsekretärin Andrea Nahles bilanziert angesichts der positiven Antwortquoten: „Die Ortsvereinsbefragung zeigt, dass unsere Partei quicklebendig ist.“ Vier Themenkomplexe wurden im Fragebogen abgehandelt: Der Wahlkampf 2009, Einschätzungen zu inhaltlichen

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Sigmar Gabriel (Parteivorsitzender) und Andrea Nahles (Generalsekretärin) in einem Informationsschreiben an die Ortsvereine im März 2010.

<sup>22</sup> Dies hätte man vermuten können, da die Kreisverbände/Unterbezirke in der Regel über hauptamtliche Mitarbeiter verfügen.

Themen, Struktur und Organisation der Gliederungen sowie inhaltliche Fragen zur Reform der Organisation. Für die Parteireform sind indes nur die letzten beiden von Relevanz.

Die Ergebnisse der Befragung.<sup>23</sup> Was die Einordnung der Ergebnisse angeht, so ist der Parteivorstand vorsichtig. „Einige Ortsvereine haben auch so geantwortet, wie sie selbst gerne wären und nicht, wie die Realität aussieht.“<sup>24</sup> Zudem muss bei den Ergebnissen berücksichtigt werden, dass vermutlich eher der aktivere Teil der Ortsvereine geantwortet hat. Somit sind die Ergebnisse wahrscheinlich sogar positiver als die Realität aussieht.<sup>25</sup>

In vielen Punkten geben die Ortsvereine/Unterbezirke ein klares Bild ab. So befürworten knapp 90% aller befragten Gliederungen regelmäßige Mitgliederbefragungen. Auch Ortsvereinsbefragungen (86,8%) sowie Mitgliederentscheide (79,1%) werden überwiegend befürwortet. Der Wunsch nach mehr Partizipation ist somit hoch. Es zeigt sich, dass die Mitglieder „bei programmatischen Positionierungen deutlich stärker mitreden wollen, als es in der Vergangenheit praktiziert wurde“<sup>26</sup>. Diese verstärkte Partizipation soll jedoch nur Parteimitgliedern gewährt werden – die Ausweitung der Partizipationsrechte für Nichtmitglieder wird mehrheitlich abgelehnt. Erschreckend ist das Bild, was die Befragung über die Arbeitsfähigkeit der Ortsvereine aussagt: Politische Veranstaltungen werden kaum durchgeführt (mehr als 50% der Ortsvereine veranstalten derartiges max. 2 mal im Jahr), offene Veranstaltung schon gleich gar nicht und die Zusammenarbeit mit Vorfeldorganisationen ist erschreckend gering (lediglich 8% der befragten Ortsvereine arbeiten z.B. regelmäßig mit Gewerkschaften zusammen). Zudem sind Praktiken der Mitgliederwerbung und -bindung auf der unter-

ten Ebene ebenfalls noch nicht angekommen.<sup>27</sup> Alles in allem zeichnen die Ergebnisse eher ein düsteres Bild der Arbeitsfähigkeit der SPD-Gliederungen.

#### 4. Die wichtigsten Inhalte der Parteireform

Gewinnung neuer Mitglieder. Wie wichtig Parteimitglieder für eine funktionierende Parteiarbeit sind, wurde bereits dargelegt. Die Sozialdemokraten haben in den letzten 20 Jahren in etwa die Hälfte ihrer Mitglieder verloren – es ist somit höchste Zeit, den Verlusten entgegenzutreten. Um diese zu stoppen oder sogar umzukehren, wurden auf dem Bundesparteitag im Dezember 2011 verschiedene Ansätze und Maßnahmen für eine lebendige Parteioorganisation beschlossen. Sie alle dienen dazu, Mitglieder mehr ins Parteigeschehen einzubeziehen, sie also aktiver zu machen. Gleichzeitig sollen die Maßnahmen neue Interessierte ansprechen und ihnen den Weg in die Partei erleichtern. Aus diesem Grund wurde dem Leitantrag des Parteivorstandes auch ein eigener Abschnitt zum Thema Mitgliedergewinnung gewidmet. Hier beschreibt der SPD-Parteivorstand, dass es „unsere wichtigste Aufgabe [ist], Mitglieder auf Dauer an uns zu binden und neue Mitstreiter/innen für uns zu begeistern“<sup>28</sup>. Eine erste Maßnahme soll die Installation von Mitgliederbeauftragten innerhalb der Ortsvereinsvorstände sein. Diese Position, bisher nur in wenigen Ortsvereinen vergeben, soll neben dem Ortsvereinsvorsitzenden und dem Kassierer ein fest zu vergebender Posten sein. Der Mitgliederbeauftragte ist für die Betreuung der Mitglieder, speziell ihre Bindung, Einbeziehung ins politische Tagesgeschäft sowie ggf. die Rückgewinnung (nach Parteiaustritten) zuständig. Um eine gewisse Professionalität sicherzustellen und gleichzeitig Standards zu definieren, sollen die Mitgliederbeauftragten regelmäßig geschult werden und sich in Konferenzen untereinander austauschen können. Um verlässliche Zahlen zu besitzen und dafür zu sorgen, dass dem jeweiligen Ortsvereinsvorstand diese Zahlen auch bewusst

<sup>23</sup> Eine ausführlichere Analyse der Ergebnisse der Ortsvereinsbefragung findet sich bei Totz, Daniel (2011).

<sup>24</sup> Aussage im Werkstattgespräch „Mitgliederwerbung, -aktivierung, -bindung“ vom 29.10.2010.

<sup>25</sup> Vgl.: Butzlaff, Felix und Micus, Matthias (2011), S. 16f.

<sup>26</sup> Einschätzung der Bundesgeschäftsführerin Astrid Klug. Zu finden bei: SPD-Parteivorstand und –Bundestagsfraktion (2010b), S. 2.

<sup>27</sup> Auch hier muss erneut auf Totz, Daniel (2011) für eine ausführlichere Darlegung der Zahlen verwiesen werden.

<sup>28</sup> Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum Bundesparteitag im Dezember 2011, S. 5.



sind, soll es künftig einen jährlichen Mitgliederentwicklungsbericht geben, den die mitgliederführende Ebene zusammen mit dem Rechenschaftsbericht einreichen muss. Ein bundesweites Servicetelefon soll zudem Anlaufstelle für hilfeschuchende Mitglieder sein.

Lange Zeit hat die Partei das Thema „Mitgliederwerbung“ verschlafen, als nicht wichtig genug erachtet. Nun setzt langsam ein Umdenken ein – nach knapp 500.000 verloren gegangenen Parteimitgliedern in den letzten 20 Jahren auch bitter nötig. Aber die SPD hat nicht nur das Problem, neue Mitstreiter für sich zu gewinnen, sondern diese auch zu halten. Etwa 10% aller Neumitglieder kehren der Partei in den ersten zwei Jahren den Rücken, bis zu 20% haben die Partei innerhalb der ersten vier Jahre wieder verlassen. Es ist zu vermuten, dass dies sicherlich zum einen an fehlenden Einflussmöglichkeiten bzw. falschen Vorstellungen der Neumitglieder liegt, zum anderen aber auch an einer mangelnden Integration innerhalb der Partei. Aus dem Repertoire der Mitgliederbetreuung wurden in den Gesprächsrunden im Laufe der zwei Jahre u.a. die flächendeckende Einführung von Neumitgliederseminaren und die bundesweite Installation von Mentoren für Neumitglieder veranlasst. Besonders im ersten Jahr sollten die Mitglieder intensiv betreut und ihnen die Partizipationsangebote innerhalb der SPD näher gebracht werden. Zudem ist eine schnelle Ansprache direkt nach dem Eintritt vonnöten. Eine derartige Neumitgliederbetreuung kann die Beitrittschancen, denen ein potentiell neues Mitglied ausgesetzt ist, stark abschwächen. Indem das Mitglied in die Struktur der Partei eingewiesen wird, eine Begleitung und Betreuung durch alteingesessene Mitglieder stattfindet und dem Akteur somit die Notwendigkeit der Eigeninitiative abgenommen wird, werden die Parteibeitrittskosten drastisch gesenkt. Der Notwendigkeit einer Implementation derartiger Maßnahmen stehen jedoch Umsetzungsschwierigkeiten entgegen. Zum einen bedeuten flächendeckende, regelmäßige Neumitgliederseminare und die Schulung von Mentoren einen hohen finanziellen Aufwand. Zum anderen ist die Bereitschaft der Ortsvereinsfunktionäre

zur Mitarbeit notwendig.<sup>29</sup> Fest steht: Wird Neumitgliedern nicht das Gefühl vermittelt, willkommen zu sein oder werden sie sogar direkt ausgegrenzt, kann dies ein sehr starkes Beitrittschamnis sein. Die SPD muss sich von ihrem „Closed-Shop-Image“, also einem Ortsverein, der jedem neuen Mitglied skeptisch gegenübersteht und diesem die Integration schwer bis unmöglich macht, lösen. Es kann jedoch nie sichergestellt werden, dass jedes neue Mitglied auf eine offene Organisationseinheit trifft – denn der einzelne OV-Funktionär lässt sich schlecht von oben steuern.

Eine emotionale Bindung der Mitglieder an die SPD ist besonders bei denjenigen wichtig, die aufgrund affektiver oder wertbezogener Anreize in die Partei eingetreten sind bzw. eintreten wollen.<sup>30</sup> Intensive und offene innerparteiliche Diskussionen, eine lebendige Vereinskultur, die Schaffung gemeinsamer Erlebnisse und die Etablierung dauerhaft konkreter Parteipositionen, also das Festzurren einer „roten Linie“ innerhalb der Partei, können dazu dienen, eine langfristige Identifikation der Mitglieder mit der SPD zu schaffen. Gleichwohl ist es auch an diesem Punkt schwer, eine konkrete Steuerung von oben zu bewirken. Zudem lässt sich eine „Image-Verbesserung“, möge sie noch so wichtig für das Erreichen der Ziele dieser Parteireform sein, nicht durch Parteireformbeschlüsse herstellen. Hier sind langfristige konkrete Strategien notwendig, um ein Gemeinsamkeitsgefühl zu erzeugen.

Stärkere Beteiligung der Mitglieder. Grundsätzlich ist zwischen verschiedenen Motiven, die beim Parteibeitritt bzw. beim Parteiverbleib eine Rolle spielen können, zu unterscheiden. Gemäß einer Theorie des Berliner Politikwissenschaftlers Oskar Niedermayer ist zwischen Beitrittsanreizen und Beitrittschamnissen zu unterschei-

<sup>29</sup> In kleinen Ortsvereinen könnte es durchaus schwierig sein, Mitglieder für eine derartige Position zu gewinnen. In großen Ortsvereinen sind vermutlich sogar mehrere Neumitgliederbeauftragte notwendig, da hier größere Eintrittszahlen zu verzeichnen sind.

<sup>30</sup> Siehe hierzu einen interessanten Überblicksartikel mit theoretischen Erklärungsansätzen zum Thema Parteidentifikation: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald/Caballero, Claudio (2000). Allgemein: Niedermayer, Oskar (2009).

den. Insgesamt ist zwischen fünf Anreizarten zu differenzieren: Affektive Anreize (Parteibeitritt geht mit der Befriedigung normativer Bedürfnisse einher), normative Anreize (traditionelle Zugehörigkeit des Milieus/der Partei zur Familie), wertbezogene Anreize (das Individuum will seine Wertvorstellungen mit Hilfe der Parteizugehörigkeit umsetzen), politische Anreize (Unterstützung von bestimmten politischen Ansichten) und schließlich materielle Anreize (Parteikarriere oder die Hoffnung auf finanzielle Vorteile durch die Mitgliedschaft). Hemmnisse, die genannt werden müssen, sind Beitritts-, Verbleibe- und Partizipationskosten. Die Kosten sind umso höher, je mehr Eigeninitiative vom Mitglied erwartet wird und umso geringer, je mehr Arbeit ihm die Partei abnimmt. Hinzu kommt der monatliche Mitgliedsbeitrag. Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass die politischen und wertbezogenen Anreize beim Beitritt bzw. Verbleib in einer Partei ganz klar überwiegen.<sup>31</sup> Die Mitglieder wollen Politik gestalten und aktiv beeinflussen.

Um diese für den Parteibeitritt wichtigen Anreize zu verstärken, beschloss der Parteitag eine massive Ausweitung der Mitgliederbeteiligung. Hier wurde unter anderem dem Wunsch der Ortsvereinsbefragten nach mehr Partizipation Rechnung getragen. Der Parteivorstand konstatiert richtig, wenn er sagt, dass Engagement „auch von den Bedingungen abhängt, die die Partei den Mitgliedern bietet“<sup>32</sup>. Bei der Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten ist zwischen zwei grundlegenden Richtungen zu unterscheiden: Der Beteiligung von Mitgliedern bei der Personalauswahl sowie der Beteiligung bei Sachfragen. Zukünftig soll es bei der Aufstellung der Kandidaten für öffentliche oder parteiinterne Ämter sowie bei der Wahl eines Vorsitzenden eine Einbeziehung aller Mitglieder geben. Wie dies geschieht (ob per Briefwahl, Mitgliederversammlung, Vorwahlen etc.), obliegt hierbei dem Vorstand der jeweiligen Ebene. Beantragen insgesamt 10% der Mitglieder dieser Ebene eine Beteiligung, so ist dem zukünftig

stattzugeben.<sup>33</sup> Auch die in den Medien bisher breit diskutierte Vorwahl des Kanzlerkandidaten ist grundsätzlich möglich, sofern es mehr als einen Bewerber auf diesen hohen Posten gibt.

Ebenfalls sollen Mitglieder auf der Ebene der Sachentscheide beteiligt werden. Diese sollen durch die Mitglieder selbst nun leichter initiiert werden können. Zugleich soll deshalb auch das Quorum für einen erfolgreichen Mitgliederentscheid (bisher: 10% der Gesamtmitglieder) reduziert werden. Jeder Mitgliederentscheid soll per Briefwahl durchgeführt werden können und bereits ab einem Fünftel der abgegebenen Stimmen (anteilig an der Gesamtmitgliedschaft) wirksam sein. Für eine verbindliche Entscheidung reicht hier eine einfache Mehrheit unter den Abstimmenden.

Eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten der Mitglieder birgt für die SPD Chancen und Risiken zugleich.<sup>34</sup> Die Ortsvereinsbefragung hat klar ergeben, dass sich viele Mitglieder eine stärkere Einbeziehung in die Partei in Form von Mitgliederbefragungen, Mitgliederentscheiden und Ortsvereinsbefragungen wünschen. Jüngere Untersuchungen bestätigen den Wunsch der Mitglieder nach stärkerer Einbeziehung. So zeigt die repräsentative Parteimitgliederstudie von 2009<sup>35</sup> auf, dass der Wunsch nach direkter Partizipation tief bei den Mitgliedern verankert ist. Eine Bestimmung des Bundesvorsitzenden erachten 62% der Befragten für sinnvoll. Lediglich 21,4% lehnen dieses ab (14% teils-teils). Auch die Bestimmung von Bundestagskandidaten durch eine Vollversammlung (64,9%) sowie mitgliederbasierende Abstimmungen über zentrale Sachfragen (59,7%) werden mehrheitlich begrüßt. Zwar gibt es bereits heute, also vor der Beschlussfassung des Leitantrages, einige dieser Möglichkeiten. DirektkandidatInnen können beispielsweise von Mitgliedervollversammlungen

<sup>31</sup> Vgl.: TNS-Infratest (2010).

<sup>32</sup> Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum Bundesparteitag im Dezember 2011, S. 6.

<sup>33</sup> Der Leitantrag liefert hierzu leider keine konkrete Vorgabe, wie die genannten 10% der Mitglieder zusammenkommen können bzw. nach welchen Kriterien und in welchem Zeitraum sich die Mitglieder zu organisieren haben.

<sup>34</sup> Siehe hierzu u.a. Micus, Matthias/Butzlaff, Felix (2011), S. 22-25.

<sup>35</sup> Vgl.: Spier, Tim (u.a.) (2009).

gewählt werden. Für Mitgliederentscheide sind zwar hohe formale Hürden und inhaltliche Einschränkungen vorgesehen, dennoch besteht die Möglichkeit, sie abzuhalten, wenngleich es auf Bundesebene bisher nie zu einem verbindlichen Mitgliederentscheid gekommen ist. Der Versuch einiger Vertreter der SPD-Linken, mit einem Mitgliederentscheid die Agenda 2010 von Bundeskanzler Gerhard Schröder zu verhindern, schlug fehl.<sup>36</sup> Wenngleich es in einigen Landesverbänden bereits verbindliche Mitgliederentscheide gab, sind diese auf Bundesebene jedoch ausgeschlossen.<sup>37</sup>

Die Hürden für derartige Beteiligungsmöglichkeiten müssen also gesenkt werden. Und genau dies wurde auf dem Parteitag klar beschlossen. Der Wunsch der Parteimitglieder geht eindeutig in Richtung stärkerer Beteiligung. Was aber spricht gegen den Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten? Die Parteimitglieder würden den Abgeordneten der öffentlichen Gremien beispielsweise das Mandat einschränken, heißt es. Hinzu komme, dass sich bei Mitgliederentscheiden keine Kompromisse darstellen würden und häufig nur mit „ja“ oder „nein“ votiert werden könne – inhaltliche Debatten würden nicht stattfinden. Schließlich seien derartige Entscheide undemokratisch, da Parteien, welche die Interessen des ganzen Volkes vertreten sollten, sich auf die Meinung einer kleinen Anzahl von Menschen (nämlich ihren Mitgliedern) stützen, die mitnichten einen Querschnitt durch die Bevölkerung darstellten.<sup>38</sup> Sie würden zudem die Strategiefähigkeit der Parteispitze einengen<sup>39</sup> und die Partei dadurch möglicherweise sogar schwächen.

<sup>36</sup> Vgl.: [http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518\\_253038,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518_253038,00.html)

<sup>37</sup> Das Organisationsstatut sieht lediglich Mitgliederentscheide vor. Vgl.: <http://www.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>, Paragraph 14. Dies sei notwendig, so der Abteilungsleiter Parteileben beim SPD-Parteivorstand, Jürgen Hitzges, da man ansonsten entweder die Delegierten des Parteitages nicht ernst nehmen würde (die dann Beschlüsse der Mitglieder nur noch durchwinken würden) oder man sich evtl. über Mitgliederbefragungen hinwegsetzen würde, was ebenfalls problematisch sei.

<sup>38</sup> Stellvertretend für die kritischen Stimmen siehe Dittberner, Jürgen (2004), S. 255-263.

<sup>39</sup> Vgl.: Schmid, Josef / Zolleis, Udo (2009), S. 282.

Die SPD braucht dennoch dringend attraktive Partizipationsmöglichkeiten, möchte man neue Mitglieder ansprechen oder vorhandene stärker an die Partei binden. Will man dieses Bedürfnis der Mitglieder befriedigen (nicht jedes Mitglied hat das Zeitbudget, um sich im Rahmen der ‚normalen‘ politischen Arbeit zu engagieren), sollte man die Parteiangehörigen durch *regelmäßige* Wahlen zu Sach- und Personalentscheidungen beteiligen. Nicht zuletzt in der geringen Attraktivität der Partei in Folge von fehlenden basisorientierten Prozessen der Willensbildung sieht die SPD einen Grund für das schlechte Abschneiden der Bundestagswahl 2009.<sup>40</sup> Und alle empirischen Untersuchungen von SPD-Mitgliedern ergeben schließlich, dass die Parteiangehörigen Möglichkeiten der Mitbestimmung in Form von Befragungen und Mitgliederentscheiden geradezu herbeisehnen. Inwieweit dies alles finanziell umzusetzen ist, bleibt abzuwarten. Fest steht jedoch: Will man einen großen Teil der Parteimitglieder beteiligen, kostet das die Partei viel Geld. Ebenso dürfen die bereits angesprochenen Probleme, die eine derartige basisdemokratische Entscheidungsform mitsichbringen kann, nicht außer Acht gelassen werden. Dennoch: Die hohen Zustimmungswerte der Mitglieder in Bezug auf derartige Partizipationsformen lassen erkennen, dass die systematische Umsetzung dieser eine klare Attraktivitätssteigerung der Parteimitgliedschaft zur Folge hat. Dies kann der Partei durchaus neue Mitglieder bringen. Durch Mitgliederentscheide könnte zudem die Transparenz der politischen Entscheidungen erhöht und letztlich die Legitimität sowie das Vertrauen in die Politik gestärkt werden.

Öffnung der SPD nach außen. Ein weiterer Kern der Parteireform ist die Öffnung der Partei nach außen, um auch Nichtmitgliedern die Chance auf Partizipation zu geben. „Manche scheuen sich aber, unserer Partei beizutreten, obwohl sie uns nahe stehen und gleiche Ziele verfolgen. Wer nicht Mitglied sein will, möchte sich vielleicht trotzdem zu uns bekennen oder sich mit uns zusammmentun, um ein konkretes Ziel zu erreichen – selbst wenn es nur kurzfristig ist. Je breiter wir in der Bevölkerung verankert sind, umso erfolg-

<sup>40</sup> Vgl.: Niedermayer, Oskar (2011), S. 15.

reicher können wir sein“<sup>41</sup>. Um dies zu erreichen, soll den Gliederungen ermöglicht werden, Nichtmitglieder an der Abstimmung zu Sachentscheidungen zu beteiligen. Eine Verpflichtung hierzu besteht laut Leitantrag jedoch nicht. Manifestiert wird die Angelegenheit in einer „Unterstützermemberschaft“, die sich dahingehend äußert, dass Interessierte zukünftig Unterstützer einer bestimmten Arbeitsgemeinschaft oder eines Themenforums werden können. Innerhalb ihres Themengebietes können die Nichtmitglieder dann selbstbestimmt mitentscheiden.

Ursprünglich waren für Nichtmitglieder erheblich mehr Entscheidungskompetenzen angedacht. Der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel wollte gar Vorwahlen nach amerikanischem Vorbild, die jedem Wähler offen gestanden hätten. Nach teils harscher Kritik aus verschiedenen Untergliederungen sowie einem geteilten Medienecho ruderte die Parteispitze zurück und nahm diesen Passus nicht in den Leitantrag mit auf. Hier hat die SPD genau richtig gehandelt! Denn die größten Befürchtungen waren, dass durch eine verstärkte Einbeziehung von Nichtmitgliedern (auch in Vorwahlen) die eigentliche Parteimitgliedschaft abgewertet wird. Auch die diesbezüglich klare Haltung der Mitglieder, welche in der Ortsvereinsbefragung zum Ausdruck kam, ist ernst zu nehmen.

Grundsätzlich ist es natürlich sinnvoll, Nichtmitglieder in die Diskussionskultur der Partei einzu beziehen. Auch die Öffnung von Themenforen und Arbeitsgemeinschaften (zur temporären, thematisch bezogenen Mitarbeit) ist ein sehr sinnvolles Modell, um die Partei zu öffnen. Die neue Unterstützermemberschaft, welche im Leitantrag diskutiert wurde, ist ein guter Schritt, Unentschlossene ein Stück weit an die Partei zu binden, ohne sie gleich zu vereinnahmen. Warum hier allerdings ein Jahresbeitrag von den Unterstützern verlangt wird, ist nicht ganz eindeutig. Eine derartige „Mitgliedschaft“ (die im eigentlichen Sinne gar keine Mitgliedschaft ist) sollte grundsätzlich zeitlich befristet und beitragsfrei sein, um die Beitritts hemmnisse abzubauen. Indem die Partei sich auf 30 Euro Jahresbeitrag

<sup>41</sup> Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum Bundesparteitag im Dezember 2011, S. 7.

festlegt (übrigens genau der Beitrag, den viele Vollmitglieder tatsächlich nur zahlen), schwächt sie den Typ des Unterstützers, bevor dieser überhaupt eingeführt ist.

Stärkung der Ortsvereine. Ortsvereine – für die Parteimitglieder Fluch und Segen zugleich. Gemäß dem deutschen Parteiengesetz findet die politische Willensbildung direkt vor Ort, in sog. Ortsvereinen, statt. Da das Wohnortprinzip an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen vorbeigeht, strebt die SPD eine Änderung des Parteiengesetzes an, um dieses Prinzip zu lockern.<sup>42</sup>

Liefert der Ortsverein auch noch so viele Probleme und Diskussionsstoff – „wir bekennen uns dazu, den Ortsverein als Keimzelle unserer Partei so lebendig wie möglich zu gestalten. Mitglieder sollen hier gerne einen Teil ihrer Freizeit verbringen.“<sup>43</sup> Der Ortsverein sei deshalb wichtig, so der Parteivorstand, weil die Mitglieder in ihm Politik direkt vor Ort gestalten können. Schule, Ausbildungsplätze, Infrastruktur – all diese Themenfelder sind vor Ort sichtbar und machen die Politik damit auch für den einzelnen greifbar. Kleine Ortsvereine sollen zunehmend durch Hilfsangebote von lästigen Verwaltungsaufgaben entlastet werden. Können Ortsvereine ihre Arbeit auf Dauer nicht mehr bewältigen, sollen verstärkt Fusionen mehrerer Organisationen ermöglicht werden, um die Arbeitsfähigkeit der mitgliederführenden Ebene wiederherzustellen. Des Weiteren sollen bspw. überregionale Themenforen organisiert werden, damit die Ortsvereine auch relevante (bundes-)politische Themen umfassend diskutieren können.

Vergleicht man den Passus über die Ortsvereine mit den Diskussionsansätzen aus den Werkstattgesprächen, so ist dieser auf den ersten Blick ganz klar als Enttäuschung zu sehen. Liest man allerdings zwischen den Zeilen, so wird deutlich, dass der Ortsverein zwar nicht im Kern angetastet wird – gleichwohl hat sich diese Organisationseinheit aber am stärksten zu hinterfragen bzw. zu reformieren. Im Zuge der Mitgliederverluste hat sich die SPD-Organisationsstruktur in

<sup>42</sup> Leitantrag des SPD-Parteivorstandes zum Bundesparteitag im Dezember 2011, S. 13.

<sup>43</sup> Ebenda, S. 9.

den letzten Jahren deutlich verschlankt. Bereits im Jahr 2006 zählte die Partei bundesweit nur noch ca. 9.300 Ortsvereine, obwohl man offiziell immer noch von ca. 12.000 Ortsvereinen sprach. Damals hatten mehr als die Hälfte der Ortsvereine weniger als 50 Mitglieder und nur noch 427 Ortsvereine mehr als 200 Mitglieder.<sup>44</sup> Innerhalb der letzten 3-4 Jahre hat sich die Situation diesbezüglich nochmals erheblich verschlechtert. Ende 2010 hatte die SPD bundesweit noch 8752 Ortsvereine. Hiervon verzeichneten 5287 Ortsvereine nur max. 49 oder weniger zahlende Mitglieder (60,4%). Die Anzahl der Ortsvereine mit über 200 zahlenden Mitgliedern hat sich gegenüber 2006 noch einmal verringert und liegt nun bei 323 (3,69%). Der Reformbedarf ist also gegeben. Der Ansatz, inaktive Ortsvereine zu fusionieren, ist deshalb genau der Richtige. Eine schrittweise Abkehr vom Ortsverein, wie in früheren Gesprächsrunden noch diskutiert, ist nun jedoch vom Tisch.

Weitere Themen, die sich in der Parteireform widerspiegeln, sind die Wünsche nach verstärkter Zusammenarbeit mit Vorfeldorganisationen, sowie der Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten im Internet. Eine Reformierung der Parteigremien soll ebenfalls zu einer schlankeren und effektiveren Organisation beitragen. Nicht zuletzt wurde die Beitragstabelle gesenkt und vereinfacht, da sich viele potentielle Mitglieder von den hohen Beiträgen abschrecken ließen.<sup>45</sup>

## 5. Fazit

Mit dem Parteitag im Dezember 2011 hat die SPD das erste Kapitel der Parteireform nun beendet. Viele der diskutierten und beschlossenen Maßnahmen sind sinnvoll, um Parteimitglieder zu aktivieren und die innerparteiliche Partizipation zu erhöhen. Ob dies letztlich aber auch gelingt, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Die Herangehensweise an die Parteireform, das Einbeziehen aller Mitglieder in die innerparteilichen

Diskussionsprozesse, sind jedoch gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Parteireform. Jetzt gilt es für die Partei am Ball zu bleiben und die beschlossenen Reformvorhaben energisch und mit Nachdruck umzusetzen.

## Literatur

Alemann, Ulrich von/Klein, Markus (2009): Deutsche Parteimitgliederstudie 2009. Ergebnisse für die Mitglieder der SPD. Aus dem Bestand des Referats Parteioorganisation beim SPD-Parteivorstand. Zum Design der Studie siehe: [www.phil-fak.uniduesseldorf.de/politikwissenschaft/personal-lehrstuehle/professur-ii-prof-dr-ulrich-vonalemann/forschungsprojekte/pamis2009](http://www.phil-fak.uniduesseldorf.de/politikwissenschaft/personal-lehrstuehle/professur-ii-prof-dr-ulrich-vonalemann/forschungsprojekte/pamis2009) (aufgerufen im Oktober 2011).

Biehl, Heiko (2005): Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation. Wiesbaden.

Bukow, Sebastian (2009): Parteiorganisationsreformen zwischen funktionaler Notwendigkeit und institutionellen Erwartungen. In: Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): Die Zukunft der Mitgliederpartei. Opladen, S. 211-228.

Decker, Frank (2007): Parteiendemokratie im Wandel. In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien. Bonn, S. 19-61.

Decker, Frank (2010): Parteien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Kost, Andreas/Rellecke, Werner/Weber, Reinhold (Hrsg.): Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart. München, S. 71-99.

Detterbeck, Klaus (2009a): Mitglieder in professionalisierten Parteien: Wofür brauchen Parteien noch Mitglieder? In: Schalt, Fabian et. al. (Hrsg.): Neuanfang statt Niedergang. Die Zukunft der Mitgliederparteien. Berlin, S. 289-303.

Dittberner, Jürgen (2004): »Sind die Parteien noch zu retten?« Die deutschen Parteien: Entwicklungen, Defizite und Reformmodelle. Berlin.

Endruweit, Günter (2004): Organisationssoziologie (2. Auflage). Stuttgart.

<sup>44</sup> Dies ist besonders deshalb ein besorgniserregender Zustand, da die Forschung davon ausgeht, dass nur ca. 10-25% der Parteimitglieder aktiv in der Partei mitarbeiten. Vgl.: Mielke, Gerd (2009), S. 63f.

<sup>45</sup> Vgl.: Niedermayer, Oskar (2009), S. 82-135.

- Falter, Jürgen W./Schoen, Harald/Caballero, Claudio (2000): Dreißig Jahre danach: Zur Validierung des Konzepts »Parteiidentifikation« in der Bundesrepublik. In: Klein, Markus et al. (Hrsg.): 50 Jahre empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten. Wiesbaden, S. 235–271.
- Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar (2002): Parteimitgliedschaften. Entwicklung und Sozialstruktur. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stoss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland (2., aktualisierte und erweiterte Auflage). Wiesbaden, S. 274–296.
- Harmel, Robert/Janda, Kenneth (1994): An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. In: *Journal of Theoretical Politics* 6 (3), S. 259–287.
- Jun, Uwe (2009): Organisationsreformen der Mitgliederparteien ohne durchschlagenden Erfolg: Die innerparteilichen Veränderungen von CDU und SPD seit den 1990er Jahren. In: Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): Die Zukunft der Mitgliederpartei. Opladen, S. 187–210.
- Kießling, Stefan (2001): Politische Kultur und Parteien in Deutschland. Sind die Parteien reformierbar? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B10, Bonn, S. 29–37.
- Micus, Matthias/Butzlaff, Felix (2011): Mao in Berlin? Die SPD auf der Suche nach einem neuen Projekt. In: Butzlaff, Felix/Micus, Matthias/Walter, Franz (Hrsg.): *Genossen in der Krise? Europas Sozialdemokratie auf dem Prüfstand*. Göttingen, S. 11–30.
- Machnig, Matthias (2001): Vom Tanker zur Flotte. Die SPD als Volkspartei und Mitgliederpartei von morgen. In: Bartels, Hans-Peter/Machnig, Matthias (Hrsg.): *Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation*. Göttingen, S. 101–117.
- Mielke, Gerd (2009): Mitgliederparteien im Sog der Amerikanisierung. In: Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar/Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): *Die Zukunft der Mitgliederpartei*. Opladen, S. 53–69.
- Niedermayer, Oskar (2009): Der Wandel des parteipolitischen Engagements der Bürger. In: Kühnel, Steffen/Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina (Hrsg.): *Wähler in Deutschland. Sozialer und politischer Wandel, Gender und Wahlverhalten*. Wiesbaden, S. 82–135.
- Niedermayer, Oskar (2011): Auf welchen Wegen versuchen Parteien, neue Mitglieder zu gewinnen? In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): *Bürger auf Abwegen? Politikdistanz und politische Bildung*. Vorabversion des Autors als PDF-Datei.
- Oberreuter, Heinrich (2009): Parteiensystem im Wandel – Haben die Volksparteien Zukunft? In: Kronenberg, Volker/Mayer, Tilman (Hrsg.): *Volksparteien: Erfolgsmodell für die Zukunft? Konzepte, Konkurrenzen und Konstellationen*. Freiburg im Breisgau, S. 43–59.
- Poguntke, Thomas (2000): Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich. Wiesbaden.
- polis+sinus (2010a): Studie: Bundesweite Befragung der SPD-Ortsvereine 4‘2010. Tabellenband. München.
- polis+sinus (2010b): Studie: Bundesweite Befragung der SPD-Unterbezirke/Kreisverbände 5‘2010. Tabellenband. München.
- Reichart-Dreyer, Ingrid (2002): Parteireformen. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stoss, Richard (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, S. 570–591.
- Schalt, Fabian et al. (Hrsg.): *Neuanfang statt Niedergang. Die Zukunft der Mitgliederparteien*. Berlin.
- Schmid, Josef/Zolleis, Udo (2009): Parteiorganisation zwischen Anarchie und Strategie: Politik ist Organisation. In: Schalt, Fabian et al. (Hrsg.): *Neuanfang statt Niedergang. Die Zukunft der Mitgliederparteien*. Berlin, S. 271–288.
- Schroeder, Wolfgang/Neumann, Arijana (2010): Zwischen Mitglieder- und professionalisierter Whlerpartei – Organisationsreformen von SPD und CDU auf Landesebene. In: Jun, Uwe/Hhne,

Benjamin (Hrsg.): Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse. Parteien in Theorie und Empirie, Band 1. Opladen, S. 207-228.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Parteivorstand (2011): Beschluss des SPD-Parteivorstands, Leitantrag Parteireform, 26.9.2011: Partei in Bewegung. Organisationspolitisches Grundsatzprogramm der SPD. Berlin.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands – unveröffentlichte Dokumente der Jahre 2009–2011 zur Parteireform. Berlin.

SPD-Parteivorstand und -Bundestagsfraktion (2010–2011) (Hrsg.): Intern: Informationsdienst für aktive Parteimitglieder. Nr. 04/2010; 05-06/2010; 08/2010; 01/2011. Berlin.

TNS-Infratest (2010): Motivationsfaktoren der Mitgliedschaft in Großorganisationen in Deutschland 2010. Eine Studie von TNS-Infratest Sozialforschung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. November 2010.

Totz, Daniel (2011): Bereit für Veränderungen? Die geplante Parteireform der Sozialdemokratischen Partei Deutschland. Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Walter-Rogg, Melanie/Mößner, Alexandra (2004): Vielfach gefordert, selten verwirklicht: Parteimitglieder und das Thema Parteireform. In: Walter-Rogg, Melanie/Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Parteien, Parteieliten und Mitglieder in einer Großstadt. Wiesbaden, S. 149-181.

Wiesendahl, Elmar (2006): Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion. Wiesbaden.

Wiesendahl, Elmar (2010): Volksparteien in der Krise. Vorabversion des Autors als PDF-Dokument, 1. November 2010, 47 Seiten.

<http://www.tagesspiegel.de/politik/parteireform-mitgliedsrechte-gestaerkt/5920212.html>

<http://www.spd.de/Partei/Parteireform/>

# Die Grünen: eine Volkspartei?

– Eine quantitative Analyse des Zeitraums  
2000 bis 2009<sup>1</sup> –

Dipl. Soz.-Wiss. Sebastian H. Schneider<sup>2</sup>/  
Dr. rer. pol. Rolf Winkelmann<sup>3</sup>

## 1. Einleitung

Die Grünen sehen sich aufgrund des Atomunfalls in Japan 2011, der Castortransporte und Stuttgart 21 derzeit in einem Umfragehoch (Forschungsgruppe Wahlen 2012). Zuvor erwähnte Ereignisse spielen den Kernkompetenzen der Grünen in die Karten: Thematisch fokussiert wurden seit jeher Umweltschutz, Antimilitarismus und Gleichberechtigung.

Trotz dieses engen Fokus auf die Kernthemen versuchen die Grünen sich breiter aufzustellen, um größere Wählerschichten anzusprechen. In Programmen wird versucht, die umweltpolitische Komponente dezidiert um wirtschafts- und sozialpolitische Ziele zu ergänzen und nach außen zu kommunizieren. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit diese Bemühungen um ein ganzheitliches Programm von der Wählerschaft wahrgenommen werden, schließlich ist es denkbar, dass die Selbstwahrnehmung der Grünen deutlich von der von der Öffentlichkeit rezipierten abweicht. Wollen die Grünen zur Volkspartei<sup>4</sup> werden, so müssen sie auch in den wichtigen politischen Problemfeldern Wirtschaft und So-

ziales (Forschungsgruppe Wahlen 2011a) Kompetenz zeigen. Hinzu kommt, dass sich die Partei in der Hochphase des Wahlkampfes womöglich doch auf die Kernthemen zurück besinnt, wie z. B. eine Analyse von TV- und Radiospots bzw. Wahlplakaten zu den Europawahlen 2004 und 2009 zeigte (Thimm & Hartmann 2008; Brunsbach et al. 2011). Kurz gefasst: trotz aller programmatischen Adaptionen könnten die wirtschafts- und sozialpolitischen Ambitionen der Grünen ungehört verpuffen.

Um dieser Frage empirisch nachzugehen, werden Umfragedaten der Jahre 2000 bis 2009 herangezogen, um die Kompetenzzuschreibungen aus Sicht der Wähler im Längsschnitt deskriptiv zu analysieren. Dabei werden auch die individuellen Determinanten der Kompetenzzuschreibungen berücksichtigt. Die Frage an dieser Stelle ist, welche Bevölkerungssegmente die Grünen als wirtschafts- und sozialpolitisch kompetent einstufen. Der Beitrag gliedert sich daher wie folgt: In Abschnitt 2 wird zunächst die programmatische Entwicklung der Grünen skizziert. In Abschnitt 3 werden theoretische und empirische Grundlagen zur Kompetenzzuschreibung unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidungsheuristik *Parteilabel* diskutiert. Abschnitt 4 erläutert im Anschluss Datenbasis und Analysestrategie. In Abschnitt 5 erfolgt die eigentliche Analyse, Abschnitt 6 fasst die zentralen Erkenntnisse des Beitrags zusammen und schließt mit einer Diskussion des weiteren Forschungsbedarfs.

## 2. Die programmatische Entwicklung der Grünen

Nach Wienges (2009: 13) entwickeln die Grünen ihr Programm entsprechend der Werte ihrer Wählerklientel. Auf der anderen Seite dienen Programme der Selbstdefinition einer Partei und ihrer internen Machtverhältnisse (Wiesenthal 1993: 95 u. 98). Grundsätzlich will sich die Partei von anderen abheben, weil sie sich nicht an bestimmte Sozialmilieus wenden will, sondern kollektive Interessen vertritt, und deshalb Klassen- und Gruppeninteressen eine geringere Bedeutung zuweist (Wiesenthal 1993: 97). Wiesenthal (1993: 127) kommt zu dem Ergebnis, dass

<sup>1</sup> Wir danken Markus Tepe und Kamil Marcinkiewicz für wertvolle Kommentare und Anregungen.

<sup>2</sup> Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften (MSW), Institut für Sozialwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

<sup>3</sup> Der Verfasser ist Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für Sozialwissenschaften, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

<sup>4</sup> Volkspartei wird verstanden als Partei, die in der Lage ist, mit einem allumfassenden Programm Angehörige aus verschiedenen gesellschaftlichen Schichten anzusprechen (Schmidt 1995: 1034).



die Entwicklung der Parteiprogrammatik der Grünen bis Anfang der 1990er Jahre eher einem durch mangelnde Koordination und Konflikte gekennzeichneten Prozess entstammt, als einem konsistenten Vorgehen.

Grundsatzprogramme haben eine lange Laufzeit und werden unregelmäßig überarbeitet. Aus diesem Grund wird im Folgenden selektiv auf einzelne Programme der Grünen zurückgegriffen, weil sich in ihnen Positionsveränderungen widerspiegeln. Es ist anzunehmen, dass Die Grünen weitgehend den Programmpunkt Umweltpolitik betonen, um ihre Kernkompetenz zu bewahren (Klingemann & Volkens 1997), andere Themen ziehen sie lediglich unterstützend heran.

Die Grünen sind aus einer Vielzahl gesellschaftlicher Einzelbewegungen entstanden. Dieser Umstand zeigt, dass sie nie eine Single-Issue-Partei war. Dennoch ist die Partei durch ihre öffentlich wahrgenommene Entstehungsgeschichte immer eine Umweltpartei gewesen (Fenske 1994: 305). Ditfurth (2011: 64) bestätigt die Fokussierung auf die Umweltpolitik in der Gründungsphase der Grünen. Gleichzeitig wussten die Gründungsinitiativen nicht, in welche Richtung der Zug in der Wirtschafts- und Sozialpolitik fahren sollte. Dies spiegelt sich in den Programmdiskussionen jener Zeit wider (Mende 2011: 446-452). Dadurch entstand das Parteilaibel, und erklärt, warum andere Themen neben der Umweltpolitik eher als sekundär betrachtet werden und sich nie richtig etablieren konnten.

Das erste Bundesprogramm wurde im März 1980 verabschiedet und behielt von wenigen Änderungen abgesehen seine Gültigkeit bis zum Jahr 2002. Dieses Programm fand in den bekannten Schlagworten ökologisch, sozial, basisdemokratisch und gewaltfrei seine Zusammenfassung (Probst 2007: 182; Glæßner 2006: 461). Inhaltlich verfolgte das erste Bundesprogramm z. B. eine Begrenzung des Wirtschaftswachstums und eine neue globale Weltwirtschaftsordnung (Ditfurth 2001: 74). Das Programm von 1980 hat eine klar anti-kapitalistische Konnotation erhalten, die in enger Verbindung mit der Umweltpolitik stand, wenn die Bedrohung der menschlichen Lebensgrundlagen durch die zu

überwindende kapitalistische Wirtschaftsordnung angeführt wurde (Ditfurth 2001: 81). Die Umweltpolitik war auch als einziges Thema in der Lage die heterogenen Strömungen in der jungen Partei zu vereinen (Klein & Falter 2003: 73).

Der Umweltschutzgedanke stand also von Beginn an im Zentrum der Parteiprogramme und nicht, wie bei anderen Parteien, die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dies gilt bis heute. Das öffentliche Auftreten und die Priorisierung der Ökologie führten in der Bevölkerung zu einer affektiven Verbindung von Umweltpolitik und den Grünen unter weitgehender Ausblendung anderer programmatischer Elemente.

Erste Versuche ein holistisches Programm zu gestalten und Ökologie und Ökonomie strukturiert miteinander zu verbinden gab es mit dem *Umbau-Programm*, das auf dem Nürnberger Parteitag 1986 beschlossen wurde. Es war der Versuch Ökonomie, Soziales und Ökologie miteinander zu verbinden und die Regierungsfähigkeit der Grünen mittels eines glaubwürdigen politischen Angebots zu demonstrieren (Wiesenthal 1993: 101). Einer Bestandsaufnahme der damaligen Zeit wurden wirtschafts- und sozialpolitische Alternativen entgegengesetzt. Im Falle der Umsetzung dieses Programms sollte die Umweltsituation drastisch verbessert werden, die Arbeitslosigkeit durch eine andere Arbeitsverteilung gesenkt werden, steuerliche Entlastungen unterer und mittlerer Einkommen erfolgen, sowie umweltfreundliche Produktionsstrukturen und Produkte gefördert werden (Umbauprogramm: 89-90). Die soziale Komponente des Programms umfasste primär Umverteilungsmaßnahmen von oben nach unten (Umbauprogramm: 98). Vieles fand sich auch im *Sindelfinger Programm* und spiegelt damalige Forderungen der Gewerkschaften wieder (Wiesenthal 1993: 113). All diese Maßnahmen standen aber immer unter dem Primat der Ökologie. Berücksichtigt werden muss ferner, dass dieses Programm in einer Zeit gestaltet wurde, als es zum GAU in Tschernobyl und zu anderen Umweltkatastrophen kam. Ein Ende der programmatischen Diskussionen und Entwürfe war damit nicht verbunden. Vielmehr entwickelten die verschiedenen Flügel der Partei neue Konzepte. Auch der Entwurf eines ‚sozialökolo-

gischen Gesellschaftsvertrags‘ wurde öffentlich. Hiermit sollte an das Umbauprogramm angeknüpft und neue Allianzen geschmiedet werden. Verschiedene gesellschaftliche Milieus sollten gegen Großkonzerne, Konservative und Liberale koalieren und mittels Umverteilung einen sozial orientierten Ausgleich von Ökologie und Ökonomie bewirken. Zwar wurde diese Idee nicht offizielles Programm, doch wurde sie in Teilen in den 1990er Jahren neu vermarktet (Volmer 2009: 248-249). Auffallend war bis 1990 wie lapidar einzelne Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik formuliert wurden (Egle 2003: 96) und Die Grünen ihre Kompetenzen in der Öffentlichkeit selber in Frage stellten (Wiesenthal 1993: 114).

### **Reformdruck und Veränderungen**

1993 fusionierten Die Grünen mit dem ostdeutschen Bündnis 90 zur heutigen Partei Bündnis 90/Die Grünen. Diese Fusion erhöhte den Druck, das eigene Programm zu reformieren. Im *Grundkonsens* wurden die teilweise unterschiedlichen Ansichten bis zum späteren Grundsatzprogramm integriert. Hier wurde erstmals die Ökologie als wichtigstes Bindeglied der Partei zu Gunsten des Themas Menschenrechte zurückgesetzt. Der Grundwert ‚soziale Gerechtigkeit‘ und die Basisdemokratie verloren weiter an Bedeutung. Der Grundkonsens ist eine Wende zu pragmatischer wirtschafts- und sozialpolitischer Programmatik. Die Partei änderte ihre Haltung zum kapitalistischen Wirtschaftssystem und kritisierte nur noch einzelne Elemente (Klein & Falter 2003: 76-79).

Der Grundkonsens befriedete weitgehend den Konflikt zwischen *Realos* und *Fundis* zu Gunsten der *Realos*. In den folgenden Jahren versuchte die Partei sich aus der ökologischen Falle zu lösen, um zu einer normalen Regierungspartei werden zu können (Sontheimer & Bleek 1999: 253). Das Wahlprogramm von 1998 sah eine Kombination der Politikfelder Wirtschaft und Soziales mit einer Dominanz der Umweltpolitik vor. In der Bevölkerung hängen geblieben ist lediglich die Forderung nach 5 D-Mark für einen Liter Benzin, wodurch sich das Label Umweltpartei verfestigte (Egle 2003: 99).

### **Programmatik in der Regierungszeit**

Gleich zu Beginn der ersten Periode als Regierungspartei mussten Die Grünen sich von ihrem pazifistischen Programmpunkt abwenden, um Regierungsfähigkeit zu beweisen. Hier wurde der Grundkonsens von 1993, der Gewaltfreiheit propagierte, faktisch aufgekündigt (Klein & Falter 2003: 79).

Während der ersten Regierungsteilnahme auf Bundesebene begannen Die Grünen mit einer Überarbeitung ihres Grundsatzprogramms. Die Integration der Wirtschafts- und Sozialpolitik war aufgrund der Regierungsbeteiligung notwendig geworden (Wienges 2009: 48).

Im Grundsatzprogramm der Grünen stehen die Menschen und ihre Würde im Mittelpunkt. Bereits in diesem Zusammenhang wird in der Präambel des Programms die Verbindung zur Umweltpolitik hergestellt. Im ersten Kapitel des neuen Grundsatzprogramms wird die Umweltpolitik in ihren unterschiedlichsten Facetten vorgestellt, um im folgenden Programmabschnitt mit der Wirtschaftspolitik verbunden zu werden (Grundsatzprogramm 2002: 24-42). In der Sozialpolitik, die der Wirtschaftspolitik folgt, wird die gesamte Angebotspalette abgedeckt (gegen Armut, Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, für soziale Teilhabe, Rentenpolitik usw.). In den folgenden Abschnitten werden weitere Forderungen der Partei in anderen Politikfeldern vorgestellt. Und auch hier finden sich immer wieder Programmpunkte, in denen eine Verbindung mit der Ökologie hergestellt wird (Grundsatzprogramm 2002: 148-149 u. 157-159). Das aktuelle Grundsatzprogramm (2002: 52 u. 61) der Grünen zeigt eindeutig, dass die Partei darum bemüht ist, alle signifikanten Bereiche der Wählerinteressen abzudecken. Gleichzeitig wird aber auch erkennbar, dass Die Grünen selber sich primär in den Bezug zur Ökologie setzen und dieser Bezug auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erkennen ist. Als Klammer dient den Grünen das Konzept der Nachhaltigkeit (Klein & Falter 2003: 80-81).

### ***Programmatische Neuaufstellung in der Opposition***

Nach sieben Jahren in der Regierungsverantwortung fanden sich Die Grünen 2005 in der Opposition wieder. Diese Situation bot der Partei die Möglichkeit für eine programmatische Erneuerung. Gleichzeitig war die Situation von 2005 aber auch exzeptionell. Die Grünen mussten wegen der Neuwahlen mit einem neuen Programm antreten. Hierin wurde ein starker Bezug auf die vergangene Legislaturperiode hergestellt (Wahlprogramm 2005: 9-10 und 14). Abweichend zu früheren Programmen stand die Wirtschaftspolitik an erster Stelle, erst danach kam die Umweltpolitik. Nichtsdestotrotz blieb die Umweltpolitik die herausgehobene Konstante des Programms, die sich durch das ganze Programm zieht und dadurch die Priorisierung des Themenfeldes bewirkt. Umweltpolitik wird gleichgesetzt mit Wirtschaftspolitik (Wahlprogramm 2005: 13). Die Struktur des Programms mag sich kurzfristig geändert haben, der Duktus aber ist geblieben.

In ihrem Wahlkampf 2009 verabschiedete die Partei ein Programm (Bundestagswahlprogramm 2009), das sich primär an der Atomenergie- und Umweltpolitik orientierte und weitere damit einhergehende Aspekte wie Wirtschafts- und Agrarpolitik verbindet und deutlich an die Wurzeln der Partei erinnert. Die Partei erhob den Anspruch, den Bürgern und Wählern einen neuen Gesellschaftsvertrag anzubieten. Auch in den Bereichen Wirtschafts- und Sozialpolitik versuchen Die Grünen sich als kompetent zu positionieren. Insgesamt beinhaltet der ‚New Green Deal‘, wie Die Grünen ihr Wahlprogramm nennen, das Policy-Angebot allumfassender Parteien. Die Betonung sollte aber auf dem Wort *Green* liegen, denn wie bei den Programmen der Grünen für die Europawahlen 2004 und 2009 liegt die thematische Priorität des Themas Umweltpolitik noch vor dem Thema Wirtschaft und unterscheidet sich dadurch von den anderen Parteien, die das Feld Wirtschaft betonen (Brunsbach et al. 2011: 56). Es zeigt sich, dass Die Grünen sich primär als Umweltpartei präsentieren und andere Themen ergänzend und kombiniert mit der Umweltpolitik anbieten.

### **3. Theoretische und empirische Zugänge**

Wie gezeigt werden konnte, bemüht sich die Partei um eine ganzheitliche programmatische Positionierung. Doch was kommt beim Wähler bzw. in der Bevölkerung an? Empirisch stellt sich die Frage, ob sich in der Wahrnehmung der Grünen seit dem Jahr 2000 Veränderungen erkennen lassen. Um die Einschätzung von Parteien bezüglich ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Kompetenzen durch die Wählerschaft und deren Wandel zu erklären, bedarf es einiger Griffe in den Fundus der Sozialwissenschaften. Zunächst muss man die Rolle der Parteien innerhalb der Demokratie verdeutlichen. Deren Aufgabe ist es, Antworten auf komplexe gesellschaftliche Probleme zu bieten und diese mittels eines Programms verständlich zu kommunizieren, um sich anschließend bei Wahlen einer Abstimmung durch das Volk zu stellen (Downs 1957). Dabei haben sich durch den geschichtlichen Hintergrund, insbesondere aufgrund zentraler ‚cleavages‘ (Lipset & Rokkan 1967) jeweils eigene Schwerpunktthemen herausgebildet. Trotz aller Trends zur Individualisierung und programmatischer Flexibilität sind es diese altergebrachten Themen, die einen Einfluss auf den Wähler haben (Jun 2009: 241). Sie werden vom Wähler als Heuristiken zur Kompetenzeinschätzung herangezogen (McKelvey & Ordeshook 1986; Rahn 1993; Popkin 1993; Lau & Redlawsk 2001). Vor allem durch die zeitaufwendige Informationsbeschaffung vor Wahlen (z. B. Verfolgung der Wahlberichterstattung, Lesen von Wahlprogrammen), scheint es kaum verwunderlich, dass der Durchschnittswähler ungern die Kosten auf sich nimmt, sich intensiv mit den Parteien und ihren Kandidaten zu befassen. Vielmehr dienen Heuristiken dazu, die Kosten der Wahlentscheidung zu reduzieren. Durch das Parteilabel werden Ideologie und zentrale Policy-Positionen vermittelt (zusammenfassend Lau & Redlawsk 2001: 953). Der Wähler denkt und handelt folglich keineswegs so elaboriert, wie es sich manche Vertreter der politischen Philosophie wünschen (Berelson et al. 1954: 322). Studien zeigen, dass der Kenntnisstand über das politische System und Tagesgeschäft gering ist (z. B. Luskin 1987; Delli Carpini 2000). Aus der

(sozial)-psychologischen Forschung ist zudem bekannt, dass sich Einstellungssysteme nur unter bestimmten Bedingungen beeinflussen lassen bzw. sich verändern (Druckman & Lupia 2000). Die Berichterstattung in den Medien und die Perzeption durch die Wähler sind verzerrt, alleine die Themenselektion sowie der Trend zur Unterhaltung in der Berichterstattung (Thimm & Hartmann 2008: 356-357), die eingeschränkten kognitiven Kapazitäten und damit einhergehende Effekte der selektiven Wahrnehmung (Johnston & Dark 1987) führen zu einem Bias in der Informationsverarbeitung. Zusätzlich ist die Flut an Informationen, die täglich angeboten wird zu berücksichtigen, aus der es relevante Informationen herauszufiltern gilt. Bedenkt man die geringe Bedeutung, die Politik bzw. politische Beteiligung bei den Bürgern im Alltag erfährt (z. B. Gensicke et al. 2006: 48), ist es kaum verwunderlich, dass programmatische Veränderungen nur schwer im Volk ankommen. Ausnahmen mögen Brüche mit dem bekannten Programm sein, wie es z. B. bei der SPD und der Agenda 2010 der Fall war (Rudzio 2006: 132). Für die Wahrnehmung einer Partei in der Öffentlichkeit ergibt sich daraus, dass diese sich nur sehr langsam ändern kann. Somit ist zu erwarten, dass den Grünen das Label *Ökopartei* trotz intensiver Bemühung um eine thematisch breitere Aufstellung noch länger anhafte. Aufgrund der nun 30-jährigen Präsenz der Grünen im Politikbetrieb, sowie der Glaubwürdigkeit, die sie genießen (Forschungsgruppe Wahlen 2011b), kann man davon ausgehen, dass das Parteilabel ‚Die Grünen = Umweltpartei‘ in der Bevölkerung hinreichend verfestigt ist. Die Kernpositionen sind seit der Gründung in den 1980er Jahren Umweltschutz, Antimilitarismus und Gleichstellung (s. Abschnitt 2). Eine neue oder weitergehende Positionierung der Grünen hin zu einer wirtschafts- und sozialpolitisch kompetenten Partei ist ferner nur bei einer kleinen, sehr an der Partei interessierten Minderheit zu erwarten. Im Aggregat betrachtet sind deshalb kaum kurzfristige Veränderungen der Wahrnehmung der Grünen zu verzeichnen. Eine Adaption erfolgt vielmehr durch einen langwierigen Prozess, der durch eine Vielzahl von Faktoren gesteuert wird, z. B. die Medi-

en und das Agieren von Meinungsführern. Dieser Prozess befindet sich noch in den Anfängen. Bis Die Grünen auch als Volkspartei in der Wählerschaft wahrgenommen werden, dürften noch Jahre vergehen. Aus diesen Vorüberlegungen resultieren die folgenden Annahmen über die Wahrnehmung der Grünen:

- *Hypothese 1:* Der Anteil derjenigen Bürger, die den Grünen die größte Kompetenz bei der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zuschreibt, hat sich seit 2000 nicht verändert.
- *Hypothese 2:* Der Anteil derjenigen Bürger, die den Grünen die größte Kompetenz bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zuschreibt, hat sich seit 2000 nicht verändert.

Diese Aggregatsanalysen im Längsschnitt müssen jedoch um Betrachtungen auf der Mikroebene ergänzt werden. Es stellt sich die Frage, welche Bevölkerungsgruppen Die Grünen als wirtschafts- und sozialpolitisch kompetent ansehen. Wenn Die Grünen versuchen sich breiter zu positionieren, müssten sie sich erwartungsgemäß für breitere Wählerschichten öffnen. Dies sollte sich in den Korrelaten zwischen Alter, Bildung, Beschäftigungsverhältnis, Gewerkschaftszugehörigkeit und Konfession und den jeweiligen Kompetenzzuschreibungen widerspiegeln.<sup>5</sup> Theoretisch stützt sich diese Annahme auf den klassischen *cleavage*-Ansatz von Lipset und Rokkan (1967), der von Kitschelt und Helleman (1990) erweitert wurde. Demnach bedienen Die Grünen einen eigenen *cleavage*, bestehend aus Beschäftigten im öffentlichen Dienst bzw. dem sozialen und kulturellen Bereich, die über eine hohe formale Bildung verfügen und mit einem spezifischen Werte- und Einstellungsmuster (‚Postmaterialisten‘) ausgestattet sind (vgl. auch Dolezal 2010; Kroh & Schupp 2011). Man sollte folglich bei einer Öffnung der Grünen erwarten, dass der Effekt von Bildung und dem Beschäftigungsverhältnis sich im Laufe der Jahre abschwächt. Ebenso sollte man erwarten, dass der Effekt der Gewerkschaftszugehörigkeit und der Konfession

<sup>5</sup> Die Variablenauswahl orientiert sich an aktuelleren Publikationen zum Zusammenhang von sozialstrukturellen Merkmalen und Parteipräferenz (z. B. Elff & Rossteutscher 2011; Pappi & Brandenburg 2010; Debus 2010).

zunimmt. Schwieriger gestaltet es sich, Erwartungen für die Wirkung des Alters zu formulieren, da diese Variable sowohl Kohorten-, Perioden- als auch Lebenszykluseffekte erfasst. Aus diesem Grund wird die Variable zwar in den Regressionsmodellen kontrolliert, für die folgenden Analysen der Interaktionen jedoch nicht berücksichtigt.

Der Fokus der Analyse liegt auf der Periode von 2000 bis 2009. Man kann annehmen, dass mit der Regierungsbeteiligung in der rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Schröder ab 1998 Die Grünen im politischen Establishment angekommen sind, das heißt, sie bekommen ausreichend mediale und gesellschaftliche Aufmerksamkeit, um ihre Positionen und Programme zu kommunizieren. Zudem wird die Arbeitsmarktkompetenz erst seit dem Jahr 2000 erhoben.

#### 4. Datenbasis, Operationalisierung und Analysestrategie<sup>6</sup>

Als Datenbasis dient das Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen. Bei dieser für die wahlberechtigte Bevölkerung repräsentativen Querschnittserhebung, die wöchentlich mit einer Stichprobengröße von ungefähr  $n = 1700$  (1000 in Westdeutschland, 700 in Ostdeutschland) durchgeführt wird (Forschungsgruppe Wahlen 2010), werden allgemeine politikwissenschaftliche Konzepte sowie tagesaktuelle Themen abgefragt.<sup>7</sup> Für die Darstellung der Entwicklungen im Längsschnitt wird auf die kumulierten Wellen 2000 bis 2009 zurückgegriffen. Für die Regressionsanalysen werden die Wellen 2002, 2005 und 2009 als gepoolter Datensatz herangezogen, da in diesen Jahren eine Bundestagswahl stattfand. Aufgrund der hohen Bedeutung dieser Wahlen ist anzunehmen, dass sowohl die Parteien in diesen Jahren besonders aktive Kommunikationsar-

beit leisten, als auch Bürger und Medien besonders empfänglich für die Botschaften des Wahlkampfes sind.

*Abhängige Variablen:* Als Indikator für die Wirtschaftskompetenz dient die Frage „Welche Partei kann Ihrer Meinung nach am besten die momentanen wirtschaftlichen Probleme in Deutschland lösen?“. Die Frage zur Schaffung von Arbeitsplätzen lautet ähnlich: „Welche Partei ist Ihrer Meinung nach am besten geeignet, neue Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen?“. Bei beiden Fragen wurden die Antworten ungestützt erhoben, das heißt, es wurden keine Antwortkategorien vorgelegt. Für die Analyse wird lediglich die Antwortkategorie „Die Grünen“ herangezogen.<sup>8</sup>

*Unabhängige Variablen:* Als unabhängige Variable für die logistischen Regressionsmodelle dienen das Alter (kategorisiert; Referenzkategorie: 18-29 Jahre), der formale Bildungsabschluss (kein Abschluss/Hauptschule, Realschule, Abitur; Referenzkategorie: kein Abschluss/Hauptschule), die berufliche Position<sup>9</sup> (Arbeiter, Angestellter, Beamter, Selbstständig, Landwirt, Hausfrau/-mann, Ausbildung; Referenzkategorie: Arbeiter), Gewerkschaftsmitgliedschaft (selbst oder in Familie, ja/nein, Referenzkategorie: nein) und die Konfession (Keine, katholisch, evangelisch, sonstige; Referenzkategorie: keine). Als Kontrollvariablen dienen weiterhin das Geschlecht (Referenzkategorie: männlich) und die ideologische Selbstverortung auf dem Rechts-Links-Kontinuum.

Wie bei allen Analysen, die auf Sekundärdaten basieren, ist die Kongruenz von theoretischen Annahmen und verfügbarem Datenmaterial nur eingeschränkt. Als besonders problematisch gestaltet sich die Tatsache, dass die Kompetenz im Bereich Umwelt- und Energiepolitik nur sporadisch erfasst wird, weshalb Analysen über einen längeren Zeitraum nicht möglich sind. Dies ist insofern bedauerlich, als sie die Kernkompetenz der Grünen erfasst.

<sup>6</sup> Aus Platzgründen sind methodische und statistische Anmerkungen sowie Grafiken der Interaktionsanalysen in Abschnitt 5 in einem Onlineappendix zu finden. Download unter: <http://www.member.uni-oldenburg.de/sebastian.schneider/55853.html>.

<sup>7</sup> Die Daten sind im Zentralarchiv (ZA) der GESIS (<http://zcat.gesis.org/webview/index.jsp>) zugänglich. Die ZA Nummer der Datensätze ist im Onlineappendix in Tabelle 1 zu finden.

<sup>8</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 1.

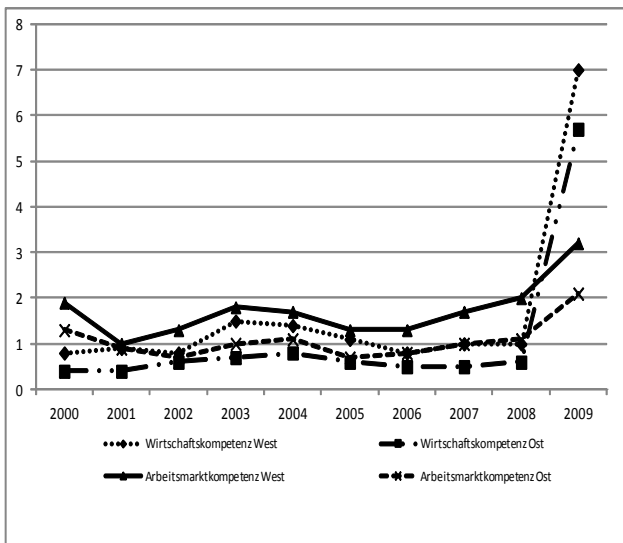
<sup>9</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 2.

## 5. Analyse

### *Deskriptive Betrachtung der Kompetenzen im Längsschnitt*

Zunächst ist zu untersuchen, wie sich die Kompetenzzuschreibung in den zentralen Politikfeldern Wirtschaft und Arbeitsmarkt über die Zeitspanne von 2000 bis 2009 entwickelt haben.

**Abbildung 2: Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz der Grünen. Datenquelle: Politbarometer 2000-2009, gewichtete Stichproben, eigene Darstellung, Nennung der Grünen in Prozent pro Erhebungsjahr.**



Für den Zeitraum von 2000 bis 2009 zeigt sich eine auffällige Entwicklung. In den ersten acht Jahren pendeln die Prozentwerte für die Wirtschaftskompetenz in Westdeutschland zwischen 0,8 und 1,5, in Ostdeutschland zwischen 0,4 und 0,8. Bei der Arbeitsmarktkompetenz liegen die Prozentwerte im Westen zwischen 1 und 2, im Osten zwischen 0,7 und 1,3. Dies lässt sich erstens dahingehend interpretieren, dass man in den neuen Bundesländern skeptischer gegenüber der wirtschafts- und sozialpolitischen Leistungsfähigkeit der Grünen eingestellt ist. Insgesamt ist die prozentuale Häufigkeit der Antwort ‚Die Grünen‘ auf die Frage auf einem konstant niedrigen Niveau, was darauf hindeutet, dass den Grünen in diesen Feldern keine besondere Kompetenz beigemessen wird, sie folglich nicht als Volkspartei mit einem kompletten Politikangebot wahrgenommen werden. Diese Befunde stützen die zentralen Thesen dieses Beitrags. Man muss an dieser Stelle auch daran erinnern, dass

die Partei von 1998 bis 2005 an der Bundesregierung beteiligt war und somit durchaus die Möglichkeit hatte, in beiden Feldern Akzente zu setzen. Die Antworten können folglich nicht allein daraus begründet werden, dass den Grünen entsprechende Durchsetzungspotenziale fehlten.

Im Jahr 2009 kommt es jedoch zu einem Sprung in den Zuschreibungen. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhen sich die Anteilswerte im Westen für die Wirtschaftskompetenz um 6, im Osten um 5,1 Prozentpunkte. Auch für die Nennung der Grünen bei der Arbeitsmarktkompetenz ist im Westen ein Sprung um 1,2 Prozentpunkte auf 3,2 Prozent zu verzeichnen, im Osten um 1,0 Prozentpunkte. Aus diesen Veränderungen lassen sich zwei Deutungsstrukturen ableiten. Erstens kann dies als Beleg dafür herhalten, dass es den Grünen tatsächlich gelang, einen Imagewandel zur Volkspartei herbeizuführen, oder der Partei wird aus Unzufriedenheit mit den Krisenbewältigungsansätzen der anderen Bundestagsparteien eine höhere Kompetenz zugeschrieben. Leider stehen die Daten des Politbarometers für 2010 und 2011 noch nicht für Forschungszwecke zur Verfügung, weshalb sich keine Aussagen darüber treffen lassen, ob dieser Effekt dauerhaft oder nur ein Periodeneffekt ist. Möglicherweise wurde in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise auch die Bereitschaft zu anderen wirtschaftspolitischen Ansätzen befördert. Betrachtet man die vorherigen Entwicklungen, so lassen sich zeitliche Zusammenhänge zwischen steigenden Kompetenzzuschreibungen bei den Grünen und Wirtschaftskrisen erkennen. Mit einer Krise wird den Grünen mehr Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz zugesprochen (2001-2003; seit 2008). Nach Eintritt in eine positive Wirtschaftsentwicklung wiederum verlieren Die Grünen wieder Kompetenzpunkte (2004-2007).

### *Multivariate Analysen*

Nun ist mittels logistischer Regressionsanalysen<sup>10</sup> explorativ zu prüfen, welche Bevölkerungsgruppen Die Grünen in den Politikfeldern Wirtschaft und Arbeitsmarkt als kompetent wahrnehmen. Dabei wird zunächst auf die Effekte unter Kon-

<sup>10</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 3.

trolle der Erhebungswellen eingegangen, um im Anschluss mittels Interaktionsmodellen zu überprüfen, inwieweit sich die Effekte über den Zeitverlauf verändern.<sup>11</sup>

**Tabelle 1: Logistische Regressionsmodelle. Odds Ratios. Abhängige Variable: Nennung der Grünen.**

|                           | Wirtschaftskompetenz West | Wirtschaftskompetenz Ost | Arbeitsmarktkompetenz West | Arbeitsmarktkompetenz Ost |
|---------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Ref. Männlich             |                           |                          |                            |                           |
| Weiblich                  | 0,672 ***                 | 0,665 ***                | 0,733 ***                  | 0,690 ***                 |
| Ref. HS/kein Abschluss    |                           |                          |                            |                           |
| Realschule                | 1,286 **                  | 0,779 †                  | 1,174 *                    | 0,982                     |
| Abitur                    | 2,104 ***                 | 1,181                    | 1,752 ***                  | 1,263 †                   |
| Ref. 18-29                |                           |                          |                            |                           |
| 30-39                     | 1,007                     | 0,749 *                  | 1,054                      | 0,658 **                  |
| 40-49                     | 0,836 †                   | 0,568 ***                | 0,870                      | 0,750 *                   |
| 50-59                     | 0,747 **                  | 0,468 ***                | 0,781 *                    | 0,639 **                  |
| 60-69                     | 0,562 ***                 | 0,391 ***                | 0,554 ***                  | 0,455 ***                 |
| 70 und älter              | 0,486 ***                 | 0,282 ***                | 0,401 ***                  | 0,254 ***                 |
| Ref. Arbeiter             |                           |                          |                            |                           |
| Angestellte               | 1,104                     | 0,937                    | 1,073                      | 1,006                     |
| Beamte                    | 0,877                     | 1,333                    | 0,955                      | 1,247                     |
| Selbständig               | 1,848 ***                 | 2,292 ***                | 1,730 ***                  | 2,062 ***                 |
| Landwirt                  | 1,117                     | 1,416                    | 1,218                      | 1,339                     |
| Hausfrau/-mann            | 1,154                     | 1,263                    | 1,150                      | 1,120                     |
| Student/Azubi             | 1,315 *                   | 1,341                    | 1,195                      | 1,353 †                   |
| Ref. keine                |                           |                          |                            |                           |
| Katholisch                | 0,844 **                  | 1,355 *                  | 0,871 *                    | 1,388 *                   |
| Evangelisch               | 0,792 ***                 | 1,077                    | 0,847 **                   | 1,070                     |
| Sonstige                  | 0,716 *                   | 1,250                    | 0,622 **                   | 0,694                     |
| Links-Rechts-Skala        | 1,112 ***                 | 1,089 ***                | 1,098 ***                  | 1,128 ***                 |
| Ref. nein                 |                           |                          |                            |                           |
| Gewerkschaft              | 0,780 ***                 | 0,834 †                  | 0,834 **                   | 0,802 *                   |
| Ref. Welle 2002           |                           |                          |                            |                           |
| Welle 2005                | 1,175                     | 0,947                    | 0,963                      | 0,777                     |
| Welle 2009                | 11,205 ***                | 14,427 ***               | 6,907 ***                  | 10,428 ***                |
| Konstante                 | 0,005 ***                 | 0,00 ***                 | 0,008 ***                  | 0,005 ***                 |
| Anteil Die Grünen %       | 3,7                       | 2,5                      | 4,1                        | 3,1                       |
| L-R-Test Chi <sup>2</sup> | 2451,49***                | 1220,71***               | 1885,28***                 | 1214,41***                |
| H-L-Test Chi <sup>2</sup> | 32,40***                  | 9,85                     | 17,09 *                    | 12,12                     |
| R <sup>2</sup> Nagelkerke | 0,17                      | 0,18                     | 0,14                       | 0,17                      |
| N                         | 49016                     | 29705                    | 45240                      | 27506                     |

**Anmerkungen:** † p < 0,10; \* p < 0,05; \*\* p < 0,01; \*\*\* p < 0,001. Ungewichtete Daten.

Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz wird von Frauen durchweg schlechter eingestuft, wobei die Effekte stets hochsignifikant sind. Auch bei den Bildungsabschlüssen treten interessante Effekte auf. Im Westen zeigt sich, dass mit steigender formaler Bildung (Referenzkategorie: kein Schulabschluss/ Hauptschulab-

schluss) Die Grünen häufiger als wirtschafts- und arbeitsmarktkompetent angesehen werden. Im Osten Deutschlands nennen Befragte mit Realschulabschluss signifikant seltener Die Grünen bei der Frage nach der Wirtschaftskompetenz. Befragte mit Abitur tendieren im Ostsample zu einer Nennung der Grünen bei der Arbeitsmarktkompetenz (p < 0,10). Mit steigendem Alter (Referenzkategorie 18 – 29 Jahre) nimmt die Wahrscheinlichkeit der Nennung der Grünen bei der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz tendenziell mit einem linearen Trend ab.

Beim Beschäftigungsverhältnis (Referenzkategorie: Arbeiter) zeigt sich, dass besonders Selbstständige den Grünen eine hohe Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz zuweisen, sowohl im Osten als auch Westen. Auch die Zugehörigkeit zur Gruppe der Auszubildenden und Studierenden im Westsample geht mit einer signifikant höheren Chance einher, Die Grünen bei der Wirtschaftskompetenz zu nennen.

Bei der Konfession (Referenzkategorie: keine) zeigt sich im Westen ein eindeutiges Muster. Befragte aller Konfessionen nennen im Vergleich zu Konfessionslosen bei der Frage nach Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz signifikant seltener Die Grünen. Im Osten zeigen sich hingegen bei der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz bei Katholiken signifikant erhöhte Wahrscheinlichkeiten für die Nennung der Grünen. Die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft (bzw. die eines Familienmitglieds) geht mit einer selteneren Nennung der Grünen einher, wobei die Effekte bis auf die Wirtschaftskompetenz (Ost) immer mindestens auf dem 0,05-Niveau signifikant sind. Die Selbstverortung auf der Links-Rechts-Skala zeigt abschließend einen interessanten Effekt. Je weiter man auf der Skala nach rechts rückt, desto eher nennt man Die Grünen bei der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz. Anscheinend können sogar konservative Befragte den Grünen Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenzen zusprechen. Hierdurch kann auch die aktuelle Debatte um mögliche Koalitionen zwischen CDU und Grünen unterstützt werden.

<sup>11</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 4.



Aus dem Vergleich der Erhebungswellen (Referenzkategorie: 2002) in Ost und West lässt sich erkennen, dass Die Grünen 2009 für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz eine signifikante und substanzielle Verbesserung verbuchen können. Dies wird in den Zeitreihengrafiken deutlich.<sup>12</sup>

Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass Die Grünen insbesondere bei ihrer Kernklientelpunkten, also jüngere, hoch gebildete Bürger, die nicht im Arbeitermilieu verankert sind. Letzteres zeigt sich auch im Effekt der Variable Gewerkschaftsmitglied. Im Hinblick auf die Konfession zeigt sich, dass sich im Westen eher die Konfessionslosen zu den Grünen orientieren. Im Osten haben hingegen Katholiken ein positiveres Verhältnis zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Bündnis 90 eine andere Vorgeschichte als die westdeutschen Grünen hatte und stärker im kirchlichen Milieu verankert war. Diese Gruppen könnten den Grünen treu geblieben sein.

Wie variieren die Effekte nun mit der Erhebungswelle?<sup>13</sup> Um dieser Frage nachzugehen, werden den Modellen aus Tabelle 1 jeweils multiplikative Interaktionsterme zwischen fokalen soziodemographischen Variablen und der Erhebungswelle hinzugefügt.

**Tabelle 2: Likelihood-Ratios-Tests der Interaktionsterme. Chi<sup>2</sup>.**

|                    | Wirtschaft |          | Arbeitsmarkt |           |
|--------------------|------------|----------|--------------|-----------|
|                    | West       | Ost      | West         | Ost       |
| Bildung            | 13,77 **   | 9,42 †   | 41,18 ***    | 23,39 *** |
| Beschäftigungsform | 25,26 *    | 15,45    | 40,12 ***    | 25,74 *   |
| Konfession         | 27,53 ***  | 9,87     | 20,93 **     | 9,871     |
| Gewerkschaft       | 33,65 ***  | 10,67 ** | 38,56 ***    | 16,94 **  |

**Anmerkungen:** †  $p < 0,10$ ; \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Für das Westsample zeigt sich, dass alle Interaktionseffekte mindestens auf dem 0,05-Niveau signifikant sind (Tabelle 2). Für das Ostsample ist dies nur vereinzelt der Fall. Insgesamt lässt sich daraus interpretieren, dass über die drei ausgewählten Erhebungswellen ein Wandel der Zusammenhänge zwischen soziodemographischen Eigenschaften der Wählerschaft und Nennung

der Grünen zu verbuchen ist. Über die Richtung des Wandels lassen sich aus den tabellierten Chi<sup>2</sup>-Werten jedoch keine Aussagen ableiten. Zu diesem Zweck werden die Effekte in grafische Plots überführt (Fox 2003).<sup>14</sup> Stets zu beachten ist dabei die sehr seltene Nennung der Grünen in den ersten beiden Erhebungswellen bei der Frage nach der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz (vgl. Tabelle 4 Appendix). Aus diesem Grund sind die Effektplots mit Vorsicht zu interpretieren. Die aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht enthaltenen Konfidenzintervalle sind für weniger stark besetzte Kategorien der unabhängigen Variablen entsprechend groß.<sup>15</sup>

Für den formellen Bildungsabschluss zeigen sich bei der Wirtschaftskompetenz (West) über alle Wellen recht ähnliche Muster (Abbildung 1 Onlineappendix). Mit steigendem Bildungsniveau nimmt die Wahrscheinlichkeit Die Grünen zu nennen zu. Im Jahr 2009 verschiebt sich die Linie auf das höchste Niveau. Ein ähnliches Muster zeigt sich auch bei der Arbeitsmarktkompetenz. Im Osten zeigt sich bei der Arbeitsmarktkompetenz ferner, dass Befragte mit Realschulabschluss seltener Die Grünen nennen, die Unterschiede zwischen Befragten mit niedrigem und hohem Bildungsabschluss hingegen gering sind. Für die Erhebungswelle 2009 zeigt sich, dass sich das Wahrscheinlichkeitsniveau zugunsten der Grünen insgesamt nach oben verschoben hat. Allgemein lässt sich konstatieren, dass der Effekt des Bildungsabschlusses im Westen stärker und in der Erhebungswelle 2009 am höchsten ausfällt.<sup>16</sup>

Auch bei den Berufsgruppen gibt es erwähnenswerte Befunde (Abbildung 2 Onlineappendix). Bei der Wirtschaftskompetenz (West) bewegen sich alle Gruppen stets auf einem recht ähnlichen Niveau. 2002 ist die Wahrscheinlichkeit für Landwirte besonders gering. Womöglich gab es in diesem Jahr unpopuläre agrarpolitische Aussagen der Grünen.<sup>17</sup> 2009 erhöht sich das Wahr-

<sup>12</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 5.

<sup>13</sup> Für ein analoges Vorgehen bei der Analyse von *cleavage* und Wahlverhalten s. Elff & Rossteutscher (2011).

<sup>14</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 6.

<sup>15</sup> Die Grafiken sind aus Platzgründen im Onlineappendix zu finden.

<sup>16</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 7.

<sup>17</sup> Vgl. Onlineappendix Endnote 8.



scheinlichkeitsniveau für alle Gruppen nach oben, wobei die Selbstständigen die höchste Wahrscheinlichkeit aufweisen, Die Grünen als wirtschaftskompetent anzusehen. Bei der Arbeitsmarktkompetenz im Westen zeigt sich 2002 besonders der Unterschied zwischen Arbeitern und den restlichen Gruppen. Den größten Effekt hat die Zugehörigkeit zur Gruppe der Auszubildenden und Studierenden. 2005 ist das Muster wiederum ähnlich, wobei die Landwirte nach unten ausscheren und beinahe den gleichen Effekt wie Arbeiter erreichen. 2009 ist der Effekt für alle Gruppen in etwa gleich, nur die Selbstständigen haben wieder eine etwas höhere Wahrscheinlichkeit Die Grünen zu nennen. Bei der Arbeitsmarktkompetenz (Ost) bewegen sich die Effekte in den Erhebungswellen ebenfalls auf einem recht ähnlichen Niveau, wobei 2009 wiederum ein Anstieg der Wahrscheinlichkeit für alle Beschäftigungsgruppen zu verzeichnen ist. Auch in diesem Fall weisen die Selbstständigen die höchste Wahrscheinlichkeit auf, Die Grünen zu nennen. 2002 ist hingegen der Effekt für Beamte verschwindend gering, 2005 für Landwirte.

Für die Konfession zeigt sich bei der Wirtschaftskompetenz, dass im Westen in allen Wellen Angehörige der katholischen und evangelischen Kirche Die Grünen bei der Frage nach der Wirtschaftskompetenz seltener nennen (Abbildung 3 Onlineappendix). Während 2002 und 2005 die Angehörigen sonstiger Glaubensrichtungen (Muslime, Juden) eine höhere Wahrscheinlichkeit als Konfessionslose und Zugehörige der beiden Kirchen haben, sinkt die Wahrscheinlichkeit für diese Gruppe 2009 sogar unter die Wahrscheinlichkeit der Konfessionslosen. Ähnliche Effekte zeigen sich bei der Arbeitsmarktkompetenz, wobei die Angehörigen anderer Konfessionen 2002 und 2005 nicht auf ein so hohes Wahrscheinlichkeitsniveau gelangen wie die Konfessionslosen.

Betrachtet man abschließend die Gewerkschaftsmitgliedschaft (Abbildung 4 Onlineappendix), so fällt im Westen ein einheitliches Muster auf. Während 2002 und 2005 Gewerkschaftsmitglieder eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, bei der Frage nach der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz Die Grünen zu nennen, ist es

2009 genau umgekehrt. Im Osten ist 2002 für die Wirtschaftskompetenz kein Unterschied feststellbar, 2005 haben Gewerkschaftsmitglieder eine geringfügig höhere Wahrscheinlichkeit, Die Grünen zu nennen. 2009 jedoch haben die Gewerkschaftsmitglieder eine geringere Wahrscheinlichkeit, Die Grünen als kompetent einzustufen. Für die Arbeitsmarktkompetenz zeigt sich ein analoges Muster. Daraus lässt sich interpretieren, dass Die Grünen es nicht geschafft haben, im Laufe der Zeit Gewerkschaftsmitglieder oder gewerkschaftsnahe Haushalte für ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik zu begeistern, auch wenn zwischenzeitlich sehr schwache Tendenzen in diese Richtung bestanden.

Insgesamt deuten die Analysen darauf hin, dass Die Grünen zwar in allen Bevölkerungssegmenten Gewinne bei den Kompetenzzuschreibungen verbuchen können, die Unterschiede zwischen diesen Segmenten aber weiterhin bestehen bleiben. Zu beachten ist ferner, dass sich die Effekte stets in einem niedrigen Wahrscheinlichkeitsbereich von 0 bis 0,08 (0 bis 8 Prozentpunkte) bewegen.

## 6. Zusammenfassung und Diskussion

Lässt man die Entwicklung seit 2009 wegen fehlender Daten außer Acht, so lassen sich die aufgestellten Hypothesen bestätigen. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen hat es in ihrer 30-jährigen Geschichte nicht geschafft, durch programmatische Veränderungen und Erweiterungen ihr einmal erworbenes und zugleich ursprüngliches Parteilabel zugunsten einer programmatisch kompletten Volkspartei abzulösen. Hierbei scheiterte die Partei weniger an innerparteilichen Konflikten aus den frühen Jahren oder programmatischen Utopien, sondern an der Perzeption der Partei beim Wähler. Möglicherweise ist vor kurzem eine veränderte Wahrnehmung beim Wähler eingetreten. Es ist aber im Augenblick nicht möglich festzuhalten, ob es sich um einen kurz- oder langfristigen Trend handelt.

Zudem darf man die Frage stellen, ob ein ganzheitliches Parteiprogramm für Die Grünen überhaupt von Nöten ist, schließlich bedienen Die Grünen ein sehr spezielles Klientel (Kroh &

Schupp 2011; Klein & Falter 2003; Dolezal 2010). Wird dieser Nexus weiter zementiert, ist die Wählerbasis gesichert. Dehnt sich der Anteil dieser Klientel in der Bevölkerung gar aus, so könnte auch der Stimmenanteil weiter ausgebaut werden. Es kann zudem vermutet werden, dass die Stammklientel weniger Interesse an Wirtschafts- und Sozialpolitik hat, weil man aufgrund der eigenen gesicherten Existenz kaum auf entsprechende Politiken angewiesen ist.

Des Weiteren hat die Analyse gezeigt, dass es Zusammenhänge von Bildung, Alter, Geschlecht, Konfession, Gewerkschaftsmitgliedschaft und Kompetenzzuschreibung gibt. Die Zusammenhänge schwächen sich im Zeitverlauf kaum ab, was gegen die These spricht, dass Die Grünen auf dem Weg zur Volkspartei sind. Überraschend ist, dass Die Grünen Kompetenz zugeschrieben bekommen, je weiter man auf dem Rechts-Links-Kontinuum der politischen Selbstverortung nach rechts rückt. Die Grünen scheinen also auch bei konservativeren Wählern in Bezug auf Ihre Kompetenzen zu punkten und werden weniger links-liberal wahrgenommen, als Mitgliederbefragungen erwarten lassen würden, was für eine ‚Verbürgerlichung‘ der Partei spräche.

Für die Zukunft bietet es sich an, die Kompetenzen der Grünen im Vergleich zu anderen Parteien zu analysieren, das heißt, wie verschieben sich die Kompetenzzuschreibungen im Laufe der Zeit zwischen den Parteien. Das Politbarometer bietet dazu reichhaltiges Datenmaterial. In methodischer bzw. statistischer Hinsicht gilt es, die Einschränkungen der vorliegenden Analyse, die aus der seltenen Nennung der Grünen bei der Frage nach der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkompetenz resultieren, durch die Adaption von Schätzverfahren für *rare events* (King & Zeng 2001) zu kompensieren.

## Literatur

- Berelson, Bernard/Paul Lazarsfeld/William N. McPhee* (1954). *Voting: a Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago.
- Brunsbach, Sandra/Stefanie John/Andrea Volkens/Annika Werner* (2011). *Wahlprogramme im Vergleich*. In: Tenscher, Jens (Hrsg.): *Superwahljahr 2009. Vergleichende Analysen aus Anlass der Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament*, Wiesbaden, S. 41-64.
- Debus, Marc* (2010). *Soziale Konfliktlinien und Wahlverhalten: Eine Analyse der Determinanten der Wahlabsicht bei Bundestagswahlen von 1969 bis 2009*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 62(4), S. 731-749.
- Delli Carpini, Michael* (2000). *In Search of the Informed Citizen: What Americans Know About Politics and Why It Matters*. In: *The Communication Review* 4, S. 129-164.
- Ditfurth, Jutta* (2001). *Das waren die Grünen. Abschied von einer Hoffnung*, 3. Aufl., München.
- Ditfurth, Jutta* (2011). *Krieg, Atom, Armut. Was sie reden, was sie tun: Die Grünen*, Berlin.
- Dolezal, Martin* (2010). *Exploring the Stabilization of a Political Force: The Social and Attitudinal Basis of Green Parties in the Age of Globalization*. In: *West European Politics* 33(3), S. 534-552.
- Downs, Anthony* (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York.
- Druckman, James N./Arthur Lupia* (2000). *Preference Formation*. In: *Annual Review of Political Science*, Nr. 3, S. 1-24.
- Egle, Christoph* (2003). *Lernen unter Stress: Politik und Programmatik von Bündnis 90/ Die Grünen*. In: Egle, Christoph/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Wiesbaden, S. 93-116.
- Elff, Martin/Sigrid Rossteutscher* (2011). *Stability or Decline? Class, Religion and the Vote in Germany*. In: *German Politics* 20(1), S. 107-127.
- Fenske, Hans* (1994). *Deutsche Parteiengeschichte*, Paderborn.
- Fox, John* (2003). *Effect Displays in R for Generalised Linear Models*. In: *Journal of Statistical Software* 8(15), S. 1-18.

- Gensicke, Thomas/Sybille Picot/Sabine Geiss* (2006). Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004: Ergebnisse der repräsentativen Trend-erhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Wiesbaden.
- Glaeßner, Gert-Joachim* (2006). Politik in Deutschland, 2. aktualisierte Auflage, Wiesbaden.
- Johnston, William A./Veronica J. Dark* (1987). Selective Attention. In: Annual Review of Psychology 37, S. 43-75.
- Jun, Uwe* (2009). Politische Parteien als Gegenstand der Politischen Soziologie. In: Kaina, Viktoria/Andrea Römmele (Hrsg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden, S. 235-265.
- King, Gary/Langche Zeng* (2001). Logistic Regression in Rare Events Data. In: Political Analysis 9(2), S. 137-163.
- Kitschelt, Herbert/Staf Hellemans* (1990). The Left-Right Semantics and the New Politics Cleavage. In: Comparative Political Studies 23(2), S. 210-238.
- Klein, Markus/Jürgen W. Falter* (2003). Der lange Weg der Grünen. Eine Partei zwischen Protest und Regierung. München.
- Klingemann, Hans-Dieter/Andrea Volkens* (1997). Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994. In: Gabriel, Oscar W./Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 517-536.
- Kroh, Martin/Jürgen Schupp* (2011). Bündnis 90/Die Grünen auf dem Weg zur Volkspartei? In: DIW Wochenbericht 12/2011, S. 2-9.
- Lau, Richard R./David P. Redlawsk* (2001). Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making. In: American Journal of Political Science 45(4), S. 951-971.
- Lipset, Seymour Martin/Stein Rokkan (Hrsg.)* (1967). Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York/ London.
- Luskin, Robert C.* (1987). Measuring Political Sophistication. In: American Journal of Political Science 31(4), S. 856-899.
- McKelvey, Richard D./Peter C. Ordeshook* (1986). Information, Electoral Equilibria, and the Democratic Ideal. In: Journal of Politics 48(4), S. 909-937.
- Mende, Silke* (2011). "Nicht rechts, nicht links, sondern vorn": eine Geschichte der Gründungsgrünen. München.
- Pappi, Franz Urban/Jens Brandenburg* (2010). Sozialstrukturelle Interessenlagen und Parteipräferenz in Deutschland. Stabilität und Wandel seit 1980. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 62(3), S. 459-483.
- Popkin, Samuel L.* (1993). Information Shortcuts and the Reasoning Voter. In: Grofman, Bernhard (Hrsg.). Information, Participation, and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective, Ann Arbor, S. 17-35.
- Probst, Lothar* (2007). Bündnis 90/ Die Grünen. In: Decker, Frank/Viola Neu (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden, S. 173-188.
- Probst, Lothar* (2011): Bündnis 90/ Die Grünen auf dem Weg zur Volkspartei? Eine Analyse der Entwicklung der Grünen seit der Bundestagswahl 2005. In: Niedermayer, Oskar W. (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009. Wiesbaden, S. 131-156.
- Rahn, Wendy M.* (1993). The Role of Partisan Stereotypes in Information Processing About Political Candidates. In: American Journal of Political Science, Vol. 37, S. 472-496.
- Rudzio, Wolfgang* (2006). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. aktualisierte und erweiterte Aufl. Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G.* (1995). Wörterbuch zur Politik. Stuttgart.
- Sontheimer, Kurt/Wilhelm Bleek* (1999). Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Thimm, Caja/Annika Hartmann* (2008). Grünes Politmarketing in TV- und Radio-Spots. In: Dörner, Andreas/Christian Schicha (Hrsg.). Politik im Spot-Format. Wiesbaden, S. 353-377.
- Volmer, Ludger* (2009). Die Grünen. Von der Protestbewegung zur etablierten Partei. München.

*Wienges, Henriette* (2009). Grüne Werte – Grüne Generationen. Eine Analyse langfristiger Wählerpotentiale von Bündnis90/Die Grünen. Berlin.

*Wiesenthal, Helmut* (1993). Programme. In: Raschke, Joachim (Hrsg.): Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind. Köln, S. 95-139.

## Internetquellen

*Grundsatzprogramm (Stand 8.1.2012).*

[http://www.gruene-partei.de/cms/files/dobkin/68/68435.grundsatzprogramm\\_die\\_zukunft\\_ist\\_gruen.pdf](http://www.gruene-partei.de/cms/files/dobkin/68/68435.grundsatzprogramm_die_zukunft_ist_gruen.pdf)

*Forschungsgruppe Wahlen (2010). Politbarometer Methodik (Stand 8.1.2012).*

[http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Methodik/methodik\\_1.pdf](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Methodik/methodik_1.pdf)

*Forschungsgruppe Wahlen (2011a). Wichtige Probleme in Deutschland seit 2000 (Stand 8.1.2012).*

[http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung\\_-\\_Themen\\_im\\_Ueberblick/Politik\\_II/Wichtige\\_Probleme\\_1.pdf](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/Wichtige_Probleme_1.pdf)

*Forschungsgruppe Wahlen (2011b). Monatsbericht Politbarometer April 2011 (Stand 8.1.2012).*

[http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2011/April\\_I/](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2011/April_I/)

*Forschungsgruppe Wahlen (2012). Monatsbericht Januar 2012 (Stand 24.01.2012).*

[http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer\\_2012/Januar\\_I\\_2012/](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2012/Januar_I_2012/)

*Umbauprogramm (Stand 8.1.2012).*

[http://www.boell.de/downloads/stiftung/1986\\_Umbauprogramm\(1\).pdf](http://www.boell.de/downloads/stiftung/1986_Umbauprogramm(1).pdf)

*Wahlprogramm 2005 (Stand 8.1.2012).*

[http://www.gruene-partei.de/cms/default/dobkin/141/141550.wahlprogramm\\_2005.pdf](http://www.gruene-partei.de/cms/default/dobkin/141/141550.wahlprogramm_2005.pdf)

*Wahlprogramm 2009 (Stand 8.1.2012).*

[http://www.gruene-partei.de/cms/files/dobkin/295/2955495.wahlprogramm\\_komplett\\_2009.pdf](http://www.gruene-partei.de/cms/files/dobkin/295/2955495.wahlprogramm_komplett_2009.pdf)

# Die Erscheinungsformen von Mandatsträgerbeiträgen

– Anstöße für eine differenzierende Kritik an der besonderen Einnahmequelle von Parteien –

Hana Kühr<sup>1</sup>

## I. Die Problematik der Sonderbeiträge

Mandatsträgerbeiträge sind Zahlungen von Inhabern eines öffentlichen Wahlamtes an ihre Parteien. Die Beiträge werden üblicherweise monatlich entrichtet. Diese an das Mandat gekoppelte Einnahmeart der Parteien sah sich seit jeher Kritik in unterschiedlichen Formen ausgesetzt – insbesondere in Bezug auf das Mandat der Abgeordneten im Bundestag.

Hauptsächlich werden den von politischen Parteien eingeforderten Zahlungen drei Verfassungsbrüche zur Last gelegt: Die Abgaben führten erstens zu einer Verletzung des freien Abgeordnetenmandats aus Art. 38 I 2 GG, weil sie ein Abhängigkeitsverhältnis zu den politischen Parteien begründeten oder verstärkten. Zweitens stellten sie eine „Hypothek“ auf die Diäten der Mandatsträger dar und stünden daher im Widerspruch zu Art. 48 III 1 GG.<sup>2</sup> Aus dieser Kritik leitet sich das häufig verwendete Synonym der Parteisteuern ab. Drittens unterstellen einige Stimmen den Beiträgen die Eigenschaft der ver-

deckten und damit unzulässigen staatlichen Parteienfinanzierung.<sup>3</sup> Da die Beiträge nahezu alle Abgeordneten betreffen, wird die Vermutung ausgesprochen, dass die Diäten von vornherein unter Berücksichtigung eines ohnehin an die Parteien zu entrichtenden Betrags durch das Parlament selbst höher festgesetzt werden.<sup>4</sup> Damit fließe vom Staat an die Abgeordneten gezahltes Geld mittelbar an die politischen Parteien – entgegen der Klarstellung des BVerfG im Diäten-Urteil, wonach die Abgeordnetenentschädigung nicht der Mitfinanzierung der politischen Parteien dient.<sup>5</sup>

Unabhängig von der Stichhaltigkeit der Argumente<sup>6</sup> ist diesen Ansätzen zu entgegen, dass sie sich nur bedingt auf die Realität der besonderen Einnahmequelle einlassen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken rekurrieren auf Mandatsträgerbeiträge nämlich in undifferenzierter Weise. Da die Parteien mangels detaillierter einfachrechtlicher Vorgaben einen weiten Spielraum haben, in welcher Art und Höhe sie von „ihren“ Mandatsträgern Sonderbeiträge verlangen, haben sich verschiedene Gestaltungsarten etabliert. Erst wenn man die Modalitäten der Zahlungserwartungen berücksichtigt, gelingt ein Urteil über die Vereinbarkeit der Sonderbeiträge mit geltendem Recht. Dieser Beitrag liefert eine Darstellung einiger Spielarten aus den parteiinternen Vorgaben als Grundlage für die verfassungsrechtliche Diskussion einerseits und Anreiz für Abänderungen andererseits.

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) und am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ich danke Herrn Dr. Julian Krüper für die wertvollen Hinweise und anregenden Gespräche zu diesem Thema.

<sup>2</sup> H. v. Arnim/Th. Drysch, in: BK, GG, Art. 48 Rn. 289; Parteienfinanzierungskommission 1993, BT-Drs. 12/4425, S. 30; B. Küstermann, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 120.

<sup>3</sup> H. v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991, S. 209; ders., DVBl. 2011, S. 1278 (1280); Ch. Landfried, Parteifinanzien und politische Macht, 1990, S. 97 ff.

<sup>4</sup> Ph. Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 114; M. Morlok, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung mit Gutachten, 2001, S. 280; A. Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 255; U. Volkmann, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 46.

<sup>5</sup> BVerfGE 40, 296 (316).

<sup>6</sup> S. dazu etwa die Bewertungen von Ch. Wefelmeier, NdsVBl. 2003, S. 286 ff.; A. Launhardt, MIP 1999, S. 37 ff.

## II. Rechtliche Rahmenbedingungen der Mandatsträgerbeiträge

### 1. Gesetzliche Vorgaben

Sowohl das Grundgesetz als auch das einfache Recht überlassen die Einforderung von besonderen Mitgliedsbeiträgen, die anlässlich eines öffentlichen Wahlamtes zu zahlen sind, völlig der Satzungsautonomie der politischen Parteien. Die Legaldefinition der Mandatsträgerbeiträge in § 27 I 2 PartG hat keinen regulierenden Inhalt, sondern erschöpft sich in einer definierenden Funktion. Weiterhin fungieren die Mandatsträgerbeiträge als Bezugspunkt für die Berechnung der staatlichen Finanzierung der politischen Parteien: Nach § 18 I, III Nr. 3 PartG erhalten die Parteien 38 Cent für jeden Euro, den sie als Zuwendung, d.h. aus Mitglieds-, Mandatsträgerbeiträgen oder rechtmäßig erlangten Spenden, erhalten haben. Eine begrenzende Wirkung im weiteren Sinne haben lediglich zwei Vorschriften des PartG für die Gestaltung der Mandatsträgerbeiträge durch die Parteien. Die Verpflichtung, die Beiträge der Mandatsträger gesondert im Rechenschaftsbericht auszuweisen, wird den Parteien gem. § 24 IV Nr. 2 PartG auferlegt. Zudem müssen gem. § 25 III PartG im Rechenschaftsbericht diejenigen Mandatsträgerbeiträge, deren Gesamtsumme im Kalenderjahr 10.000 Euro übersteigt, unter Angabe von Name und Anschrift des Zahlenden<sup>7</sup> ausgewiesen werden.

Darüber hinaus schweigt das PartG über die Ausgestaltung etwaiger Ansprüche einer Partei gegenüber den ihr angehörenden Mandatsträgern. Man kann insofern von einer „normativen Enthaltensamkeit“<sup>8</sup> sowohl der Verfassung als auch des einfachen Rechts sprechen. Darüber hinaus fehlt auf Bundesebene sowie in den anderen Bundesländern eine dem § 27 II NdsAbgG entsprechende Vorschrift. Diese Norm gebietet den

Abgeordneten, „niemandem Zuwendungen mit Rücksicht auf ihr Mandat (zu) machen“. Inwieweit Mandatsträgerbeiträge gegen § 27 II Nds-AbgG verstoßen,<sup>9</sup> kann hier offen bleiben, da eine genaue rechtliche Analyse erst an den differenzierten Formen der Beiträge erfolgen soll. Ohnehin entfaltet die landesrechtliche Vorschrift nur Wirkung für niedersächsische Landtagsabgeordnete und stellt damit eine Sonderregelung dar.

### 2. Satzungsgestaltung

Die rechtlichen Grundlagen der Mandatsträgerbeiträge sind daher in den jeweiligen Parteisatzungen zu suchen. Die Satzungsautonomie der Parteien ist als das Einfallstor für die rechtlichen Bedenken gegenüber den Mandatsträgerbeiträgen zu verstehen, denn mangels rechtlicher Rahmensetzung haben sich die unterschiedlichsten Einforderungsmodalitäten entwickelt. Die spezifische Verwendung der von Mandatsträgern eingenommenen Beiträge ist gesetzlich nicht determiniert. Auch die Satzungen treffen keine sachlichen Zuweisungen der Mittel aus Sonderbeiträgen. Lediglich Anweisungen zur anteiligen Umverteilung auf unterschiedliche Parteiuntergliederungen finden sich in Regelwerken der Parteien.<sup>10</sup>

Ein Vergleich der Satzungen bzw. der Finanz- und Beitragsordnungen der im Bundestag vertretenen Parteien zeigt, dass die Parteien die konkreten Zahlungsmodalitäten auf die Ebene der unteren Parteiuntergliederungen verlagern. Die Grundstruktur der Satzungen gleicht sich insofern zwischen den Parteien, als sich die Regelwerke auf Bundesebene grundsätzlich zum „Ob“ der Zahlungen von Mandatsträgern verhalten. Das „Wie“ hingegen, also etwa die Höhe der Beiträge, wird den untergeordneten Parteiuntergliederungen überlassen.<sup>11</sup> Letztendlich entscheiden über die konkreten Zahlungsmodalitäten Partei-

<sup>7</sup> Der Wortlaut der Vorschrift „des Spenders“ ist insofern als Redaktionsversehen des Gesetzgebers zu verstehen, als es sich bei Mandatsträgerbeiträgen nicht um Spenden handelt. Dafür sprechen der ausdrückliche Wortlaut des § 27 I 3 PartG sowie der Erhebungsgrund der Beiträge.

<sup>8</sup> So zur Regelungsdichte des Grundgesetzes in Bezug auf die allgemeine Parteienfinanzierung *D. Grimm*, in: *HdbVerfR*, 2. Aufl. 1994, § 14 Rn. 49.

<sup>9</sup> Dazu ausführlich *Ch. Wefelmeier*, Fn. 6, S. 292 ff.

<sup>10</sup> So z.B. die detaillierte Auflistung der Verteilung in § 3 CSU-Beitragsordnung, abrufbar unter <http://www.csu.de/dateien/partei/blaetterkatalog/satzung/index.html>.

<sup>11</sup> Eine Ausnahme bilden insoweit die Satzungen der CDU und CSU.

tags- oder Fraktionsbeschlüsse, Vereinbarungen mit den jeweiligen Parteivorständen oder etwaige einseitige Zusagen der Mandatsträger selbst.<sup>12</sup>

Der Befund über die parteilichen Regelwerke zeigt: Es bestehen nicht nur *inter*parteiliche sondern auch *intra*parteiliche Unterschiede in der Praxis der Mandatsträgerbeiträge. Gerade die Delegation an die Parteiuntergliederungen bildet die Grundlage für den Flickenteppich an Regelungen sogar innerhalb einer Partei.

### III. Ratio der Sonderbeiträge

Zur Einordnung besonderer Modi von Mandatsträgerbeiträgen verhilft die Darstellung ihres Existenzgrundes, denn dieser zieht sich als roter Faden durch alle Erscheinungsformen. Hinter der Forderung gegenüber der besonderen Kategorie von Parteimitgliedern verbergen sich zum einen das besondere Verhältnis des Mandatsträgers zur Partei und zum anderen das praktische Interesse der Parteien an einer solchen Einnahmeform.

Der Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes verdankt den Erfolg – nämlich die Erlangung seines Mandates – in der Regel zu einem wesentlichen Teil der Anstrengung der Partei, welcher er angehört. Der Abgeordnete in Bundes- oder Landtag bedarf der Unterstützung durch seine Partei; parteilose Kandidaten haben es ungleich schwerer, in ein Parlament gewählt zu werden.<sup>13</sup> Aber auch die Präsenz eines Kandidaten bei den Wahlberechtigten spielt eine entscheidende Rolle für die Erlangung eines Mandates. Je bekannter ein Wahlbewerber bei den Bürgern ist, desto größer sind dessen Chancen auf einen Erfolg. Der Kandidat einer politischen Partei kann zur Förderung der Unterstützung bei den Wählern auf die Organisation seiner Partei zurückgreifen. Auch nach der Wahl ist insbesondere der Abgeordnete auf die Unterstützung seiner Partei ange-

wiesen. Sie bietet außerhalb der parlamentarischen Arbeit einen Vorteil, indem sie Bürgermeinungen auf unterschiedliche Weise zum Abgeordneten hin transportiert.<sup>14</sup> Der fördernde Effekt der Parteizugehörigkeit endet nicht bei diesen quantifizierbaren Einzelleistungen. Der Kandidat kann für sich ebenso den Wert der Partei als „Marke“, mit der sich der Wähler identifiziert, zunutze machen.

Es ist von parteitypischen Loyalitätserwartungen getragen, wenn ein Mandatsträger, der von den Anstrengungen der Partei als Organisation im Wahlkampf und auch danach profitiert, eine Äquivalenzleistung in Form der Zahlung erbringt. Der Mandatsträgerbeitrag stellt mit Blick auf den Charakter einer Partei als Zusammenschluss mehrerer Personen zu einer Gemeinschaft ein Gebot der ökonomischen Vernunft dar. Eine Verteilung der Kosten ist wirtschaftlich sinnvoll und gerechtfertigt, soweit demjenigen, der einen besonderen Vorteil erhält, eine besondere Zahlungspflicht obliegt.<sup>15</sup>

Dass gerade Mandatsträgern ein besonderer Beitrag abverlangt wird, liegt an ihrer Attraktivität als Schuldner der Partei. Zum einen sind etwa Abgeordnete in den Parlamenten dank ihrer beträchtlichen staatlichen Entschädigung zahlungskräftig.<sup>16</sup> Zum anderen gelingt es im Vergleich zu den einfachen Mitgliedern weitaus leichter, sie zu disziplinieren. Gerade die solidarische Verbundenheit des erfolgreichen Kandidaten mit der ihn unterstützenden Parteigemeinschaft mag zu einer ordnungsgemäßen Zahlung der monatlichen Beiträge veranlassen. Parteimitglieder, die ein öffentliches Wahlamt bekleiden – so zumindest die aus theoretischer Sicht naheliegende Vermutung – müssen nicht erst durch Anstrengungen des Vorstands zur Zahlung angeregt werden.

<sup>12</sup> A. Krumbholz, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, 2010, S. 64.

<sup>13</sup> Hans Meyer, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 38 Rn. 10; H. v. Arnim, Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik, 2009, S. 85 ff.

<sup>14</sup> Ph. Austermann, Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder, 2011, S. 63.

<sup>15</sup> So auch M. Morlok, Thesen zu Einzelaspekten der Politikfinanzierung, in: D. Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1997, S. 77 (82, 84, 86).

<sup>16</sup> R. Ebbighausen, Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 207 spricht davon, dass erhöhte Diäten die Zahlung von Mandatsträgerbeiträgen „erleichtert“ haben.

Im Vorfeld von Wahlen sind die Parteien darauf angewiesen, mehr Geld einzuwerben. Besonders anlässlich kommunaler Wahlen besteht ein gesteigertes Bedürfnis, Mittel zu akquirieren. Beispielsweise in Nordrhein-Westfalen findet gem. § 48 KWahlG NRW eine Wahlkampfkostenerstattung nicht statt. Das hat zur Folge, dass die Kandidaten ihre Werbung um die Gunst der Wähler selbst finanzieren oder sich der Finanzkraft ihrer Partei bedienen müssen. In der Regel bringen letztere das Gros der Mittel auf. Zwar sind auch Wahlkampfspenden eine mögliche Einnahmequelle zu diesem Zweck. Sie sind jedoch nicht verlässlich kalkulierbar und nicht für alle Parteien leicht einzuwerben. Außerdem stehen solche Spenden in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit unter dem Verdacht, unzulässigen Einfluss des Spenders herzustellen. Gerade während des Wahlkampfes müssen Parteien einem schlechten Ruf entgegenwirken.

Schließlich erhellt die Herkunft<sup>17</sup> der Mandatsträgerbeiträge ihre Daseinsberechtigung. Ursprünglich wurden Parteien ausschließlich privat finanziert. Dem Staat war deren Subventionierung qua Verfassung untersagt, das sah das BVerfG noch im Jahre 1966 so.<sup>18</sup> Die heutigen Mandatsträgerbeiträge sind ein Relikt aus der Zeit der rein privaten Parteifinanzierung und ursprünglich vermutlich aus Gewohnheit von den Parteien beibehalten worden. Das heutige Spektrum der Einnahmequellen hat sich gegenüber der starken Gewichtung einer spendenbasierten Parteienfinanzierung der Honoratiorenparteien verändert. Die Gelder der Parteien setzen sich aus drei Gruppen zusammen: den Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen, Spenden und staatlichen Mitteln. Bemüht man die letzten Rechenschaftsberichte der sechs im Bundestag vertretenen Parteien, so ergibt sich, dass sich die Einnahmen aus Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen auf der einen Seite und die staatlichen Leistungen auf der anderen Seite der Höhe nach die Waage halten und gemeinsam den größten Anteil der

Einnahmequellen ausmachen. Mandatsträgerbeiträge nahmen im Jahr 2009 einen Umfang von ca. 55 Mio Euro ein.<sup>19</sup>

Durch die heute weitreichende Gewährung staatlicher Mittel verlieren Mandatsträgerbeiträge jedoch nicht ihre Existenzberechtigung. Nach wie vor sind alle Parteien auf Einkünfte durch die private Hand angewiesen – nicht zuletzt weil nach der relativen Obergrenze des § 18 V PartG die staatliche Unterstützung von den Zuwendungen von Privaten an die Parteien als Ausdruck ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung<sup>20</sup> abhängt.

#### IV. Erscheinungsformen von Mandatsträgerbeiträgen

Die Gestaltungsfreiheit der Parteien in Bezug auf Mandatsträgerbeiträge hat eine Vielzahl von Modalitäten der Einforderungen hervorgebracht. Es kann etwa unterschieden werden nach der Art des öffentlichen Wahlamtes, dessen Inhaber zur Zahlung verpflichtet ist (1.), nach dem rechtlichen Modus der Einforderung (2.), sowie nach deren Zeitpunkt (3.). Eine weitere Spielart der Zahlungen könnte in einem Zusammenspiel mit zusätzlich erhöhten Mitgliedsbeiträgen der Mandatsträger bestehen (4.). Wenn gemeinhin von „den Mandatsträgerbeiträgen“ die Rede ist, werden diese Differenzierungen nicht in die Betrachtung aufgenommen.

##### 1. Verschiedene Gruppen der Verpflichtungsadressaten

Wer Mandatsträger ist, regelt das Parteiengesetz nicht explizit. Es spricht in § 27 I 1 lediglich von denjenigen, die Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes sind. In die Kategorie der öffentlichen Wahlämter fallen die folgenden Mandate: Abgeordnete in Europaparlament, Bundestag und Landesparlamenten, Regierungsmitglieder (auch Minister und Staatssekretäre), Mitglieder

<sup>17</sup> Dazu G. Wewer, in: ders., Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 420 (424); R. Breitling, Berufsbeiträge aus Ämterpatronage, in: M. Kaase (Hrsg.), FS Wildenmann 1986, S. 292 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 20, 56 ff.

<sup>19</sup> Summe der Mandatsträgerbeiträge aus den Rechenschaftsberichten der sechs Bundestagsparteien für das Jahr 2009; BT-Drs. 17/4800.

<sup>20</sup> BVerfGE 73, 40 (88); 85, 264 (287, 292 f.).



von Kreis-, Gemeinde- und Ortsräten sowie Bürgermeister und Landräte.<sup>21</sup>

Ob die einzelne Partei *alle* Amtsträger, die ihren Posten qua öffentlicher Wahl erhalten haben, mit der Pflicht zur Entrichtung der Sonderbeiträge belegt, ist ihr überlassen. Die sechs im Bundestag vertretenen Parteien haben in ihren Untergliederungen nicht immer die gleichen Gruppen von Mandatsträgern zu Adressaten von Zahlungserwartungen oder -verpflichtungen gemacht. Beispielweise die Bundes-Finanzordnung der SPD erweitert in § 2 I den Kreis der zur Zahlung von Sonderbeiträgen Verpflichteten auf Mandatsträger im Allgemeinen und bezieht gem. § 2 II auch Parteifunktionäre bzw. Amtsinhaber, die in Aufsichts-, Verwaltungs- und Beiräte berufen wurden, in die Pflicht ein.<sup>22</sup>

Es lassen sich grob drei Kategorien von Mandatsträgern bilden: Parlamentarier, Regierungsmitglieder und Inhaber öffentlicher Wahlämter auf kommunaler Ebene. Gerade die Gruppe von kommunalen Mandatsträgern zeichnet sich durch zahlreiche Besonderheiten aus, die für die Bewertung der Zahlungen bedeutsam sind. Hier lässt sich wieder unterscheiden zwischen Bürgermeistern, Ratsmitgliedern und Beigeordneten. Zudem können kommunale Vertreter Beamte der Verwaltung sein. Mit jeder dieser Sonderzuordnungen entstehen neue Bewertungsmaßstäbe für die Zulässigkeit von mandatsabhängigen Zahlungsverpflichtungen.

Die rechtliche Position der Gemeinderäte variiert gegenüber parlamentarischen Mandatsträgern schon deshalb, weil die kommunalen Vertretungskörperschaften keine Parlamente sind.<sup>23</sup> Mit dieser Einordnung gehen andere funktionelle Gewährleistungen für die Mitglieder einher. So lässt sich etwa das Ziel der angemessenen Abgeordnetenentschädigung nicht als rechtliche Hürde für Mandatsträgerbeiträge kommunaler Vertreter übertragen.<sup>24</sup>

Die Entschädigung der Bürgermeister bemisst sich danach, ob sie hauptberuflich oder ehrenamtlich dieses Amt bekleiden. Viele Gemeindeordnungen billigen ehrenamtlichen Bürgermeistern lediglich einen Anspruch auf Ersatz der notwendigen Auslagen und des Verdienstausfalls zu.<sup>25</sup> Das bedeutet, dass Zahlungen dieser kommunalen Mandatsträger an ihre jeweilige Partei eine empfindlichere Einbuße als für den vollalimentierten Parlamentarier darstellen können. Die Höhe der Mandatsträgerbeiträge muss an die mit dem spezifischen Amt einhergehende Entschädigung angepasst werden, um eine angemessene Belastung des Mandatsträgers zu gewährleisten.

Hauptberufliche Bürgermeister werden in einigen Bundesländern mit dem Status eines (Wahl-) Beamten ausgestattet.<sup>26</sup> Mit dieser rechtlichen Qualifikation befindet sich der Bürgermeister an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und politischer Willensbildung.<sup>27</sup> Zu den besonderen Pflichten des Beamten gehört die Wahrung der zum Zwecke einer stabilen und gesetzestreuen Verwaltung erforderlichen Neutralität. Unabhängig davon, ob die Verknüpfung von Politik und Verwaltung in einem Amt als sinnvoll zu bewerten ist – der rechtliche Status des Beamten erschwert die Rechtfertigung regelmäßiger Zahlungen dieser Gruppe von Mandatsträgern an die eigene Partei. Der Kandidat für das Bürgermeisteramt ist zudem in einigen Bundesländern weniger stark auf die Unterstützung der Partei für die Aufstellung angewiesen, weil ihm ein Selbstvorschlagsrecht eingeräumt wird.<sup>28</sup> Ein parteipolitisches „Dach“ ist für den kommunalen Kandidaten in der Regel von geringerer Bedeutung, weil es bei der kommunalen Vertretung mehr auf das

<sup>21</sup> Vgl. *Ch. Lenz*, NVwZ 2002, S. 769 (770).

<sup>22</sup> Bundes-Finanzordnung der SPD, abrufbar unter <http://www.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>.

<sup>23</sup> BVerfGE 120, 82 (112); 78, 344 (348).

<sup>24</sup> So auch *Hubert Meyer*, Kommunales Parteien- und Fraktionenrecht, 1990, S. 377.

<sup>25</sup> Vgl. § 54c BremGO; § 19 I, III, IV GO BW; § 27 HessGO; § 39 V i.V.m. § 27 I KVerf MV; § 18 IV GO RP; § 28 I KSVG Saarl.; § 24 I GO SH.

<sup>26</sup> S. etwa Art. 1 BayKWBG; § 61 IV NdsGO; §§ 62, 71 GO NW; § 42 II GO BW; § 54 I 1 GO RP; § 1 II ThürKWBG.

<sup>27</sup> BVerfGE 7, 155 (164); BVerwGE 56, 163 (167, 170); 90, 104 (110 f.).

<sup>28</sup> S. § 27 I KWahlG Bbg; § 20 I KWahlG MV; § 46 d I 2 KWahlG NRW; § 62 III KWahlG RP; § 76 II KWahlG Saarl.; § 41 I 1 SächsKWahlG.

Vertrauen der wahlberechtigten Bürger in die zur Wahl stehende Person ankommt. Das bei der generellen Diskussion um Mandatsträgerbeiträge gerügte Abhängigkeitsverhältnis des Mandatsträgers von seiner Partei ist bereits deshalb für die Gruppe der Bürgermeister von vornherein schwächer zu verstehen.

## 2. Verpflichtungscharakter

Angesichts der strukturellen Verästelung einer letztendlich an den Mandatsträger herangetragenen Aufforderung zur Zahlung stellt sich die Frage, inwieweit die Erwartungen der Partei eine Verpflichtung oder einen Zwang für den Mandatsträger auslösen. In der Diskussion um die allgemeine Verfassungsmäßigkeit von Mandatsträgerbeiträgen kommen Einige zu dem Ergebnis, dass deren freiwillige Entrichtung die Existenz dieser Beitragsform rechtfertige.<sup>29</sup> Da die Verfechter des Erfordernisses einer freiwilligen Entrichtung dieses nicht genauer definieren, ist wohl zu unterstellen, dass eine reine Freiwilligkeit gemeint sein soll.

Die Zahlung eines Beitrags in das Belieben des jeweiligen Mandatsträgers zu stellen, mag verfassungsrechtliche Bedenken schmälern, wenn nicht sogar beseitigen. Eine reine Freiwilligkeit setzt zunächst voraus, dass keine Rechtspflicht zur monatlichen Entrichtung besteht. Die in den Satzungen, Beitrags- oder Finanzordnungen aufgestellten Erwartungen gegenüber den Mandatsträgern müssten die freie Entscheidung zur Entrichtung der Sonderbeiträge explizit in den Wortlaut aufnehmen, um Auslegungen zu vermeiden, die der jeweiligen Vorschrift eine Verpflichtung entnehmen. Die in den Bundessatzungen der sechs im Bundestag vertretenen Parteien erwähnten Formulierungen sind die folgenden<sup>30</sup>:

| Partei  | Vorschrift  |
|---|---|
| <b>CDU</b><br>§ 10 Bundes-Finanz- und Beitragsordnung   | „Die Landesverbände regeln in eigener Verantwortung durch Satzung, ob und in welcher Höhe die Amts- und Mandatsträger der CDU weitere Beiträge leisten.“ <sup>31</sup>  |
| <b>SPD</b><br>§ 2 I Bundes-Finanzordnung                | „Mitglieder der SPD, die öffentliche Wahlämter oder Mandate innehaben, <b>leisten</b> neben ihren satzungsgemäßen Mitgliedsbeiträgen (§ 1 Abs. 1) Sonderbeiträge (Mandatsträgerbeiträge).“  |
| <b>GRÜNE</b><br>§ 6 III Bundes-satzung                  | „MandatsträgerInnen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Europaparlament und im Deutschen Bundestag sowie InhaberInnen von Regierungsmatern auf Bundesebene <b>leisten</b> neben ihren satzungsmäßigen Mitgliedsbeiträgen (§ 6 [2], Pkt. 3) Sonderbeiträge an den Bundesverband.“   |
| <b>FDP</b><br>§ 12 I Bundes-Finanz- und Beitragsordnung | „Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes (Mandatsträger) <b>sollen</b> außer ihrem Mitgliedsbeitrag zusätzlich einen regelmäßigen Mandatsträgerbeitrag entrichten.“  |
| <b>LINKE</b><br>§ 4 I Bundes-finanzordnung              | „Mitglieder von Parlaments- und Kommunalvertretungen mit dem Mandat der Partei DIE LINKE sowie Parteimitglieder, die öffentliche Wahlämter innehaben bzw. die in Wahrnehmung öffentlicher Wahlämter und Mandate als Mitglieder von Aufsichts-, Verwaltungs- und Beiräten Bezüge erhalten, <b>leisten</b> auf der jeweiligen Gliederungsebene der Partei neben ihren satzungsgemäßen Mitgliedsbeiträgen regelmäßig Sonderbeiträge in Form von Mandatsträgerbeiträgen.“ |

Diese Vorschriften lassen sich nicht so auslegen, dass sie den Mandatsträgern völlig frei stellen, ob sie einen Sonderbeitrag entrichten. Vielmehr unterstellt die Formulierung der Normtexte im Indikativ Präsens (s. Hervorhebungen) die normative Richtigkeit der Zahlung von Sonderbeiträgen durch die Mandatsträger. Die bloße Umschreibung der Zahlungshandlung konstituiert insofern eine rechtliche satzungsmäßige Ver-

<sup>29</sup> Vgl. H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. III, Art. 21 Rn. 413; H. Jochum, in: Ipsen, PartG, 2008, § 27 Rn. 4 f.; Ch. Wefelmeier, Fn. 6, S. 291; M. Morlok, Fn. 4, S. 280; A. Launhardt, Fn. 6, S. 38, 49; s. auch Parteienfinanzierungskommission 1993, Fn. 2, S. 30.

<sup>30</sup> Hervorhebungen durch Verf.

<sup>31</sup> Zwar kann dieser Vorschrift selbst kein Hinweis auf Freiwilligkeit entnommen werden, doch die meisten Untergliederungen der CDU regeln in ihren Satzungen die Mandatsträgerbeiträge in einer den folgenden Beispielen ähnlichen Weise.

pflichtung der Adressaten, als sie die Beitragszahlung als selbstverständlich voraussetzt. Die internen Regelwerke der im Bundestag vertretenen Parteien weisen die gleiche Struktur in Bezug auf die Mitgliederpflichten auf: In der Bundessatzung wird die allgemeine Mitgliedspflicht der Beitragsentrichtung bestimmt, welche durch die Finanz- bzw. Beitragsordnungen genauer ausgestaltet wird. Die bloß beschreibende Formulierung der hier zitierten Vorschriften zu den Sonderbeiträgen stellt sich bei systematischer Betrachtung als Konkretisierung der allgemeinen Beitragspflicht für einen besonderen Fall dar. Der rein deklaratorisch anmutende Charakter der zitierten Vorschriften geht damit über eine bloße Erwartungshaltung hinaus und begründet eine Rechtspflicht des Mandatsträgers.<sup>32</sup> Dieses Ergebnis entspricht dem Bedürfnis der Parteien nach einem Mechanismus, der die tatsächliche regelmäßige Zahlung sicherstellt oder zumindest fördert, denn so ist zumindest in einem ersten formalen Schritt klar umrissen, was zum Pflichtenkreis des Mandatsträgers im Verhältnis zu seiner Partei gehört.

Allerdings ist die Effizienz der rechtlichen Forderung begrenzt, womit gleichzeitig die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber Zwang seitens der Parteien gemildert werden. Die in Parteisatzungen vermittelte rechtliche Zahlungspflicht kann von den Parteien nicht ohne weiteres durchgesetzt werden, weil ihr dafür praktisch einsetzbare rechtliche Instrumente fehlen: Ein Parteiausschluss setzt gem. § 10 V PartG ein Verfahren vor dem entsprechenden Schiedsgericht als zu überwindende Hürde voraus.<sup>33</sup> Zudem wird es nicht in allen Fällen unproblematisch sein, darzulegen, dass die unterlassene Zahlung der Sonderbeiträge einen schweren Schaden für die Partei begründet.<sup>34</sup> Die Nichtzahlung als

fingierte Erklärung des Austritts aus der Partei zu interpretieren, verstößt gegen die Funktion des Parteiausschlusses für die innerparteiliche Demokratie nach Art. 21 I 3 GG. Dessen Verfahren birgt mit Bedacht hohe Hürden, um die Rechtsstellung der Mitglieder gegenüber der Partei zu festigen.<sup>35</sup> Ein Verfahren zur Einforderung der Beiträge vor den jeweiligen Parteischiedsgerichten ist wenig erfolgversprechend, weil dort zwar eine Zahlungspflicht des Mandatsträgers festgestellt werden kann, ein Titel des parteiinternen Gerichts selbst aber nicht vollstreckbar ist.<sup>36</sup> Zudem ist es praktisch unwahrscheinlich, dass eine Partei voreilig den unliebsamen Weg einer Klage gegen eigene Mitglieder wählen wird.

Selbstverständlich verbleiben der Partei faktische Möglichkeiten, um Druck auf die besonderen Parteimitglieder auszuüben – wie etwa die Drohung mit einer nicht erneuten Aufstellung als Kandidat. Der politische Druck auf den Beitrags säumigen ist viel wirkungsvoller als die rechtliche Verpflichtung zur Leistung eines Sonderbeitrags. Politischer Druck ist jedoch kein spezifischer Reflex auf die unterlassene Zahlung der Mandatsträgerbeiträge, sondern ein allgemeines Mittel, um die Exponenten der Partei zu disziplinieren. Gleiches gilt für von der Partei veröffentlichte Listen, welche nicht zahlende Mandatsträger in der Öffentlichkeit anprangern. Die Gefahr für den guten Ruf eines Mandatsträgers ist nicht ausgerechnet durch die Ausgestaltung der Sonderbeiträge abzuwehren, sondern ein Faktum im politischen Wettbewerb, mit dem der Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes umzugehen wissen muss. Insbesondere der Abgeordnete als besonderer Mandatsträger kann sich – jedenfalls für die Dauer seines öffentlichen Wahlamtes – mithilfe der Verfassungsgarantie des Art. 38 I 2 GG

NVwZ 1983, S. 529 (530).

<sup>32</sup> Eine Ausnahme gilt insoweit für die Regelung der FDP, die wohl nur als Erwartung zu verstehen ist.

<sup>33</sup> *M. Morlok*, Nomos Erläuterungen zum Bundesrecht, PartG, § 10 Rn. 14.

<sup>34</sup> Im Vergleich zu üblichen Mitgliedsbeiträgen sind Mandatsträgerbeiträge höher, sodass es die Partei empfindlicher trifft, wenn ein Mandatsträger seiner Zahlungspflicht nicht nachkommt. Allein daraus lässt sich aber nicht unmittelbar ein *schwerer* Schaden der Partei ableiten. Zu einfachen Mitgliedsbeiträgen s. *J. Risse*,

<sup>35</sup> *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 146 ff. (151); *D. Tsatsos/M. Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 62.

<sup>36</sup> Die nach den Parteisatzungen eingerichteten Parteischiedsgerichte sind keine Gerichte nach §§ 1025 ff. ZPO, s. dazu *Ch. Lenski*, PartG, 2011, § 14 Rn. 3 ff.; *H. Wißmann*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 14 Rn. 6 ff.; *M. Morlok*, Fn. 33, § 14 Rn. 1. Daher kommt Urteilen der Parteischiedsgerichte auch nicht gem. § 1055 ZPO die Wirkung eines gerichtlichen Urteils zu.

bzw. den entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen rechtlicher Mandats-Beeinflussungen seitens der Partei erwehren.

### 3. Kandidatenbeiträge vor der Wahl

Im letzten Jahr wurde eine Beitragspraxis der nordrhein-westfälischen Untergliederungen einiger Parteien anlässlich der Kommunalwahl 2009 publik.<sup>37</sup> Die Kandidaten für die Wahl zu kommunalen Vertretungen sollten einen Beitrag in bestimmter Höhe an ihre Parteien entrichten um damit den Wahlkampf im Vorfeld mitzufinanzieren. Anders als bei der üblichen Vorgehensweise, nach der Kandidaten von sich aus Zahlungen zur Wahlkampfunterstützung vornehmen, wurden die Betroffenen vom jeweiligen Parteivorstand förmlich zur Entrichtung aufgefordert. Sinn und Zweck ist es dabei, auf die in besonderer Weise vom Wahlkampf der Partei profitierenden Kandidaten einen Teil der Finanzierungslast zu übertragen. Die Zahlungen der Kandidaten wurden in den Medien häufig als Ämterkauf oder illegale (Einfluss-) Spenden eingeordnet. Diese spontanen Assoziationen zeigen auf, dass die spezielle Einnahmequelle der politischen Parteien rechtlich zumindest problematisch ist.

Solche Kandidatenbeiträge stehen bereits auf den ersten Blick den Mandatsträgerbeiträgen nahe, denn beide Einnahmeformen knüpfen an das künftige bzw. ausgeübte Mandat als Erhebungsgrund an. Beide Formen stellen auch aus dem gleichen Grund einen Bezug zu einem öffentlichen Wahlamt her: Es ist in einer solidarischen Gemeinschaft gerechtfertigt, wenn derjenige, der von einer Leistung der anderen Parteimitglieder profitiert, eine Gegenleistung erbringt.

Auch wenn es bei kommunalen Wahlen im Vergleich zu Wahlen auf höheren Ebenen verstärkt auf das charismatische Erscheinungsbild eines

Kandidaten ankommen mag, kann die Person des zur Wahl Stehenden nicht ganz ohne zusätzliche Unterstützung die Stimme des Wählers gewinnen. Dem Kandidaten kommen bereits vor der Wahl positive Effekte der Parteilarbeit zugute, auch wenn sie sich noch nicht in einem Erfolg des Mandatserhalts – der einzig von den wahlberechtigten Bürgern abhängt – realisiert haben. Ohnehin erbringen viele Kandidaten im Wahlkampf schon Einzelleistungen, die durch die hier beschriebene organisierte Forderung durch die Parteien erweitert, erhöht und gebündelt, nicht aber völlig neu erschaffen werden. Anknüpfungsgrund sowie Sinn und Zweck der Beitragseinforderung durch die Partei gleichen sich daher bei Kandidaten- und Mandatsträgerbeiträgen.

Wenn ohnehin bei Gewinn des Mandats dessen Träger die satzungsmäßig normierten monatlichen Beträge an die Partei abführen muss, ist der Beitrag vor der Wahl als lediglich vorgezogene Unterstützung einzuordnen.<sup>38</sup> Technisch sowie teleologisch betrachtet, handelt es sich bei der Leistung des Kandidaten vor der Wahl daher um einen antezipierten „ersten“ Mandatsträgerbeitrag.<sup>39</sup> Dies gilt insbesondere für eine Praxis der Parteien, nicht erfolgreichen Kandidaten ihre Leistung zurückzuerstatten. Dabei handelt es sich nicht um einen Kredit, den eine Privatperson „ihrer“ Partei gewährt, denn es besteht wie gezeigt in der Solidargemeinschaft ein triftiger Grund, den Kandidaten in die finanzielle Pflicht zu nehmen. Eine tatsächliche Rückzahlung betont lediglich den engen Zusammenhang mit einem öffentlichen Wahlamt, ist aber nicht Voraussetzung der Entrichtung durch den Kandidaten.

Während Mandatsträgerbeiträge regelmäßig im Anschluss an den Erhalt eines öffentlichen Wahlamtes gezahlt werden, müssen die hier in den Blick genommenen Wahlkampfkostenzuschüsse der Kandidaten noch vor der öffentlichen Wahl entrichtet werden. Dennoch verbietet die Tatbestandsvoraussetzung der Regelmäßig-

<sup>37</sup> S. etwa: Rheinische Post vom 09.05.2011, s. [http://www.rp-online.de/niederrheinnord/duisburg/nachrichten/SPD-Druck-auf-Zahlungsunwillige\\_aid\\_995729.html](http://www.rp-online.de/niederrheinnord/duisburg/nachrichten/SPD-Druck-auf-Zahlungsunwillige_aid_995729.html); Westdeutsche Zeitung vom 13.05.2011, s. <http://www.wz-newsline.de/lokales/krefeld/mandat-nur-gegen-bares-auch-die-cdu-macht-s-1.658355>; zuletzt auch Rheinische Post vom 01.06.2011, s. [http://www.rp-online.de/niederrheinnord/duisburg/nachrichten/Landes-SPD-kritisiert-Spendenpraxis-der-CDU\\_aid\\_1004734.html](http://www.rp-online.de/niederrheinnord/duisburg/nachrichten/Landes-SPD-kritisiert-Spendenpraxis-der-CDU_aid_1004734.html).

<sup>38</sup> Die Landesfinanzordnung der LINKE NRW sieht in § 3 I vor, dass die Mandatsträgerbeiträge schon vor Nominierung mit den Anwärtern schriftlich vereinbart werden. Diese Gestaltung ähnelt den Kandidatenbeiträgen vor der Wahl.

<sup>39</sup> So ebenfalls K. Gärditz, BayVBl. 2008, S. 72 (73).

keit im Sinne des § 27 I 2 PartG nicht, Kandidatenbeiträge als vorgezogene Mandatsträgerbeiträge einzuordnen. Wann der Zahlungszeitpunkt festgelegt wird, kann jedoch nicht entscheidend für die Qualifizierung der Beitragsart sein. Die von Mandatsträgern inzident verlangte rückwirkende Beteiligung an den Wahlkampfkosten wird im Fall der Kandidatenbeiträge vor der Wahl lediglich dahingehend modifiziert, dass sie nun eben schon vor der Wahl erwartet wird. Diese Wertung ergibt sich insbesondere für den Fall, dass erfolglosen Kandidaten ihr Beitrag rückerstattet wird. Die quantitative Eigenschaft der Regelmäßigkeit des § 27 I 2 PartG sperrt daher nicht die materielle Zuordnung zu den Mandatsträgerbeiträgen. Ebensowenig schadet eine rein begriffliche Orientierung an der Bezeichnung „Mandatsträger“, welche die Kandidaten ja gerade noch nicht sind. Auch in dieser Hinsicht steht der Erhebungsgrund des Mandats gleichermaßen im Vordergrund.

Diese Qualifizierung zeigt, dass auch Zahlungen von Kandidaten vor der Wahl<sup>40</sup> als besondere Erscheinungsform in die verfassungsrechtliche Bewertung von Mandatsträgerbeiträgen einzustellen sind.

#### 4. Zusätzliche Erhöhung der Mitgliedsbeiträge von Mandatsträgern

Die staatliche Finanzierung ist an die durch Einnahmen sichtbar gemachte Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung gekoppelt und in der Höhe begrenzt, vgl. § 18 V PartG. Die Parteien haben also ein Interesse daran, eine möglichst hohe Summe an Zuwendungen von Privaten zu erhalten. Regularien zur Steigerung der Spendenwilligkeit sind weniger erfolgversprechend als der Rückgriff der Parteien auf leicht zu disziplinierende Gruppen von Zahlungswilligen. Wie bereits erörtert, sind Mandatsträger besonders attraktiv für erhöhte Zahlungsverpflichtungen.

Ein weiterer Versuch, eine möglichst hohe Beitragssumme von ihnen einzunehmen, kann dahingehend unternommen werden, nicht nur Sonderabgaben, sondern zusätzlich erhöhte Mitgliedsbeiträge

zu fordern. Dies etwa in der Weise, dass Mandatsträger ohne Selbsteinschätzungsmöglichkeit den höchsten Beitragssatz zu entrichten haben.

Das hätte den praktischen und eventuell tendenzgeprägten Vorteil, die einfachen Parteimitglieder zu entlasten und diejenigen höhere Beiträge abzuverlangen, die eine Leistung der Partei in Anspruch genommen haben. Gerade vor dem Hintergrund, dass alle Parteien gegen Mitgliederschwund kämpfen müssen, ist es förderlich, die Mitgliedschaft mit möglichst geringen Pflichten zu verbinden.

Auch wenn es grundsätzlich der Tendenzfreiheit der Parteien unterliegt, welches Bild von den eigenen Parteimitgliedern sie pflegen, müssen grundlegende verfassungsrechtliche Prinzipien auch bei dieser parteiinternen Frage eingehalten werden. Die Tendenzfreiheit und Satzungsautonomie der Parteien reicht nur bis zu den durch Art. 21 I 3 GG auferlegten verfassungsrechtlichen Grenzen. Das verfassungsrechtliche Gebot der innerparteilichen Demokratie verlangt, dass auch innerhalb der Parteien ein Kernbestand demokratischer Verfassungsprinzipien eingehalten wird. Die Parteien spielen bei der politischen Willensbildung des Volkes eine entscheidende, wenn nicht die wichtigste Rolle, daher müssen notwendigerweise auch sie einen demokratischen Charakter vorweisen. Politische Parteien sind keine staatlichen Institutionen, daher sind die strengen demokratischen Anforderungen an staatliches Handeln nur in abgeschwächter Form auf die privaten Institutionen zu übertragen. Innerparteiliche Strukturen müssen nur soweit verfassungsrechtlichen Prinzipien der Demokratie genügen, wie sie für die Funktionszuweisung des Art. 21 I 1 GG relevant werden.<sup>41</sup> Etwa die Willensbildung und Partizipation der Mitglieder muss sich von „unten nach oben“ vollziehen. Der Gleichheitsgrundsatz gilt als Teilelement des verfassungsrechtlichen Verständnisses von Demokratie daher etwa für die Teilhabe des einzelnen Parteimitglieds an internen Prozessen.

Trotz einer nur grundsätzlichen Übertragung demokratischer Kernelemente in das Parteiinnere sprechen gute Gründe dagegen, die Satzungsfrei-

<sup>40</sup> Zur Untersuchung dieser Einnahmeform *H. Kühr*, DÖV 2011, S. 963 ff.

<sup>41</sup> S. auch *R. Wolfrum*, Fn. 104, S. 26.

heit zur Ausgestaltung der Beiträge für einen erhöhten Mitgliedsbeitragsatz der Mandatsträger zu nutzen.

Die Erlangung eines öffentlichen Wahlamtes – mit Unterstützung der Partei – wird doppelt zum Anlass für erhöhte Beiträge genommen, wenn Mandatsträger sowohl Sonderbeiträge als auch erhöhte Mitgliedsbeiträge entrichten müssen. Diese Ungleichbehandlung zwischen „normalem“ Parteimitglied und Parteimitglied mit Mandat entbehrt eines hinreichenden Differenzierungsgrundes. Da die Inanspruchnahme parteilicher Unterstützung für den Erhalt des Mandates schon mit den Sonderbeiträgen abgegolten ist, kann diese nicht erneut Grund für einen zusätzlich höheren Mitgliedsbeitrag darstellen. Erhebungsgrund für die Mitgliedsbeiträge ist allein die Mitgliedschaft in der Partei und gerade nicht das errungene Mandat.

Zwar ist eine Differenzierung der Mitgliedsbeiträge durch unterschiedliche Einkommenshöhen der Mitglieder gerechtfertigt und sogar geboten. Richtig ist auch, dass etwa Abgeordnete in Europaparlament, Bundestag und den Landtagen als Mandatsträger über ein recht beachtliches Einkommen verfügen und daher stärker belastbar sind, als ein durchschnittlich verdienendes einfaches Parteimitglied. Das Einkommen eines Mandatsträgers – jedenfalls dasjenige, welches er aus seiner Amtsentschädigung erhält – ist im Vergleich zu den einfachen Mitgliedern auch von vornherein bekannt, sodass es auf die Selbsteinschätzung der eigenen Zahlungsfähigkeit vermeintlich nicht ankommt. Diese Unterschiede zwischen Mandatsträgern und Mitgliedern verlangen aber höchstens eine übliche einkommensabhängige Staffelung der Mitgliedsbeiträge und eben nicht eine Anknüpfung an die Art der beruflichen Tätigkeit. Wenn einfachen Mitgliedern nach einer Finanz- oder Beitragsordnung die Selbsteinschätzung bei der Wahl einer Beitragsstufe überlassen wird, Mandatsträger aber schon aufgrund ihres Amtes eine entsprechend höhere Pflicht trifft, gibt es dafür neben dem Mandatserhalt keinen zusätzlichen Differenzierungsgrund. Auch wenn nicht der strenge Gleichheitssatz des Art. 3 I GG in seiner Form als Grundrecht durch Art. 21 I 3 GG

übertragen wird,<sup>42</sup> so müssen auch innerparteilich wenigstens die allgemeinen Verhältnismäßigkeitsanforderungen gewahrt werden. Daher führt der Mangel eines tauglichen Differenzierungsgrundes bei einer solchen Inanspruchnahme der Mandatsträger zu einem Verstoß gegen Art. 21 I 3 GG.

Schließlich umginge eine solche Doppelbelastung der Mandatsträger auch das einfachrechtliche Gebot des § 24 IV Nr. 2 PartG, Mandatsträgerbeiträge im Rechenschaftsbericht separiert auszuweisen. Die für Mandatsträger erhöhten Mitgliedsbeiträge wären wegen der Anknüpfung an das Mandat als Erhebungsgrund ebenfalls Sonderbeiträge, die unzulässigerweise in eine andere Kategorie der Einnahmearten verschoben werden.

## V. Fazit

Die geringe Regelungsdichte, welche das PartG für die Einnahme von Mandatsträgerbeiträgen vorsieht, eröffnet den Spielraum für zahlreiche Unterschiede innerhalb dieser Kategorie. Die attraktive Art der Sonderbeiträge wird wegen der weitreichenden Satzungsfreiheit immer wieder innovative Gestalten annehmen. Die Differenzierung nach Varianten von Mandatsträgerbeiträgen soll einen Anstoß geben, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Mandatsträgerbeiträgen auch angepasst an die Eigenarten ihrer Erscheinungsformen zu bewerten. Gleichzeitig soll die Darstellung einen Anreiz für die Suche nach einer angemessenen Ausgestaltung der Mandatsträgerbeiträge durch die Parteien liefern.

<sup>42</sup> Parteien sind keine Grundrechtsadressaten, statt vieler *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 125.

# Die Grenzen der Personalisierung in der deutschen Parteiendemokratie am Beispiel von Karl-Theodor zu Guttenberg

Dr. Florian Hartleb<sup>1</sup>

## Einleitung

Die Mediendemokratie orientiert sich am Event, nicht an der Substanz. Zur Bewältigung komplexer Probleme und zur raschen Reaktion gezwungene Führungen müssen Entscheidungsspielräume in Anspruch nehmen – oder meinen es wenigstens: Innerparteiliche und innerparlamentarische Legitimationsprozeduren werden dadurch (nicht nur bei supranationalen Entscheidungen!) ausgehöhlt, nicht nur in Bayern. Die Charakterisierung des gegenwärtigen Zustandes als Postdemokratie und Postparlamentarismus mag übertrieben sein, zeigt aber unzweifelhaft reale Tendenzen auf.<sup>2</sup> Moderne Massendemokratien haben das Bedürfnis, bestimmte Personen mit einem charismatischen Image auszustatten oder bereits vorhandene charismatische Ausstrahlungen mit Hilfe der Medien zu verstärken. Wichtig ist dabei eine Affinität zum Unpolitischen, zum Showgeschäft.

Das veränderte Verhältnis zwischen Parteien und Medien beeinflusst die innerparteiliche Kommunikation insofern, als telegene Kandidaten mitunter Vorteile gerade bei der Kandidatenkür haben. So setzte sich einst Gerhard Schröder gerade mit Hilfe der Medien innerhalb der SPD durch und wurde Kanzlerkandidat. Auch kürzlich versuchte Peer Steinbrück, sich mit den Weihen von Helmut Schmidt über eine gemeinsame „Spiegel“-Titelstory in Szene zu setzen. Doch ist hier nicht ausgemacht, ob die Inszenie-

rung auf mittlere Sicht wirklich Vorteile bringt. Der folgende Beitrag verfißt sogar die These, dass die Personalisierung in der deutschen Parteiendemokratie an ihre deutlichen Grenzen stößt. So werden Büroleiter, Generalsekretäre oder Parlamentarische Geschäftsführer im politischen Tages- und Verwaltungsgeschäft in der Verflechtung zwischen Partei und Staat naturgemäß kaum für Menschen mit weitreichenden Ideen, einschneidenden Reformvorschlägen oder kraftvollen Visionen schwärmen. Vielmehr sind sie im Hick-Hack des täglichen, meist administrativen Termingeschäfts und des Sitzungsmarathons, auch eine Form von Repräsentation, gefangen. Unabhängig von der konkreten Beurteilung zeigen sich realpolitisch häufig die Fallstricke des Charismatikers, die eigene Eitelkeit und das schaulustige Bedürfnis anderer Politiker und der Öffentlichkeit, den Helden vom Denkmal zu stürzen. Der Büroleiter sollte ja gerade kein Visionär sein, er soll „die gegenwärtigen Problemknäuel entwirren.“<sup>3</sup> Im Folgenden geht es um Karl-Theodor zu Guttenberg, dessen Werdegang aufgrund vieler, auch biographischer Aspekte beispiellos war.<sup>4</sup>

## Der Charismatiker

Mit Freiherr Karl-Theodor zu Guttenberg hat in die bundesdeutsche Politik eine Figur Einzug gehalten, die, ungewöhnlich für einen deutschen Politiker, offensichtlich Popstar-Status genöß. Im Unterschied zu Gerhard Schröder galt der Aristokrat als Aufsteiger, der von oben kommt. Anfang Februar 2009, mitten in der Wirtschafts- und Finanzkrise, wurde zu Guttenberg aus der Not heraus in das Bundeskabinett berufen. Guttenberg, mit 37 Jahren jüngster Wirtschaftsminister in der Geschichte der Bundesrepublik, legte damit eine Blitzkarriere hin. Sein öffentlich inszeniertes „Nein“ zur staatlich forcierten Opel-Rettung, gegen die Bundeskanzlerin und den

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Visiting Fellow am Centre for European Studies (CES) in Brüssel.

<sup>2</sup> Vgl. auch mit Anwendung auf die CSU Heinrich Oberreuter: Zwischen Programm und Populismus – die offene Zukunft der CSU, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, (2011) 2, S. 163 ff.

<sup>3</sup> Franz Walter: Charismatiker und Effizienzen. Porträts aus 60 Jahren, Frankfurt/M. 2009, S. 14.

<sup>4</sup> Vgl. auch Florian Hartleb: Idole in der Politik? Der Fall „(Dr.) Karl-Theodor zu Guttenberg“, in: Erna Lackner (Hrsg.): Neue Mythen in Kultur und Wirtschaft, Europäisches Forum Alpbach, Innsbruck 2011, S. 111-122.

SPD-Finanzminister Peer Steinbrück, brachte ihm viel Sympathie ein – auch jenseits der CSU und in der Bevölkerung, wo er konstant mit ungewöhnlich hohen Beliebtheitswerten über einen konstanten Zeitraum aufwartete. Eine Nebenrolle spielte dabei, dass dieses Nein letztlich vollkommen irrelevant war. Bereits zuvor hatte zu Guttenberg mit einer USA-Reise zu Vertretern des Opel-Mutterkonzerns General Motors eine ausgesprochene, von ausgewählten Journalisten freundlich begleitete Symbolpolitik betrieben, die seine Handlungsfähigkeit demonstrieren sollte. Die Reise kam ihm zupass, da zu Guttenberg fließend englisch spricht; als junger Parlamentarier hatte er gute Kontakte zu Washington D.C. aufgebaut und sich besonders auf dem transatlantischen Feld zu profilieren versucht. Schon als Schüler war er ein Jahr in den USA gewesen, hatte später dort auch ein Praktikum gemacht. Selbst ein anti-elitärer Gestus ist zu Guttenberg nicht fremd. So sagte er: „Es kommt auch in Krisenzeiten immer noch auf jeden einzelnen Euro an. Was mir entscheidend wichtig erscheint: dass, wenn wir von Milliarden sprechen, uns allen klar ist, dass wir von Milliarden Steuergeldern sprechen. Und das ist der Grund, weshalb ich mir bei einigen Punkten eine gewisse bayerische Bockigkeit bewahrt habe, um es mal milde auszudrücken“. Diese Art der eigenen Inszenierung erklärt seinen Aufstieg. Dabei kam zu Guttenberg ohne weitreichende Konzepte wie etwa konkrete ordnungspolitische Vorstellungen aus. Wenige kritische Nachfragen in Talkshows, wie denn die von ihm genannten Kriterien von Rettungs- und Konjunkturpaketen konkret aussähen, konnte er elegant umschiffen.

Der schnelle Aufstieg ist für die streng hierarchische Partei CSU untypisch, die das „Hochdienen“ über Nachwuchsorganisation, verschiedene Parteigliederungen oder Verwaltungstätigkeiten zum ungeschriebenen Credo hat.<sup>5</sup> Erst mit Ende zwanzig trat zu Guttenberg in die CSU ein, schwang sich vom Ortsvorsitzenden in Guttenberg zum Bundestagsabgeordneten auf, dann

zum oberfränkischen Bezirkschef – nach einer erfolgreichen Kampfabstimmung mit einer Rede, einem Appell an die Herzen der Delegierten –, und schließlich zum Generalsekretär, bevor er mitten in der Wirtschaftskrise gar zum Wirtschaftsminister ernannt wurde. Die Hoffnungen der krisengebeutelten CSU konzentrierten sich fortan auf ihn, da der Aufsteiger scheinbar unvereinbare Größen vereinte: authentischen, elitären Habitus mit feinsten Artikulation und Ahnenbiografie einerseits und kommunale Bodenhaftung mit Kontakt zur Basis andererseits. Im bayerischen Bierzelt gab er sich mit einer Maß Bier in der Hand bodenständig, was auch in seiner strengen Erziehung begründet ist.

Sein alleinerziehender Vater, der weltbekannte Dirigent Enoch zu Guttenberg, legte Wert auf Verantwortung (ein Schlüsselwort des späteren Politikers) und Kontakt zum einfachen Bürger. Im Repräsentieren auf dem heimischen Schloss, bei ersten Reden galt es, Haltung und Contenance zu bewahren und die intendierte Wirkung vor Publikum sorgsam abzuwägen. Die zu Guttenbergs sind alter christsozialer Adel, eine oberfränkische Großgrundbesitzerfamilie mit einem Schloss im gleichnamigen 600-Einwohner-Dorf Guttenberg. Karl-Theodors Urgroßvater war Widerstandskämpfer im Zweiten Weltkrieg, mit Kontakten zu Stauffenberg. Der Großvater war ein auch beim politischen Gegner geachteter CSU-Politiker, Gegenspieler von Franz Josef Strauß und Parlamentarischer Staatssekretär in der Großen Koalition zwischen 1967 und 1969. Obwohl der Enkel ihn kaum mehr erleben konnte, hat er von ihm das Politische sozusagen in die Wiege gelegt bekommen.

Bei dem Spagat, elitär und anti-elitär gekonnt zu verquicken, waren auch Herkunft und Heirat hilfreich: Kraft Familie ein Multimillionär und dadurch finanziell völlig unabhängig, trat er als Quereinsteiger auf, jugendlich-dynamisch wirkend und mit großer medialer Präsenz. Talent und spielerische Leichtigkeit schienen ihm qua Natur zugewachsen zu sein, *leadership* und *showmanship* verschmolzen. Er war sich für keinen Auftritt zu schade, nahm (ausgewählte) Journalisten der „Berliner Republik“ auf seine Reisen mit. Während Koalitionsverhandlungen,

<sup>5</sup> Vgl zur Logik der CSU als Gesamtdarstellung nun Gerhard Hopp u.a. (Hrsg.): Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, Wiesbaden 2010.



als unsicher war, welches Amt die neue politische Konstellation ihm bescheren würde, tauchte das Ehepaar zu Guttenberg bei der populären Unterhaltungssendung „Wetten, dass...?“ auf. Zu Guttenberg gab sich mit geschliffenen Umgangsformen als „neuer Mann“ in der Politik, der aus Uneigennützigkeit und von edlen Motiven getrieben zum „Politiker wider Willen“ geworden war.

Im neuen Amt als Verteidigungsminister bekam zu Guttenberg die Fallstricke des Charismatikers schnell zu spüren, überstand aber einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss allen Unkenrufen zum Trotz. Er nahm, durchaus respektabel und im Unterschied zu vielen seiner Kollegen, kein Blatt vor den Mund und bezeichnete den Einsatz in Afghanistan als „kriegsähnlichen Zustand“. Guttenberg übertraf die Erwartungen. Eloquenz und Selbstbewusstsein kennzeichneten sein Auftreten von Anfang an. Das Foto, das er bei seiner ersten USA-Reise als Minister auf dem New Yorker Times Square von sich machen ließ, kündete davon – und entfaltete deshalb eine solche Symbolkraft: Da stand mit ausgestreckten Armen Einer, der sich viel zutraute.

Blickt man auf das Berufsbild des Politikers, sticht eine zunehmende Unattraktivität ins Auge. Angesichts der herrschenden politischen Malaise im Kontext mit begrenzten Handlungsspielräumen und technokratischen Funktionseleiten kann ein aktuelles Beliebtheitsphänomen wie zu Guttenberg durchaus erklärt werden: „Wenn die inspirationslosen Generalsekretäre des Klein-Klein ratlos auf der Stelle treten, wenn Bürokraten hilflos verwalten, dann wird der Raum frei für wortmächtige Tribune der Politik.“<sup>6</sup>

Was diesen populären Politikern Zuspruch einträgt, macht sie zugleich anfällig für Misserfolge. Enttäuscht der Charismatiker die Gefolgschaft, die stets das Engagement für die „kleinen Leute“ verlangt, so könnte es mit seinem Führungsanspruch schon bald dahin sein: „Weit kommt man mit dem charismatischen Auftritt auf dem Terrain komplexer Verhandlungsdemokratien in der Regel nicht. [...] Die Aura des

Charismatikers schwindet, seine Ausstrahlung verblasst, sein Nimbus zerfällt schließlich. [...] In den Details der praktischen Politik richten sie häufig Unordnung an.“<sup>7</sup> Für Guttenbergs Aufstieg sind nie politische Inhalte verantwortlich gewesen, sondern die Erwartungen und Sehnsüchte der Menschen. Zu Guttenberg zielt auf die unpolitischen Sehnsüchte der Menschen – mit Glamour, mit guten, scheinbar antiquierten Umgangsformen wie Höflichkeit und Etikette.

### Grenzen der Personalisierung

Auch als Reformator konnte Guttenberg punkten, da er plötzlich die „Abschaffung der Wehrpflicht“ aus dem Ärmel schüttelte und sie gegen Koalitionsverträge und Parteiprogramme forcierte – eigentlich ein Tabuthema, nicht nur in konservativen Kreisen. Sein politischer Instinkt half ihm, selbst abrupte Kehrtwendungen überzeugend zu vermitteln. Monate zuvor hatte er den Erhalt der Wehrpflicht noch garantiert. Bei Missständen griff er ohne langes Zögern durch, wie er es schon zu Beginn getan hatte: So setzte er den „Gorch Fock“-Kommandanten Norbert Schatz – im Nachhinein betrachtet vielleicht etwas vorschnell – ab (nach einem Todessturz einer jungen Offiziersanwärterin und anderer Missstände) und ließ in allen Truppenteilen nach weiteren Missständen suchen, wie er in „Bild am Sonntag“ kundtat. Zeichen seiner Beliebtheit war, dass er dafür am CSU-Parteitag großen Beifall und kaum Gegenstimmen erntete, wiewohl Ministerpräsident und Parteivorsitzender Horst Seehofer auch mit Blick auf die zahlreichen bayerischen Standorte eine Abschaffung der Wehrpflicht kategorisch ausschloss.

Mehr und mehr wurde zu Guttenberg mit seinem Talent für Bilder und Effekte zum Liebling der Medien, die er durch seine Manieren vom Boulevard bis zum Akademikerblatt „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ für sich einnahm. Zupass kam ihm auch, dass seine Frau sich oft effektvoll mit ihm zeigte. So schrieb der „Spiegel“ auf dem Titel (18. Oktober 2010) zu einem Bild des strahlenden Paares vom „Paarlauf ins Kanzleramt“ und spekulierte wie die „Bild“-Zeitung

<sup>6</sup> Franz Walter: Die Stunde des Trüffelschweins, in: Internationale Politik 60 (2005) 6, S. 56 f.

<sup>7</sup> EBD.

über seine Fähigkeiten als Kanzler. Vor Weihnachten flog Guttenberg mit dem Talkshow-Moderator Johannes B. Kerner nach Afghanistan, um eine Sendung aufzuzeichnen. Auch seine Frau begleitete ihn. Wiederum huldigte „Bild“ dem Minister und seiner Frau Stephanie mit einer einprägsamen Schlagzeile: „Wir finden die gutt“.

Der Begriff „Reservekanzler“ wurde mit Guttenberg zum geflügelten journalistischen Wort. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive sind derartige Spekulationen eigentlich absurd, da Deutschland im Unterschied zu den USA eben keine präsidentielle, sondern eine parlamentarische Demokratie ist. Wer Kanzler wird, hängt eben nicht direkt von der Beliebtheit einzelner Politiker, sondern vom Standing der Partei und von der Verhandlungsmasse in Koalitionsverhandlungen ab. Ohnehin kann ein Bundeskanzler während der Legislatur nur schwer seines Amtes enthoben werden, es bedarf dazu der Vertrauensfrage oder eines konstruktiven Misstrauensvotums. Aber solche Szenarien standen nicht einmal im Entferntesten zur Debatte. Im Fall Guttenberg muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass die CSU, zumal nach dem Verlust der Hegemonie in Bayern, kleiner bayerischer Partner der CDU ist, somit ein Kanzlerkandidat erst gemeinsam ausverhandelt werden müsste. Nur zweimal in der bundesrepublikanischen Geschichte, mit Franz Josef Strauß und Edmund Stoiber, wurde der CSU ein Vorgriffsrecht zuteil, so dass diese beiden Politiker (erfolglos) in den Ring steigen durften. Die Reservekanzler-Debatte war also absurd. Selbst zu Guttenberg fand die Medienspekulationen „bizarrr“ – und er sah, das muss man ihm zugute halten, schon zu diesem Zeitpunkt die Gefahr eines Absturzes.

Der Verfasser dieses Epilogs prophezeite zu Guttenberg im Februar 2010 eine große politische Zukunft – ohne aber die „Fallstricke des Charismatikers“, der sich der Neider erwehren muss, außer Acht zu lassen. Besondere Erwartungen können schnell in besondere Enttäuschungen umschlagen. Mediale Begeisterungstürme können verpuffen oder zu Sturmböen in die unbarmherzige Gegenrichtung mutieren. Oftmals haben unauffällige Typen ohne schillernde

Biographie mit der ruhigen, unoriginellen Interpretation von Politik, mit genauer Administration, intensiver interner Kommunikation und sorgsam eingeübter externer Kommunikation eine längere Halbwertszeit; das gilt nicht nur in der Politik.

Im Februar 2010 also fand ich für Karl-Theodor zu Guttenberg, ohne im Nachhinein besserwisserisch klingen zu wollen, trotz seines respektablem Höhenflugs hinauf bis zum populärsten Politiker Deutschlands und trotz der allgemeinen medialen Lobhudelei mahnende Zeilen, wörtlich schrieb ich im „Fazit“ über zu Guttenberg, auch unter dem Eindruck eines persönlichen Gesprächs in seiner kurzen Zeit als CSU-Generalsekretär: „Bundespolitisch könnte er der erste CSU-Politiker sein, der im dritten Anlauf nach Franz Josef Strauß und Edmund Stoiber Bundeskanzler wird. Dafür müsste er sich aber in Geduld üben und sich seiner ‚Achillesferse‘ Eitelkeit bewusst werden. Schon als CSU-Generalsekretär sah er sich auf Augenhöhe mit dem damaligen Außenminister und Vizekanzler Frank-Walter Steinmeier. Der Hang zur Selbstüberschätzung ist angesichts der einzigartigen Talente und Fähigkeiten in der Tat eine Gefahr. Ein Scheitern zu Guttenbergs wäre schade [...]“<sup>8</sup> Diese Eitelkeit hat ihn nun zu Fall gebracht, in einem dramatischen Akt. Nicht etwa eine handfeste Verfehlung im Amt, sondern sein Umgang mit Fußnoten im wahrsten Sinne des Wortes brachte ihn, nach einem ersten Bericht über ein mögliches Plagiat in der „Süddeutschen Zeitung“ am 15. Februar 2011, unaufhaltsam zu Fall und beendete innerhalb von nicht einmal zwei Wochen seine politische Karriere. (Vorerst?)

Zu Guttenberg trat als Verteidigungsminister zurück und legte alle politischen Ämter inklusive seines Bundestagsmandats nieder. Die gleichen, selbst seriösen Medien, die wie das Nachrichtenmagazin „Focus“ (13. Dezember 2010) dem Mann des Jahres 2010 huldigten oder wie das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ vom Gutten-

<sup>8</sup> Florian Hartleb: Politischer Aufsteiger mit Charisma. Freiherr Karl-Theodor zu Guttenberg, in: Mut. Forum für Kultur, Politik und Geschichte, 44 (2010) 509, S. 18-22, hier S. 22.

bergschen „Paarlauf ins Kanzleramt“ schrieben, stellten nur wenige Wochen später „Das Märchen vom ehrlichen Karl“ auf den Titel (21. Februar 2011) oder „Die verlorene Ehre“ („Focus“ vom gleichen Tag). Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, die ihn als „Kanzlerkandidat“ gehandelt hatte, zeigte sich ebenfalls wütend, zumal zu Guttenberg auch von ihr plagiierte sowie die akademische Leserschaft empörte. Auch der Pakt mit dem Boulevard, mit der „Bild“-Zeitung, die ihn als einziges Medium verteidigen wollte, half nichts. Ein letzter Versuch war eine Volksabstimmung, welche die allgemeine Unterstützung im „Volk“ untermauern sollte. Und welche Ironie, dass er über Fußnoten seiner Doktorarbeit (die er vor seiner Ministerzeit verfertigt hatte) stolperte und nicht über Verfehlungen im Amt! Manche Kommentatoren (etwa im „Focus“, 21. Januar 2011) sprachen von einem „Ikarus“ – schon der griechische Held war auf seinem Höhenflug der Sonne zu nahe gekommen und abgestürzt.

Der beliebteste deutsche Politiker war in diesem dramatischen Akt aber nicht in erster Linie Opfer der Medien, sondern er entpuppte sich als Täter im Sinne eines Plagiats. Seine anspruchsvoll scheinende, 2006 eingereichte Dissertation – (viel zu) ambitioniertes Thema: „Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU“, großer Umfang, zahllose Fußnoten – sollte ihm jenseits des Titels kraft Geburt auch Intellektualität verleihen und ein Baustein seiner Karriere sein. Seine Eloquenz sollte auch wissenschaftlich zertifiziert werden. Intellektuell wollte der humanistisch gebildete zu Guttenberg gerne wirken, einmal sprach der Minister auch davon, die griechische Originalfassung von Homer zu lesen, im Urlaub.

Der neben den Medien kritisch zu hinterfragende Wissenschaftsbetrieb (eine Kommission der Universität Bayreuth, mit einem durchweg anerkannten Staatsrechtler als Doktorvater, hatte Guttenbergs Arbeit mit der Bestnote „summa cum laude“ bewertet) war wohl von Guttenbergs Hintergrund wie seiner Persönlichkeit überwältigt, auch von der schieren Opulenz des Werks beeindruckt, ohne es durchdacht oder sorgfältig

überprüft zu haben. Der Doktorvater sprach anfangs noch von absurden Vorwürfen und stellte sich hinter den „besten Schüler des Seminars“; später jedoch fühlte auch er sich hintergangen, sprach von „unvorstellbaren Mängeln“, „schwerwiegend und nicht akzeptabel“. Auch die Prüfungskommission der Universität Bayreuth kam in ihrem Abschlussbericht zu der Erkenntnis, dass „ein vorsätzliches wissenschaftliches Fehlverhalten von Herrn Frhn. zu Guttenberg außer Frage“ stehe. Der Dokortitel war ihm schon vorher entzogen worden. Der Fall hinterlässt dennoch viele Rätsel, zumal die „Copy and Paste“-Dissertation ein beinahe unübertreffbar dreistes Plagiat ist und zu Guttenbergs Verteidigungsstrategie („mühevollste Kleinarbeit in sieben Jahren“, „Anfertigung nach bestem Wissen und Gewissen“, „junger Familienvater“) eine glatte Unehrlichkeit war, begleitet von Eigenlob („beispielhafter Umgang mit Fehlern“) und der trotzig-laxen Ansage, dann gebe er seinen Doktorhut eben mal ab. Bis heute ist das „Wie“ des Betrugs unklar geblieben – hat er wirklich selbst gegoogelt und als vielbeschäftigter aufstrebender Politiker nach Textpassagen zur Verfassungsentwicklung gesucht?

Und plötzlich kamen auch Schönheitsfehler der glänzenden Biographie zur Sprache, zu Guttenbergs fehlendes zweites Staatsexamen, die fehlende Berufserfahrung, die aufgeplusterten Praktika (beim Amtsantritt als Wirtschaftsminister wurde Unternehmenserfahrung suggeriert).<sup>9</sup> Auch seine *performance*, die Leistung und Bilanz als Bundesverteidigungsminister ist mittlerweile ins Negative gerückt worden: Sein Wort beim Rücktritt, er hinterlasse „ein weitgehend bestelltes Haus“, wurde gar ins Lächerliche gezogen, da die Umsetzung des Prestigeobjektes Bundeswehrreform sich als nicht so einfach erweist und völlig offen ist. Selbst sein Nachfolger im Amt wie auch der CSU-Parteivorsitzende übten unverblümt Kritik, ohne allerdings den Namen Guttenberg auszusprechen.

<sup>9</sup> Vgl. die zeitgleich zu seinem Rücktritt erschienene, auch zu seiner Herkunftsgeschichte aufschlussreiche Biographie von den F.A.Z.-Journalisten Eckart Lohse/Markus Wehner: Guttenberg. Biographie, Düsseldorf 2011.

Das Idol, dem alles zugetraut wurde, wurde brutal gestürzt – auf die Erde geholt, zurechtgestutzt und entmystifiziert. Die Basis, das Volk mochte das lange nicht wahrhaben, zu Guttenbergs eigene Partei CSU schon gar nicht. Er selbst sprach in seiner Rücktrittserklärung vom „schmerzlichen Schritt seines Lebens“ und vom „Ende seiner Kräfte“. Er lamentierte, der Fokus der Medien richte sich auf seine Dissertation anstatt auf tote Soldaten in Afghanistan. Seine Rede trug alle Elemente einer typischen, fast standardisierbaren Rücktrittserklärung<sup>10</sup>: Medienkritik („zerstörerische Mechanismen“), Erfolgsdarstellung („bestelltes Haus“), Entschuldigung („aufrichtig bei jenen, die ich verletzt habe“), Wertevermittlung (das Wort „Verantwortung“ kam gleich fünfmal vor), Rollenverständnis („Verantwortung in einem fordernden Amt“) und Dank („große Mehrheit der Bevölkerung, Mitglieder der Union, Parteivorsitzender, Soldatinnen und Soldaten“). Nur die klassische Kategorie „Wünsche, Erwartungen“, ein Blick in die Zukunft fehlte.

Die Wähler sahen in Guttenberg, unterstützt durch die Medien, einen anderen Typus von Politiker: „unabhängig“, „authentisch“, „ehrlich“. Gerade letzteres Attribut steht für Intellektuelle und Akademiker, wegen zu Guttenbergs Umgang mit seiner Verfehlung, in Frage (während ein großer Teil der Bevölkerung Fußnotenprobleme auch als solche betrachtet).

Idole können zurückkommen, ja, man wünscht sich Comebacks geradezu herbei. So stand auch die Guttenberg-Berichterstattung nach der Häme schnell unter dem Stern der Möglichkeiten eines Comebacks. (Wobei bei einer Bewertung der Diskussion insgesamt viel Scheinheiligkeit festzuhalten wäre, bei den Medien, aber auch in der Politik und der Wissenschaft.)<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Melanie Seidenglanz: „Mit sofortiger Wirkung“ – Deutsche Rücktrittserklärungen 2010 aus linguistischer Perspektive, in: Sprachreport, 27 (2011) 1, S. 2-8.

<sup>11</sup> Vgl. nun die Nachbetrachtungen aus Mediensicht (von Seiten der im Fall „Guttenberg“ besonders investigativen Süddeutschen Zeitung) und aus wissenschaftlicher Perspektive, angetrieben von dem an der durch die Dissertation diskreditierten Universität Bayreuth lehrenden Oliver Lepsius. Vgl. Roland Preuß/Tanjev Schultz: Guttenbergs Fall. Der Skandal und seine Fol-

Welche Wirkung zu Guttenberg auch nach dem Rücktritt hatte und hat, zeigte auch die offizielle Verabschiedung: Großer Zapfenstreich am 10. März 2011 mit der von ihm gewünschten Rockmusik, „Smoke On The Water“ von Deep Purple, live im öffentlich-rechtlichen Fernsehen übertragen, und anschließend in den Talkshows Comeback-Debatten („Zeit der Reue, wahrscheinlich auch der Buße“, so zu Guttenberg selbst bei seiner Verabschiedung). Die CSU braucht ihn, Anhänger verehren ihn, von Oberfranken bis Niederbayern, auch anderswo in Deutschland. Aber gerade die bayerische Volkspartei, die mit dem Charismatiker wieder zu bundespolitischer Bedeutung gekommen war, und zu der Hoffnung, irgendwann einmal erstmalig den Bundeskanzler zu stellen, versuchte fast verzweifelt, das Delikt zu bagatellisieren und von einer „Hetzkampagne“ zu sprechen.

Die Irrationalität, mit der zeitgleich zu seinem Rücktritt schon über eine Wiederkehr spekuliert wird, kann nur dadurch erklärt werden, dass in der deutschen Politik, im eher drögen Politikbetrieb weit und breit kein neues Idol in Sicht ist, das auch nur ansatzweise in seine Fußstapfen treten und die Massen auch über die unpolitische Ebene erreichen könnte. Im oft unspektakulären Alltag der Demokratie werden von einem Idol Wunderdinge erwartet, und parallel dazu wird ein Idol – von den Medien wie von den Fans – auch nicht mit normalen Maßstäben gemessen. Und Politik ist wie eine Sucht, die Aufmerksamkeit und Bedeutung verleiht.<sup>12</sup> Ein Spieler wie Karl-Theodor zu Guttenberg spekulierte, wollte mit neuem Einsatz zurückkommen, um die Scharte auszuwetzen. Er, mittlerweile in die USA ausgewandert, ist nach seiner Diktion nur „vorerst gescheitert“. Im Gegenteil: Guttenberg kritisierte in einem Interviewbuch die eigene Partei, die ihm anders als etwa die CDU fast in Niebelungentreue beistand. So blieben trotz aller Bekundungen von Horst Seehofer Zweifel, ob er

gen für Politik und Gesellschaft, Gütersloh 2011; Oliver Lepsius/Reinhart Meyer-Kalkus (Hrsg.): Inszenierung als Beruf. Der Fall Guttenberg, Frankfurt am Main 2011.

<sup>12</sup> Vgl. sehr plastisch Jürgen Leinemann: Höhenrausch. Die wirklichkeitsleere Welt der Politiker, München 2006.

sich wirklich wieder einfügen lässt, zumal er auch fehlendes Amtsverständnis offenbarte. Als Verteidigungsminister wollte er vorzeitig, Ende 2011, abtreten – mitten in der Wehrpflichtreform und dem in seinen Worten „kriegsähnlichen Zustand in Afghanistan“.<sup>13</sup> Aus politikberatender Sicht war der Zeitraum der Wiederkehr zu kurz. Punktuelle Auftritte innerhalb eines Think Tanks in Kanada und pikanterweise als Berater für Internetfreiheit bei der EU-Kommission in Brüssel sorgten eher für Spott und Häme. Bei einem Treffen mit einem Vertreter der Piratenpartei in Berlin wurde er mit einer Torte beworfen, anschließend seine Homepage gehackt und zum „Bundestortenminister“ ausgerufen. Zu Guttenberg musste sich unter diesem Eindruck erneut kleinlaut geben.

Zu einem Treffen mit Horst Seehofer in München am 19. Januar 2012 brachte er einen Brief an die Parteifreunde mit, der am nächsten Tag vom in der Causa „Comeback“ taktierenden Parteivorsitzenden ohne Beisein zu Guttenbergs nur noch zu verkünden und in Originalform wiederzugeben war. Zu Guttenberg trete nicht zur Bundestagswahl 2013 als Direktkandidat an. Sein vorschnelles Comebackmanagement sei missraten, wie er mit neuer und berechtigter Selbstkritik festhielt. Auftritte in Deutschland seien auf lange Sicht nicht mehr geplant. Damit ist vorerst ein Schlusspunkt unter einen Politiker gesetzt, der sich in vielerlei Hinsicht vom Durchschnittspolitiker abhob. Horst Seehofer profitiert indes innerparteilich nach der Demontage zu Guttenbergs von der Abwesenheit jeder personellen Alternative. Bleibt die offene Frage, ob die deutsche Parteiendemokratie gänzlich ohne Charismatiker und damit ohne durchaus auch irrationale Personalisierung auskommt. Einen Personenkult wie um zu Guttenberg wird es vorerst nicht mehr geben.

---

<sup>13</sup> Vgl. Vorerst gescheitert: Karl-Theodor zu Guttenberg im Gespräch mit Giovanni di Lorenzo, Freiburg 2011, S. 143.

## Von Töchtern und Enkelinnen

### – Zum Spendenannahmeverbot nach § 25 II Nr. 5 PartG\* –

Dr. Sebastian Roßner, M.A.<sup>1</sup>

#### I. Einführung

Unter Parteienrechtlern kursiert das Bonmot, beim Parteiengesetz handele es sich tatsächlich um ein Parteienfinanzierungsgesetz. Nach Regeldichte und Frequenz der Novellierungen, nach der Häufigkeit des verfassungsgerichtlichen Einschreitens und nach dem Potential zum politischen Skandal zu urteilen, trifft dieser Satz einen wesentlichen Punkt. Die Finanzierungsregeln des PartG stehen im Rampenlicht, weil sie einen harten Interessenkonflikt betreffen: Politik zielt auf Machtausübung und Geld vermittelt bekanntlich Macht. Sich in hinreichendem Maße Geld zu verschaffen ist also eine Erfolgsbedingung für Politik. Dies gilt insbesondere für die politischen Parteien, die in der Demokratie zur beherrschenden Gattung unter den politischen Lebensformen aufgestiegen sind. Im demokratischen Rechtsstaat aber wird der Wettbewerb um die politische Macht durch Regulierungen dieses Wettbewerbs und durch Begrenzungen der politischen Macht offengehalten. In dieser rechtlichen Einhegung von Politik stellen die Grundsätze der Staatsfreiheit und der Gleichheit von Parteien wesentliche Elemente dar.

Dies zeigt sich im großen wie im kleinen:

Die IDR, ein Immobilienunternehmen, das vollständig im Eigentum der Stadt Düsseldorf steht, hat im Sommer 2009 6.000 Euro an die Düssel-

dorfer CDU gespendet. Im Herbst desselben Jahres wurde das Geld jedoch zurücküberwiesen, weil § 25 II Nr. 5 PartG den Parteien die Annahme von Spenden untersagt, falls Unternehmen als Spender auftreten, die im Eigentum der öffentlichen Hand sind.

Offenbar faßten die Verantwortlichen zum neuen Jahr den guten Vorsatz, die Scharte vom vergangenen Herbst wieder auszuweiten. Jedenfalls hat die CDU der Landeshauptstadt die 6.000 Euro im Januar 2010 erneut erhalten, diesmal jedoch nicht unmittelbar von besagter IDR sondern von einem 100prozentigen Tochterunternehmen der IDR<sup>2</sup>.

Rechtlicher Hintergrund dieser überraschenden Wendung ist § 25 II Nr. 5 PartG. Danach dürfen Parteien keine Spenden annehmen von „Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder die von ihr verwaltet oder betrieben werden, sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt“. Als Folge eines Verstoßes gegen die Spendenannahmeverbote des § 25 II Nr. 5 PartG ordnet § 31c PartG für die Partei eine Strafzahlung in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages an. Diese Strafe wird allerdings nur fällig, wenn die fragliche Spende weder unverzüglich an den Spender zurückgegeben, § 25 I 4 2. HS PartG, noch unverzüglich an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet wurde, § 25 IV PartG.

In Düsseldorf las man also den Normtext mit spitzem Bleistift und verfiel auf die Tochtergesellschaft der IDR als Spenderin, um dem Spendenannahmeverbot nach § 25 II Nr. 5 PartG aus dem Weg zu gehen. Der Düsseldorfer Spendenpraxis liegt demnach eine Lesart der Norm zu Grunde, nach der Parteien zwar nicht von den Tochterunternehmen, wohl aber von den „Enkelinnen“ der öffentlichen Hand Spenden entgegennehmen können: Eine lediglich *indirekte* Beteiligung des Staates am spendenden Unternehmen gleich welcher Höhe schließt die Annahme

\* Einen herzlichen Dank möchte ich meinen Kollegen Rechtsanwältin Dr. Alexandra Bäcker, Hattingen, und Herrn Moritz Kalb aussprechen für viele anregende Gespräche im Zusammenhang mit diesem Aufsatz.

<sup>1</sup> Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> Zum Sachverhalt <http://www.wz-newsline.de/lokales/duesseldorf/spendenskandal-bei-der-duesseldorfer-cdu-1.891341>; <http://www.derwesten.de/politik/parteispendensetzt-duesseldorfs-ob-elvers-unter-druck-id6310594.html>; beide recherchiert am 25.02.2012.

einer Spende nicht aus. In der Tat ist § 25 II Nr. 5 PartG so unglücklich formuliert, daß der Wortlaut diese Lesart hergibt. Auch die bisher erschienenen Kommentare schweigen entweder zu dem Problem weitgehend<sup>3</sup> oder lassen sich – teils zähneknirschend<sup>4</sup> – auf das am Wortlaut haftende Verständnis ein<sup>5</sup>.

Allerdings weisen Argumente verschiedener Herkunft in eine andere Richtung. Denn sowohl eine Einbeziehung des verfassungsrechtlichen Rahmens (II.) wie auch eine genaue Betrachtung des inneren Gefüges und der Genese der Norm (III.) kommen – bezogen auf den Düsseldorfer Fall – jeweils zu dem Ergebnis, Spenden von Unternehmen anzunehmen, die, wenn auch nur mittelbar, vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sei den Parteien verboten. Vor allem läßt sich bei näherer Betrachtung die Reichweite des Spendenannahmeverbotes nach § 25 II Nr. 5 PartG genauer bestimmen, was über den auf die kommunale Ebene begrenzten Einzelfall hinaus von Interesse ist. Gleichwohl bleibt rechtspolitischer Verbesserungsbedarf (IV.) im Regelungsbe-  
reich von § 25 II Nr. 5 PartG.

## II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Das Recht der Parteienfinanzierung ist in all seinen Verästelungen und Querbezügen komplex, da es sowohl die private wie die staatliche Finanzierung der Parteien, ihre Rechnungslegung und ein spezialisiertes System von Sanktionen für Verfehlungen umfaßt.

Zurückführen läßt es sich jedoch auf lediglich drei verfassungsrechtliche Prinzipien, die das Parteienfinanzierungsrecht regieren:

- a) Zunächst auf die Gleichheit der Parteien, deren *sedes materiae* zwar nach wie vor ungeklärt<sup>6</sup>, aber in praktischer Hinsicht wohl vor allem von prozessuellem Interesse ist<sup>7</sup>, da über die Existenz des parteienrechtlichen Gleichheitssatzes vollständige<sup>8</sup> und über seinen Inhalt jedenfalls weitgehende Einigkeit herrscht. Die Gleichheit der politischen Parteien gebietet danach eine strenge und formale Gleichbehandlung der Parteien, die aber im Falle der Gewährung staatlicher Leistungen an die Parteien zu einer sogenannten abgestuften Chancengleichheit modifiziert wird<sup>9</sup>.
- b) Weiterhin fußt das Recht der Parteienfinanzierung auf der Freiheit der Parteien, und zwar in verschiedener Hinsicht: Das generelle Recht sich aus privaten Quellen zu finanzieren ist ein Ausdruck der allgemeinen Freiheit der Parteien<sup>10</sup>; die Beschränkung staatlicher Finanzierung auf ein gewisses, vom BVerfG durch eine relative und eine absolute Obergrenze konkretisiertes Maß<sup>11</sup>, wiederum

<sup>3</sup> *Morlok, Martin*: Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien. Das deutsche Bundesrecht. Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen (2007) § 25 Rn. 6.

<sup>4</sup> So deutlich bei *Kersten, Jens*, in: Kersten, Jens / Rixen, Stephan (Hg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht. Kommentar, (2009) § 25 Rn. 88 ff.

<sup>5</sup> *Jochum, Heike*, in: Ipsen, Jörn (Hg.), Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, (2008) § 25 Rn. 32; *Lenski, Sophie-Charlotte*, (2011) Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung § 25 Rn. 58.

<sup>6</sup> Als Angebote kursieren: Art. 21 GG allein, so etwa *Grimm, Dieter*: § 14 Politische Parteien, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994 (599-656) Rn. 42 und *Ipsen, Jörn*, in: Sachs, Michael (Hg.), GG, 6. Aufl. (2011) Art. 21 Rn. 33; Art. 21 I 1 f. GG i.V.m. dem Demokratieprinzip nach Artt. 20 I und 28 I 2 GG, so *Tsatsos, Dimitris / Morlok, Martin*: Parteienrecht (1982) S. 88 f.; Art. 21 I GG i.V.m. Art. 3 I GG und dem Demokratieprinzip aus Artt. 20 I und 28 I 2 GG, so etwa *Morlok, Martin*, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 2. Aufl. (2006) Art. 21 Rn. 76.

<sup>7</sup> Art. 3 I GG für die Begründung der Gleichheit der politischen Parteien heranzuziehen, eröffnet nicht zuletzt den Weg zur Verfassungsbeschwerde. Dies leistet zwar auch Art. 38 I GG, allerdings ist dessen Anwendungsbereich zu eng, um alle relevanten Fallkonstellationen zu erfassen.

<sup>8</sup> So etwa BVerfGE 120, 82 (104): „Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien versteht sich [...] als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst.“

<sup>9</sup> Siehe ausführlich bei *Streinz, Rudolf*, in: Starck, Christian (Hg.), v. Mangoldt / Klein / Starck GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010) Art. 21 Abs. 1 Rn. 123 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Morlok, M.*: in: Dreier GG, Art. 21 (2006) Rn. 66.

<sup>11</sup> BVerfGE 85, 264 (289 und 290 f.)

ist nach Ansicht des BVerfG eine Ausprägung der Parteienfreiheit als Staatsfreiheit<sup>12</sup>.

- c) Zuletzt prägt das Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 I 4 GG das Recht der Parteienfinanzierung, indem es die Finanzen der Parteien zu einem Gegenstand der öffentlichen Beurteilung macht. Einfachgesetzlich hat dieses verfassungsrechtliche Prinzip vor allem in den detaillierten Vorschriften des PartG über die Rechnungslegung Ausdruck gefunden, die die parteiinterne wie die gesamtgesellschaftliche Öffentlichkeit in einer nachvollziehbaren Art und Weise über die finanziellen Gegebenheiten der Parteien, insbesondere über deren Geldquellen informieren und damit eine zutreffende Grundlage für eine politische Beurteilung schaffen wollen<sup>13</sup>.

2. Durch die Düsseldorfer Spendenpraxis sind alle drei Grundsätze betroffen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität:

- a) Die Parteiengleichheit ist betroffen, da die Möglichkeit von Spenden durch von der öffentlichen Hand gelenkte Unternehmen dem in den allermeisten Fällen einer Partei angehörenden Führungspersonal der öffentlichen Hand ein Mittel an die Hand gibt, ihrer Partei staatlich veranlaßte Zuschüsse zu gewähren, die als private und freiwillig gegebene Mittel verkappt daherkommen. In solchen Zuschüssen an die eine Partei liegt eine Ungleichbehandlung der anderen Parteien durch den Staat, die schwerlich zu rechtfertigen ist.

- b) Auch die Staatsfreiheit der Parteien ist tangiert, jedenfalls in ihrer Konkretisierung durch die vom BVerfG gefundenen relativen und absoluten Obergrenzen. Denn durch Spenden von staatlich gelenkten Unternehmen wird die Summe der staatlich zu verantwortenden Zuwendun-

gen an die Parteien erhöht. Diese Zuwendungen sind weiterhin nicht an das Vorhandensein von privaten Zuwendungen in entsprechender Höhe gekoppelt, unterlaufen also auch die relative Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung. Zudem könnten derartige staatlich veranlasste, aber im Gewande einer privaten Spende auftretenden Zuwendungen an die politischen Parteien eine staatliche Bezuschussung nach § 18 III 1 Nr. 3 auslösen. Dies liefe dem Zweck dieser Regelung zuwider, nämlich einen abstrakten Verteilungsmaßstab<sup>14</sup> aufzustellen, der eine Verteilung staatlicher Mittel nach dem Maß der Unterstützung der Parteien in der Bevölkerung gewährleistet. Das Maß staatlicher Unterstützung bestimmt sich gem. § 18 PartG nach Rechenregeln, die keinen Ermessensspielraum lassen, um so einer finanziellen Abhängigkeit der Parteien von staatlichem Wohlwollen vorzubeugen. Bei Zulassung von Zuwendungen, die auf staatliche Willensbildungsprozesse zurückgehen, aber rechtlich als private Spende behandelt werden, würde die Partei in Bezug auf ihre Finanzierung in zweifacher Hinsicht von der verkappten staatlichen Zuwendung abhängig, nämlich sowohl was den zugewandten Betrag selbst angeht als auch in Hinsicht auf den daran geknüpften staatlichen Finanzierungsanteil nach § 18 PartG.

- c) Indem eine auf staatliche Intervention hin gegebene Zuwendung als private Spende daherkommt, ist auch das Transparenz- und Publizitätsgebot aus Art. 21 I 4 GG betroffen. Denn es macht für die politische Beurteilung der Parteien einen Unterschied, ob eine Zuwendung Ausdruck privaten Engagements für eine Partei ist oder Ergebnis eines staatlichen Willensbildungsprozesses. Einfachgesetzlich macht § 24 IV PartG daher für den Rechenschaftsbericht der Parteien auch einen Unterschied zwischen den Spenden juristischer Personen (Nr. 4) und den staatlichen Mitteln (Nr. 8).

### III. Systematik und Genese der Norm

Allerdings steht der Anwendungsvorrang des einfachen Rechts vor dem unmittelbaren Zugriff auf die Verfassung. Vor allem ist es primär Sa-

<sup>12</sup> BVerfGE 85, 264 (288 f.). Vgl. *Morlok, M.*: in: Dreier GG, Art. 21 (2006) Rn. 67 ff. und *Streinz, R.*: , in: Magoldt/Klein/Starck GG, Art. 21 (2010) 184.

<sup>13</sup> Vgl. *Streinz, R.*: , in: Magoldt/Klein/Starck GG, Art. 21 (2010) Rn. 178; *Volkman, Uwe*, in: Friauf, Karl Heinrich / Höfling, Wolfgang (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, (4. Erg.-Lfg. 2002) Art. 21 Rn. 75; *Küstermann, Burkhard*: Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG (2003) S. 31 ff. und in historischer Perspektive S. 27 ff.

<sup>14</sup> *Lenski, S.*: Parteiengesetz (2011) § 18 Rn. 21.



che des einfachen Rechts, zu definieren, wann eine Zuwendung an die Parteien hinreichend stark staatlich determiniert ist, um für die Parteien ein Spendenannahmeverbot auszulösen. Jedoch ist das einfache Recht im Rahmen der Verfassung auszulegen, wobei man hier bei der Interpretation von § 25 II Nr. 5 PartG die Bedeutung der die Parteienfinanzierung tragenden Verfassungsgrundsätze für einen funktionierenden Parteienwettbewerb und damit für die Demokratie berücksichtigen muß.

1. Eine Analyse des Normtextes fördert dabei auf der Tatbestandsseite drei Varianten zutage, die diejenigen Unternehmen beschreiben, deren Spenden eine politische Partei nicht annehmen darf. Dies sind solche Unternehmen, die sich

1. ganz im Eigentum der öffentlichen Hand befinden;
2. die sich teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand befinden;
3. die von der öffentlichen Hand verwaltet oder betrieben werden.

Angefügt ist der abschließende Halbsatz mit der einschränkenden Bedingung „sofern die direkte Beteiligung der öffentlichen Hand 25 vom Hundert übersteigt“. Dem allgemeinen Sprachgebrauch entspräche es am ehesten, die einschränkende Bedingung entweder auf alle drei Varianten zu beziehen oder aber nur auf die letzte.

Bezöge sich die Bedingung auf alle drei Varianten, wären jedoch die Varianten 1 und 3 gegenstandslos, da es stets nur auf ein teilweises, und zwar direktes Eigentum der öffentlichen Hand ankäme, nämlich in Höhe von mindestens 25%. Die weitergehenden Voraussetzungen der ersten, und der dritten Variante liefen leer, obwohl alle drei Tatbestandsvarianten die identische Rechtsfolge eines Spendenannahmeverbotes anordnen. Mit anderen Worten: Die zweite Variante würde die beiden übrigen kannibalisieren.

Wollte man hingegen nur die dritte Variante unter die einschränkende Bedingung des letzten Halbsatzes fallen lassen, wäre damit zumindest ebendiese dritte Variante redundant, da immer dann, wenn ihre Tatbestandsvoraussetzungen er-

füllt wären, zugleich die Bedingungen der zweiten Variante erfüllt wären<sup>15</sup>.

Aus diesen Betrachtungen ergibt sich, daß die einschränkende Bedingung des letzten Halbsatzes sich nur auf die zweite Variante des teilweisen Eigentums der öffentlichen Hand bezieht, wenn man nämlich davon ausgeht, dass alle Tatbestandsvarianten eine eigenständige Bedeutung haben sollen.

2. Eine ähnliche Überlegung trägt auch zur Klärung der Bedeutung des Begriffs „Eigentum“ in den ersten beiden Tatbestandsvarianten bei: Der Eigentumsbegriff erfaßt hier nicht nur ein Eigentum der öffentlichen Hand im engeren zivilrechtlichen Sinne, welches durch das Dazwischentreten einer rechtlich selbständigen Tochtergesellschaft ausgeschlossen wäre, sondern darüberhinaus auch mittelbare Formen der Beteiligung: Denn wenn nur unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand „Eigentum“ nach den ersten beiden Tatbestandsvarianten vermitteln könnten, wäre nicht erklärlich, weshalb die vom letzten Halbsatz von § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG geforderte 25prozentige Beteiligung eine „direkte“ sein soll; die Direktheit der Beteiligung wäre dann ein redundantes Tatbestandsmerkmal. Die Systematik der Norm spricht also dafür, daß „Eigentum“ im Sinne der Norm auch in Form geschachtelter Beteiligungen vorliegen und durch Tochtergesellschaften vermittelt werden kann<sup>16</sup>.

3. Das bisher als Resultat systematischer Überlegungen gefundene Ergebnis – Bezug der einschränkenden Bedingung einer mindestens 25prozentigen Beteiligung nur auf die zweite Tatbestandsvariante des teilweisen Eigentums und ein auch auf mittelbare Beteiligungen erweiterter Eigentumsbegriff – läßt sich auch durch

<sup>15</sup> Dasselbe Problem ergäbe sich entsprechend, wollte man die einschränkende Bedingung des letzten Halbsatzes nur auf die erste oder aber auf die erste und zweite Variante beziehen: Jeweils würde die zweite Variante des teilweisen Eigentums der öffentlichen Hand die erste Variante des vollständigen Eigentums überflüssig machen.

<sup>16</sup> Dies ist dem öffentlichen Recht vertraut. So knüpft etwa auch die Legaldefinition der „Kontrolle“ einer Gesellschaft in § 29 II WpÜG an indirekte Beteiligungen an.

die Genese der Norm stützen: „Spenden von Unternehmen, die der Staat selbst betreibt und auf die die Parteien zumindest mittelbar Einfluss nehmen können, werden ausdrücklich untersagt.“ So formuliert es die Begründung des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes<sup>17</sup>, mit dem die gegenwärtige Fassung von § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG verabschiedet wurde. Auch der Bericht der vom damaligen Bundespräsidenten Johannes Rau eingesetzten „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ hebt auf die Beherrschung eines Unternehmens durch die öffentliche Hand als Anknüpfungspunkt für eine Spendenannahmeverbot ab<sup>18</sup>. Kriterium des Spendenannahmeverbotes ist nach Auskunft der Gesetzgebungsmaterialien also der von der öffentlichen-Hand vermittelte Einfluß der politischen Parteien auf das spendende Unternehmen. Dabei ist stillschweigend und in realistischer Einschätzung der politischen Gegebenheiten die Lenkung des Staates (der „öffentlichen Hand“) durch die politischen Parteien vorausgesetzt.

4. Unter dieser Annahme der zentralen Rolle der politischen Parteien bleibt dem PartG nur noch übrig, sachlich zutreffende und handhabbare Kriterien dafür zu entwickeln, wann ein wesentlicher, ein Spendenannahmeverbot rechtfertigender Einfluß der öffentlichen Hand auf ein Unternehmen vorliegt. Aufgrund der Abstraktheit einer gesetzlichen Normierung kann eine hinreichend sicher zu handhabende Regelung nicht alle Gestaltungen des Einzelfalles vollständig erfassen, sondern muß auf eine Typisierung zurückgreifen. Nach der hier vorgeschlagenen Auslegung von § 25 Abs. 2 Nr. 5 PartG hat der Gesetzgeber dafür drei Tatbestandsvarianten mit jeweils eigenem Anwendungsbereich gefunden, die in ihrer Summe die Masse der relevanten Fälle zu erfassen versprechen:

a) Die erste Variante erfaßt das direkte oder vermittelte vollständige Eigentum<sup>19</sup> der öffentlichen

Hand an dem spendenden Unternehmen. In dieser Konstellation besteht kein Zweifel an einem typischerweise wesentlichen Einfluß der öffentlichen Hand auf das spendende Unternehmen, da auch beim vermittelten vollständigen Eigentum alle vermittelnden Gesellschaften im Einwirkungsbereich der öffentlichen Hand liegen. Besondere gesellschaftsrechtliche Gestaltungen können zwar die Einflußmöglichkeiten abweichend von den Beteiligungsverhältnissen gestalten. Im Rahmen der mit der notwendigen Typisierung verbundenen Ungenauigkeiten kann der Gesetzgeber aber solche Abweichungen von der Regel unberücksichtigt lassen und an das vollständige Eigentum der öffentlichen Hand als Kriterium für deren wesentlichen Einfluß anknüpfen.

Der eingangs geschilderte Düsseldorfer Spendenfall unterliegt danach also dieser Variante des Spendenannahmeverbotes nach § 25 II Nr. 5 PartG.

b) Die zweite Variante bezieht sich auf das direkte Teileigentum der öffentlichen Hand in Höhe von mindestens 25 Prozent. Die Schwelle einer mindestens 25prozentigen Beteiligung hat der Gesetzgeber offenbar in wertender Anlehnung an einschlägige Vorschriften des Gesellschaftsrechts<sup>20</sup> gewählt, die an bestimmte Höhen der Beteiligung besondere Rechte knüpfen. Die zusätzliche Bedingung der Direktheit der Beteiligung ist berechtigt, da nur eine solche Beteiligung an der spendenden Gesellschaft selbst derartige Rechte vermitteln kann. Bei einer vermittelten Beteiligung von 25 Prozent käme es also darauf an, daß die zwischengeschalteten Gesellschaften tatsächlich eine Beherrschung von 25 Prozent der Anteile an der spendenden Gesellschaft vermitteln. Dies wäre – besondere gesell-

<sup>20</sup> Es handelt sich bei der 25%-Schwelle um eine Wertung des Gesetzgebers des PartG, die verschiedene, gesellschaftsrechtliche für die Ausübung bestimmter Rechte geforderte Beteiligungshöhen mittelt. Vgl. etwa § 122 AktG: 20% (Einberufung der Hauptversammlung); § 50 GmbHG: 10% (Einberufung der Gesellschafterversammlung); § 52 II GmbHG: 75% für Änderung des Gesellschaftsvertrages; § 179 II 2 AktG: 75% für Änderung der Satzung. Vgl. auch die in ähnlicher Weise wertende Legaldefinition in § 29 II WpÜG: „Kontrolle“ einer Gesellschaft ab einer Beteiligung von 30%, hier allerdings nach § 30 WpÜG auch indirekte Beteiligungen erfaßt.

<sup>17</sup> BTDrS 14/8778 S. 17, 1. Spalte.

<sup>18</sup> BTDrS 14/6710 S. 34, 1. Spalte.

<sup>19</sup> Wobei für ein unmittelbares vollständiges Eigentum kein eigenständiger Anwendungsbereich neben der zweiten Variante des mindestens 25prozentigen Teileigentums verbleibt. Zur zweiten Variante s.u.

schaftsvertragliche Gestaltungen außerachtgelassen – etwa nicht der Fall, wenn die 25prozentige Beteiligung an dem spendenden „Enkelunternehmen“ über mehrere parallele Minderheitenbeteiligungen an „Tochterunternehmen“ vermittelt würde. Die Fülle möglicher Gestaltungen ist hier schier uferlos, so daß der Gesetzgeber sich entschlossen hat, den gordischen Knoten zu durchschlagen, indem er typisierend die Direktheit der Beteiligung neben deren Höhe als weitere Bedingung eines Spendenannahmeverbotes einfügte.

c) Die dritte Variante schließlich erfaßt diejenigen Konstellationen, in denen der wesentliche Einfluß der öffentlichen Hand auf die Spenderin zwar rechtlich verfestigt ist, aber nicht oder jedenfalls nicht allein auf Eigentum beruht. Es geht also in der Regel um vertragliche, insbesondere gesellschaftsvertragliche Gestaltungen<sup>21</sup>, die der öffentlichen Hand besondere Einwirkungsrechte zusichern, die denen der beiden ersten Tatbestandsvarianten gleichwertig und daher hinreichend sind, ein Spendenannahmeverbot für politische Parteien zu begründen. Denkbare Beispiele sind etwa die Einräumung von Entscheidungs- oder Mitspracherechten bei der Besetzung von Führungspositionen oder Gesellschaftervereinbarungen, die im Rahmen einer GmbH durch das Instrument der Stimmbindung die Willensbildung der Gesellschafterversammlung an die Entscheidung eines staatlichen Minderheitengesellschafters binden. Die Subsumtion derartig vielfältiger vertraglicher Gestaltungen unter den Tatbestand der dritten Variante des Betriebs oder Verwaltens fällt nicht leicht. Es kommt jedenfalls darauf an, daß die öffentliche Hand einen wesentlichen Einfluß auf Einzelentscheidungen des fraglichen Unternehmens nehmen kann, sei dies mittelbar über die Bestimmung des Führungspersonals oder direkt über vertraglich abgesicherte Einwirkungsrechte auf die Sachentscheidungen. Für den ähnlichen Fall der Überlassung öffentlicher Räume, die durch

Private betrieben werden, an politische Parteien hat die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung Kriterien entwickelt, wann die Partei gegenüber der öffentlichen Hand einen Anspruch auf Einwirkung auf den privaten Betreiber hinsichtlich einer Überlassung des Raumes hat. Nach dem Grundsatz *impossibilium nulla est obligatio* werden Weisungs- oder Einwirkungsrechte der öffentlichen Hand gefordert, die geeignet sind, dem Begehrt der Partei Geltung zu verschaffen<sup>22</sup>. An der Rechtsprechung in diesen Fällen kann sich auch die Auslegung von § 25 II Nr. 5 3. Variante PartG orientieren.

5. Zusammenfassend wird hier also eine Auslegung von § 25 II Nr. 5 PartG vorgeschlagen, welche die einschränkende Bedingung einer mindestens 25prozentigen Beteiligung der öffentlichen Hand nur auf die zweite Variante des öffentlichen Teileigentums an dem spendenden Unternehmen bezieht. Vor dem Hintergrund dreier paralleler Tatbestandsvarianten bedarf eine solche Beschränkung einer besonderen Begründung. Diese ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Einbettung der Norm (II.), ihrer Systematik (III. 1.) und ihrer Genese (III. 3.). Schließlich ergibt eine Auslegung der einzelnen Tatbestandsvarianten – unter der begründeten Annahme, daß mit „Eigentum“ auch über mehrstufige Beteiligungen vermittelte Beziehungen gemeint sind (III. 2.) – auch ein inhaltlich sinnvolles Ergebnis (III. 4.).

#### IV. Rechtspolitischer Verbesserungsbedarf

Die hier vorgeschlagene Auslegung von § 25 II Nr. 5 PartG verwirklicht die hinter dem Recht der Parteienfinanzierung stehenden verfassungsrechtlichen Grundsätze (II.) besser als die bisher vorgeschlagenen Interpretationen, indem sie

<sup>21</sup> Eine wesentliche Ausnahme stellt etwa die *gesetzliche* Regelung in § 4 II VW-Gesetz dar, die eine Sperrminorität von 20 Prozent der Aktienanteile etabliert, wovon das Land Niedersachsen profitiert, indem es so gestellt wird, wie ein Anteilseigner, der mindestens 25 Prozent plus 1 Aktie an einer AG hält, die lediglich dem AktG unterfällt.

<sup>22</sup> Im Grundsatz BVerwG, NJW 1990, 134 (135); ebenso etwa OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2007, 363. Instruktiv für die Bewertung einzelner vertraglicher Gestaltungen etwa VGH München, NVwZ-RR 1988, 71 (72) für den Anspruch eines Schaustellers auf Zulassung zu einem privat betriebenen Volksfest. Vgl. *Augsberg, Steffen*, in: Kersten, Jens / Rixen, Stephan (Hg.), *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*. Kommentar, (2009) § 5 Rn. 92; *Lenski, S.*: *Parteiengesetz* (2011) § Rn. 17; *Püttner, Günter*: *Die Einwirkungspflicht*, DVBl. 1975 (352-357).

nämlich den Spielraum für als private Spenden getarnte, auf staatliche Entscheidungen zurückgehende Zuwendungen an die Parteien deutlich verringert.

Allerdings bleibt auch die hier vorgeschlagene Auslegung an verschiedenen Punkten hinter dem zurück, was rechtspolitisch wünschenswert ist. Manches, wie etwa die Ausblendung des Umstandes, daß sich hinter der „öffentlichen Hand“ durchaus verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts mit unterschiedlichen, parteipolitisch motivierten Zielsetzungen verbergen können, es also nicht unbedingt eine einheitliche Willensbildung der hinter einem spendenden Unternehmen stehenden staatlichen Stellen gibt, kann im Rahmen der notwendigen Typisierung noch als verschmerzbarer Ungenauigkeit hingenommen werden. Diese Ungenauigkeit bewirkt zudem ein Zuviel und nicht ein Zuwenig an Schutz vor staatlich veranlassten Zuwendungen an die Parteien.

Hingegen sollte der Gesetzgeber die Schwierigkeit der Parteien ernstnehmen, zu erkennen, wann ein Unternehmen die Kriterien für ein Spendenannahmeverbot erfüllt und das spendende Unternehmen stärker in den Blick nehmen. Die bereits erwähnte Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung machte seinerzeit den Vorschlag, ein an die Unternehmen gerichtetes Spendenverbot auszusprechen<sup>23</sup>. Stattdessen käme auch die Beibehaltung des bisherigen Regelungsmodells in Betracht, dem aber die Pflicht für die Parteien hinzugefügt würde, sich von dem spendenden Unternehmen eine Art „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ ausstellen zu lassen, die Auskunft über die Eigentums- und sonstigen relevanten Rechtsverhältnisse des Unternehmens gibt. Beide vorgeschlagene Regelungen – ein Spendenverbot wie auch eine Unbedenklichkeitsbescheinigung – sollten allerdings sinnvollerweise durch Sanktionen abgesichert werden, die auch für das spendende Unternehmen einen Anreiz schaffen, nicht rechtswidrig zu spenden oder eine inhalt-

lich falsche Unbedenklichkeitsbescheinigung auszustellen.

### Literaturverzeichnis

*Augsberg, Steffen*, in: Kersten, Jens / Rixen, Stephan (Hg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht. Kommentar, (2009) § 5.

*Grimm, Dieter*: § 14 Politische Parteien, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994 (599-656).

*Ipsen, Jörn*, in: Sachs, Michael (Hg.), GG, 6. Aufl. (2011) Art. 21.

*Jochum, Heike*, in: Ipsen, Jörn (Hg.), Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, (2008) § 25.

*Kersten, Jens*, in: Kersten, Jens / Rixen, Stephan (Hg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht. Kommentar, (2009) § 25.

*Küstermann, Burkhard*: Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG (2003).

*Lenski, Sophie-Charlotte*, (2011) Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung.

*Morlok, Martin*: Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien. Das deutsche Bundesrecht. Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen (2007).

*Morlok, Martin*, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 2. Aufl. (2006) Art. 21.

*Püttner, Günter*: Die Einwirkungspflicht, DVBl. 1975 (352-357).

*Streinz, Rudolf*, in: Starck, Christian (Hg.), v. Mangoldt / Klein / Starck GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010) Art. 21 Abs. 1.

*Tsatsos, Dimitris / Morlok, Martin*: Parteienrecht (1982).

*Volkman, Uwe*, in: Friauf, Karl Heinrich / Höfling, Wolfgang (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, (4. Erg.-Lfg. 2002) Art. 21.

<sup>23</sup> BTDrS 14/6710 S. 34, 2. Spalte; ebenso, allerdings durch die Schließung von Regelungslücken motiviert *Kersten, J.*, in: Kersten/Rixen PartG, § 25 (2009) Rn. 91.

## „Aufgespießt“

### Wie der Erfolg der Piratenpartei Gesellschaft, Politik und Politikwissenschaft herausfordert

Dr. rer. pol. Simon T. Franzmann<sup>1</sup>

Mit dem Einzug in den Berliner Senat im September 2011 ist die Piratenpartei endgültig im Bewusstsein der deutschen Öffentlichkeit angelangt. Uneinigkeit herrscht über den Charakter der Piratenpartei. Sind die Piraten eine Ein-Themen-Partei, fokussiert auf das Internet und das Politikfeld „Netzpolitik“? Bündnis 90/Die Grünen reagierten auf ihrem Programmparteitag im Dezember 2011 auf den Berliner Wahlerfolg der Piraten, indem sie ihre in den 1990er Jahren schon entwickelten Kernkompetenzen im Bereich Netzpolitik herausstellten und wieder in den Vordergrund hoben. Doch ist das, was die Piraten auf die Agenda setzen, wirklich nur, dass die Politik sich mehr um das Internet kümmern sollte, ähnlich wie den Grünen vor drei Jahrzehnten Friedenspolitik und Umweltpolitik zur Aufmerksamkeit verholfen haben? Massive Zweifel sind angebracht. Eine systematische Analyse der programmatischen Inhalte der Piratenpartei offenbart ein anderes Bild.

Der Begriff „Netzpolitik“ kommt nicht ein einziges Mal (!) in einem der Wahlprogramme der Piratenpartei seit der Bundestagswahl 2009 vor. Das, was die Piratenpartei auf die Agenda setzt, ist viel radikaler: Nicht ein neues Politikfeld ist entstanden, sondern eine neue Form von Öffentlichkeit. Entsprechend gibt es keine Politik, die speziell für das Politikfeld Internet gedacht ist. Vielmehr wird vor dem Hintergrund der Massenverbreitung des Internets Politik vollkommen neu gedacht. Die Programmatik der Piratenpartei stellt implizit grundsätzliche Fragen nach der

Funktion der repräsentativen Demokratie, und greift gleichzeitig „alte“ unerfüllte Versprechen unserer Demokratie auf, vor der Grundannahme, dass mit den neuen technischen Möglichkeiten des Internets diese unerfüllten Versprechen nun eingelöst werden könnten. Sie stellt somit grundsätzliche Forderungen an Politik und Gesellschaft. Ihr Erfolg und die gleichzeitige Sprachlosigkeit der Öffentlichkeit gegenüber diesen Forderungen offenbaren aber sowohl Defizite des intellektuellen Diskurses als auch der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Politik. Diese Schlussfolgerung liegt insbesondere dann nahe, wenn die Programmatik der Piratenpartei einer systematischen Inhaltsanalyse unterzogen wird. Hierzu wurden das Bundestagswahlprogramm sowie die Landtagswahlprogramme analysiert.

Zusammen mit Studierenden der Universitäten Potsdam und Köln wurden vorläufige inhaltsanalytische Kodierungen des Bundestagswahlprogramms der Piratenpartei auf Basis des Kodierschemas des *Comparative Manifestos Project* (CMP) durchgeführt.<sup>2</sup> Das CMP erhebt für alle Parteien mit mindestens zwei Parlamentssitzen nach 57 vorverschlüsselten Kategorien<sup>3</sup> die inhaltlichen Hervorhebungen in Wahlprogrammen. Die jeweiligen Kategorien repräsentieren dabei einzelne *Issues* wie Soziale Gerechtigkeit, Ausbau des Sozialstaats, Befürwortung traditioneller Wertvorstellungen usw. Das zentrale Kodierschema repräsentiert im Wesentlichen die klassischen Politikfelder. Somit eignet sich dieses Schema besonders gut, um zu testen, ob die Programmatik einer neuen Partei, wie die Piraten es sind, sich gut in die herkömmlichen Politikfelder einsortieren lässt oder nicht.

Bei den Kodierexperimenten zeigte sich zunächst, dass sich viele programmatische Aussagen der Piratenpartei nicht in das klassische Kodierschema einsortieren lassen. Die CMP-Kodieranweisungen geben nur unzureichende Hilfestellungen bei Aussagen z.B. zum Urheber- und Nutzungsrecht, aber auch keine direkten Hinwei-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Vertreter des Lehrstuhls für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Greifswald.

<sup>2</sup> Eine genauere Erörterung des Projektes findet sich bei Ian Budge et al 2001: *Mapping Policy Preferences*. Oxford University Press.

<sup>3</sup> 56 inhaltliche Kategorien sowie eine Kategorie „sonstige“.

se bei Aussagen zum Verhältnis Öffentlichkeit und Privatsphäre sowie Transparenz. Die Aussage „Wir Piraten fordern für Privatleute ohne kommerzielle Interessen das Recht, Werke frei verwenden und kopieren zu dürfen.“ (Piratenwahlprogramm 2009, S.18) unterscheidet kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzung und spricht zudem das Feld Urheberrecht an. Beides ist im klassischen Kodierschema von CMP nicht vorgesehen. Das Konzept der „Nutzerökonomie“, die bei vielen Forderungen der Piraten hindurch schimmert, aber nirgendwo wirklich ausformuliert wird, ist im Grunde nicht mit den ökonomischen Kategorien zu fassen. Es geht vielmehr auch hier um Ausweitung der individuellen Freiheit um Nutzungsrechte, die sonst – aus Sicht der Piratenpartei illegitimerweise – durch das geltende Urheberrecht eingeschränkt wäre.

Ganz ähnlich weisen die neueren, in den Landtagswahlkämpfen<sup>4</sup> erhobenen Forderungen nach einem bedingungslosen Grundeinkommen sowie der kostenlosen Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs auf ein dem bürgerlichen Eigentumsverständnis entgegengesetztes, wenn freilich auch noch nicht ausformuliertes, Konzept der „Nutzerökonomie“ hin. Hier werden Eigentums- und Nutzungsrechte nicht vom Erwerb des Eigentums her abgeleitet, wie es seit Locke für unsere bürgerlichen Gesellschaften konstituierend ist. Entscheidender ist hier die Frage, ökonomische Güter und Dienstleistungen so zur Verfügung zu stellen, dass der individuelle Handlungsspielraum aller maximiert wird. Dieser Gedanke ist zudem nicht-sozialistisch, da weder Kollektivierung noch das Kollektiv als Eigentümer anstelle der Privaten favorisiert werden. Dem Staat kommt aber immerhin die Rolle als Treuhänder über vielerlei Infrastrukturen zu. Eine wirkliche intellektuelle Auseinandersetzung mit diesen Grundgedanken hat bislang weder im Rahmen des Parteienwettbewerbs, noch in Wissenschaft, öffentlicher Debatte oder sogar im Inneren der Piratenpartei stattgefunden. Dies mag an den diffusen Vorstellungen einerseits, dem impliziten Utopiegehalt andererseits sowie schließlich an der stärkeren Prominenz der The-

men Internet und Transparenz in der Programmatik der Piratenpartei liegen.

Aussagen zum Internet sind im in den 1980er Jahren entwickelten CMP-Schema ebenfalls nicht vorgesehen. So ist der Satz „Im Informationszeitalter ist das Internet als Infrastruktur von besonderer Bedeutung.“ zunächst nicht kodierbar. Aussagen zum Internet lassen sich aber in die gängigen Kategorien einsortieren, sobald zusätzlich der größere Zusammenhang herangezogen wird: „Es [das Internet] ist Grundlage für den freien Meinungs Austausch, die Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben, für Wissenschaft und politische Partizipation.“ Hier wird der Öffentlichkeitscharakter des Internets betont, ebenso wie die Notwendigkeit, Partizipation, Demokratie oder persönliche Freiheit in dieser Öffentlichkeitssphäre zu erhalten. Dies alles lässt sich ohne größere Probleme in die klassischen inhaltsanalytischen Kategorien einsortieren.

Unter dem Schlagwort „Transparenz“ werfen die Piraten Fragen auf, die im Kernbereich der Politikwissenschaft liegen. Die Öffentlichkeit selbst verlangt nach immer mehr Transparenz, wie z.B. die Affäre um den Bundespräsidenten Wulff zuletzt zeigte. Transparenz zu fordern ist also in Mode. Was versteht nun die Piratenpartei unter „Transparenz“? Eine Analyse der verschiedenen Piraten-Wahlprogramme offenbart, dass Transparenz in praktisch allen Bereichen des öffentlichen Lebens als wünschenswert angesehen wird. Der Begriff Transparenz hat dabei in den vergangenen zwei Jahren einen immer größeren Stellenwert erlangt. Während im Bundestagswahlprogramm im Abschnitt „Demokratie durch Transparenz und Beteiligung“ Transparenz ein Mittel zur Verfolgung übergeordneter Ziele<sup>5</sup> darstellt, durchdringt der Begriff im NRW-Wahlprogramm von 2010 schon fast alle Politikfelder. Bei den Wahlprogrammen in Berlin und Sachsen-Anhalt wird der Transparenz jeweils ein einzelner, prominent platzierter Abschnitt gewidmet. Grundsätzlich soll Transparenz die Funktionsweise des Staatswesens und der Demokratie befördern. Gemeinsam ist allen Programmen seit

<sup>4</sup> Z.B. Berliner Wahlprogramm von 2011, S. 27; NRW Wahlprogramm 2010, S. 35.

<sup>5</sup> Der Begriff taucht auch kurz in anderen Abschnitten zum Immaterialgüterrecht und der Netzinfrastruktur auf.

der Bundestagswahl, dass Transparenz das Mittel ist, um einerseits Lobbyismus zu bekämpfen, andererseits um durch die transparente Gestaltung des Staatswesens dem Aufkommen eines Überwachungsstaates vorzubeugen.<sup>6</sup> Unterschiede treten aber konsequent zwischen den ost- und westdeutschen Wahlprogrammen auf. In Westdeutschland stehen Aspekte der Korruptionsbekämpfung und Zurückdrängung des Lobbyisteneinflusses im Vordergrund. Beispielhaft finden sich in den westdeutschen Wahlprogrammen Aussagen, die die Rolle der Transparenz in der Demokratie funktional definieren, wie z.B. im baden-württembergischen Wahlprogramm (S. 16): „Wir fordern eine Verbesserung der Transparenz bei der Besetzung von Ämtern und öffentlichen Aufsichtsgremien (...) Damit wollen wir vermeiden, dass diese Positionen nur nach Parteiproporz besetzt werden.“

In Ostdeutschland (inklusive Berlin) werden zusätzlich grundsätzlichere Forderungen an die Demokratie gestellt. Hier ist Transparenz ein demokratischer Wert und zugleich Mittel der Kontrolle des Bürgers gegenüber ihren gewählten Vertretern. Im Berliner Wahlprogramm (S. 11) heißt es zum Beispiel: „Wir werden das Abgeordnetengesetz ändern. Jeder Abgeordnete ist zum lückenlosen Bericht über sein politisches Wirken und seine Kontakte zu Dritten im Rahmen seiner Abgeordnetentätigkeit verpflichtet.(...) Transparenz ist keine Anordnung, Transparenz muss gelebt werden.“ Der Aspekt der Kontrolle tritt im mecklenburgisch-vorpommerschen Programm besonders deutlich hervor (S. 14): „Damit der Bürger seiner Kontrollpflicht dem Staat gegenüber nachkommen kann, muss dieser offen und transparent aufgestellt sein.“ Und im Vorwort des sächsisch-anhaltinischen Programms heißt es: „Die alte Weisheit 'Wissen ist Macht' gilt in der Informationsgesellschaft mehr denn je. Nur wer umfänglich informiert ist, kann fundierte Entscheidungen treffen. Eine umfassende Information der Bürger ist Voraussetzung für politisches Engagement und einer demokratischen Kontrolle der vom Volk legitimierten Amtsträger.“ Interessanterweise dominiert hier also ein

Demokratieverständnis, in dem nicht der Gegensatz von Regierung und Opposition oder Medien oder allgemein die Öffentlichkeit die Kontrolle ausüben, in dem diese Kontrolle auch nicht über den Wahlakt durch den Bürger vollzogen wird, sondern in dem der Bürger permanent staatliches Handeln kontrolliert und sogar die Pflicht zur Kontrolle hat! In der Konsequenz wird der Handlungsspielraum des gewählten Repräsentanten eng begrenzt. Erörterungen zum Thema Gewissensentscheidungen oder eines Schutzes des (nun gläsern-transparenten) Abgeordneten sind nicht zu finden. Hier tritt implizit ein direktdemokratisches Verständnis zutage, dass der Funktionsweise der repräsentativen Demokratie skeptisch gegenübersteht.

Doch ist das ein neues Demokratieverständnis, dass die Piratenpartei in ihrer Programmatik durchschimmern lässt? Immerhin bietet sie selbst einen innovativen Begriff an, den der *Liquid Democracy*.<sup>7</sup> Hierbei handelt es sich um das Bild einer Delegationsdemokratie. Die Piratenpartei praktiziert dieses Konzept schon für innerparteiliche Zwecke. Den unterschiedlichen Umsetzungen der *Liquid Democracy* ist gemeinsam, dass das einzelne stimmberechtigte Gruppenmitglied Mitsprache bei allen materiellen Entscheidungen hat, sein Stimmrecht aber an eine andere Person delegieren kann, die dann dieses Stimmrecht ausübt. Die Delegation des Stimmrechts kann jederzeit widerrufen werden. Es wird nicht für alle Entscheidungen, sondern in der Regel nur für bestimmte Politikfelder vergeben. Keine imperativen Mandate, sondern imperative Delegationen werden vergeben. Die verschiedenen Konzepte der *Liquid Democracy* erinnern somit stark an die *volonté générale* von Rousseau, hergestellt und umgesetzt mit neuen technischen Mitteln für verschiedene Politikfelder. Insofern ist der Demokratiebegriff vieler Piraten ein nicht-repräsentativer, direktdemokratischer klassischer Zuschnitts.

<sup>6</sup> Siehe z.B. im Bundestagswahlprogramm auf den Seiten 5 bis 9.

<sup>7</sup> Eine ausführliche Erläuterung des Konzepts Liquid Democracy sowie eine Analyse der innerparteilichen Umsetzung bietet die Magisterarbeit von Sebastian Jabbusch 2011: Liquid Democracy in der Piratenpartei. Eine neue Chance für innerparteiliche Demokratie im 21. Jahrhundert? Greifswald. Online verfügbar unter <http://www.sebastianjabbusch.de/>.

Wie soll nun neben der Öffentlichkeit und den politischen Konkurrenten der analytisch-empirische Politikwissenschaftler einerseits, der theoretisch-normativ orientierte Politikwissenschaftler andererseits damit umgehen? Für den Empiriker stellt sich das Problem, dass die obigen Aussagen nur schwerlich in klassische inhaltsanalytische Kategorien wie „negative Aussagen zur Verfassung“ einzuordnen sind. Im Grunde geht nämlich aus der übergeordneten Argumentation der Piratenprogramme hervor, dass Transparenz als das Kontrollmittel angesehen wird, die freiheitliche und demokratische Grundordnung, so wie sie im Grundgesetz skizziert wird, überhaupt erst zu erreichen. Die Intention ist also nicht gegen die Verfassung gerichtet. Hier wird die grundsätzliche Frage nach der Funktionsweise der Demokratie gestellt. Die Kernfrage lautet: Wie groß sollte der Handlungsspielraum eines Abgeordneten in einer repräsentativen Demokratie sein? Ein Ignorieren dieser Frage ist keinesfalls angebracht, weil das angesprochene Dilemma den Kern jeder demokratisch verfassten Gesellschaft betrifft. Für den politikwissenschaftlichen Theoretiker stellt sich das Problem, die im Alltagsleben vorgeprägten neuen Begrifflichkeiten einer systematischen Analyse zugänglich zu machen. Theoretiker und Empiriker können diese Aufgaben nur im Einklang erfolgreich bewältigen. Der theoretisch uniformierte Empiriker würde auf Grund des mangelnden Begriffsinstrumentariums ebenso zu einer Fehlinterpretation der Realität kommen wie der Theoretiker, der sich ausschließlich mit Ideengeschichte beschäftigt und Graswurzeldebatten ignoriert.

Der Erfolg der Piratenpartei stellt Gesellschaft, Politik und Wissenschaft vor die Herausforderung, sich mit dieser direktdemokratischen Demokratiekonzeption auseinanderzusetzen. Insbesondere wird erörtert werden müssen, inwieweit bei den technischen Möglichkeiten die Grenzen unseres repräsentativ-demokratischen Systems durch neue Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten sinnvollerweise verschoben werden sollten – oder vielleicht umso mehr verteidigt werden müssen. Denn die Existenz neuer technischer Möglichkeiten zur Kontrolle und Partizipation bedeutet nicht zwangsläufig, dass deren

Einsatz wirklich zu einer Verbesserung der Demokratiequalität führen muss. Eine ähnliche Debatte könnte in Zukunft für das Urheber- und Nutzungsrecht nötig sein, sofern die Piraten weiterhin Wahlerfolge feiern und das vage Konzept der Nutzerökonomie beibehalten. Das Internet als neue Öffentlichkeit und die damit verbundenen Fragen der Netzpolitik hingegen können ohne größere Probleme in die Auseinandersetzung über individuelle Freiheit und kollektive Sicherheit eingefügt werden. Die im Bundestag vertretenen Parteien sollten wenig Mühe haben, diese Themen der Netzpolitik in ihre Programmatik zu integrieren, je mehr die Lebenswelt ihrer Anhänger ebenfalls vom Internet geprägt sein wird. Wäre Netzpolitik das einzige programmatische Alleinstellungsmerkmal, würde die Piratenpartei vermutlich eine Übergangserscheinung bleiben. Ihre Auffassungen zu Ökonomie, Demokratie und insbesondere zum Wert der Transparenz sind schon jetzt schleichend in die öffentliche Debatte gedrungen und haben das Potential, eine eigene, dauerhafte Parteienfamilie zu etablieren oder zumindest Impulse für eine nachhaltige Veränderung der deutschen Gesellschaft zu liefern.



# Wirkungen des Wahl-O-Mat auf Bürger und Parteien

Martin Schultze, M.A.<sup>1</sup>

## 1. Popularität, Idee und Ziele des Wahl-O-Mat

Seit dem ersten Einsatz des Wahl-O-Mat zur Bundestagswahl 2002 haben sich die Nutzungszahlen dieser Internet-Applikation kontinuierlich erhöht. Mit 6,7 Millionen Nutzungen zur Bundestagswahl 2009 ist die Nachfrage gegenüber den Bundestagswahlen 2002 und 2005 mit 3,6 bzw. 5,1 Millionen Nutzungen deutlich gestiegen, sodass ein erheblicher Teil des Elektorates erreicht wurde (Marschall 2011). Zudem wurde der Wahl-O-Mat bei einer Reihe von Landtagswahlen sowie bei den Europawahlen 2004 und 2009 eingesetzt. Der Erfolg dieses Tools liegt dabei in seiner Funktionsweise: Es erlaubt vor anstehenden Wahlen auf einfache Weise, die eigene Position zu wahlkampfrelevanten Sachfragen mit denen der antretenden Parteien zu vergleichen. Die beachtliche Nachfrage seitens der Bürger nach dieser und ähnlichen Internet-Applikationen in anderen europäischen Ländern hat zu einer zunehmenden sozialwissenschaftlichen Begleitforschung über solche Tools geführt (zusammenfassend Garzia 2010).

Dabei ist die zentrale Frage, ob solche Anwendungen tatsächlich Wirkungen auf die Nutzer zeitigen. Dass der Wahl-O-Mat überhaupt Wirkungen haben soll, wird seitens der Bundeszentrale für politische Bildung (BPB), die das Tool entwickelt und bereitstellt, ausdrücklich angestrebt. Der Wahl-O-Mat soll demnach das politische Interesse und die Wahlbeteiligung von Jungwählern steigern und Unterschiede zwischen den Parteien deutlich machen. Darüber hinaus sind weitere Wirkungen auf das politische Wissen der Bürger, das eng mit dem politi-

schen Interesse zusammenhängt, sowie auf die Wahlentscheidung zu Gunsten einer Partei wahrscheinlich. Erwartbar sind auch Reaktionen der Parteien auf den Wahl-O-Mat, da diese in den Prozess der Erstellung eingebunden sind und zu den Thesen Stellung beziehen müssen. Der vorliegende Beitrag soll ausgehend von der Funktionsweise des Wahl-O-Mat wahrscheinliche Wirkungen auf Bürger und Parteien skizzieren sowie bereits vorliegende empirische Befunde zusammentragen.

## 2. Thesengewinnung und Funktionalität des Wahl-O-Mat

Vor der Bereitstellung des Wahl-O-Mat ist ein aufwändiger Prozess der Thesengewinnung und Informationseinholung bei den Parteien notwendig. Zwar hat sich dieser Prozess im Laufe der Zeit leicht verändert, das Grundprinzip ist allerdings bestehen geblieben und soll nachfolgend prototypisch dargestellt werden: Partei- und Wahlprogramme der zur Wahl zugelassenen Parteien dienen als Datengrundlage zur Thesengewinnung auf einem dreitägigen Workshop. Dort versammeln sich Jung- und Erstwähler, um mit Hilfe von Experten Thesen für verschiedene Politikfelder zu formulieren. Dabei wird darauf geachtet, dass die Thesen präzise und knapp formuliert sind sowie ohne Fachwissen von den Bürgern beantwortet werden können (Marschall 2005). „Keine Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst“, „Längere Ladenöffnungszeiten an Werktagen“ oder „Der Spitzensteuersatz soll erhöht werden“ sind Beispiele hierfür. Die so erarbeiteten 80 bis 90 Thesen werden anschließend den Geschäftsführungen der Parteien zur Positionierung übermittelt. Die Parteien können die Thesen mit „stimme zu“, „neutral“ oder „stimme nicht zu“ beantworten, sie haben dabei nicht die Möglichkeit Thesen zu überspringen. Optional ist hingegen die Angabe von Begründungen zu den Thesenantworten, von denen die meisten Parteien regen Gebrauch machen. In die finale Version eines Wahl-O-Mat schafft es dann nur knapp die Hälfte der von den Parteien beantworteten Thesen. Die letztendliche Auswahl der Thesen erfolgt auf einem weiteren Workshop mit Politikexperten und der Jugendredaktion der

<sup>1</sup> Der Verfasser ([www.martinschultze.de](http://www.martinschultze.de)) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politikwissenschaft II der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und promoviert im Bereich der Wahl- und Einstellungsforschung.

Bundeszentrale unter folgenden Aspekten: 1) Alle relevanten Politikfelder müssen abgedeckt sein; 2) die Thesen ermöglichen eine hinreichende Unterscheidbarkeit der Parteien und 3) die Begründungen der Parteien und die tatsächliche Positionierung zu den Thesen sind stimmig.

Nachdem die finale Thesenauswahl getroffen ist, geht der Wahl-O-Mat in der Regel ca. vier bis sieben Wochen vor dem jeweiligen Wahltermin unter medialer Beachtung und als ein mittlerweile obligatorischer Bestandteil der Vorwahlöffentlichkeit an den Start. In der heißen Phase des Wahlkampfes bietet der Wahl-O-Mat damit den interessierten Bürgern die Möglichkeit, auf die in Thesenform reduzierten wahlkampfrelevanten Policy-Fragen mit „*stimme zu*“, „*neutral*“ oder „*stimme nicht zu*“ zu antworten. Im Gegensatz zu den Parteien haben die Bürger die Möglichkeit, für sich wichtige Thesen doppelt zu gewichten oder andere Thesen ohne eine Antwort zu überspringen. Am Ende berechnet das Tool mit der city-block-distance-Methode<sup>2</sup> die Policy-basierte Nähe zwischen dem Nutzer und den jeweiligen Parteien. In der Ergebnisdarstellung werden dann die Parteien geordnet nach dem Grad der höchsten Übereinstimmung mit den Nutzerpositionen angezeigt. Darüber hinaus wird für jede einzelne These das eigene Votum sowie das Votum der Parteien dargestellt und miteinander verglichen, mit der Möglichkeit, die hinterlegten Begründungen der Parteien einzusehen. Ein Teil der Nutzer wird im Anschluss an das Spielen des Wahl-O-Mat zu einer anonymisierten Befragung eingeladen („Exit-Survey“). Solche Umfragen sind dabei auf Fragen zu soziodemografischen Charakteristika und zur Motivation und Wirkung des Tools beschränkt und bilden zusammen mit einem online-repräsentativen Datensatz der Deutschen Wahlstudie zur Bundestagswahl 2009<sup>3</sup>, der ebenfalls einige Fragen zum Wahl-O-Mat beinhaltet, bislang die Hauptdatenquellen zur Erforschung der Wirkungen des Tools auf die Bürger.

<sup>2</sup> Weitere Informationen unter [www.wahlomat-research.de](http://www.wahlomat-research.de) → About.

<sup>3</sup> Der offizielle Name des Datensatzes lautet: *GLES 1006 – Komponente X/8 – Online-Tracking 6: Wahlkampf*.

### 3. Wirkungen auf Bürger

Das Nutzen oder auch Nicht-Nutzen des Wahl-O-Mat ist in das allgemeine politische Informations- und Kommunikationsverhalten der Bürger eingebettet. Dort macht es quantitativ nur einen kleinen Anteil aus, womit zunächst eine vermeintliche Wirkung des Tools eher unwahrscheinlich erscheint. In der rezeptiven Dimension des Kommunikationsverhaltens steht dem 15- bis 20-minütigen Spielen des Wahl-O-Mat ein quantitativ deutlich größerer politischer Informationskonsum durch TV-Nachrichten, Radio, Zeitungen oder Internetseiten gegenüber, der zudem repetitiv erfolgt. Aus dem Exit-Survey zur Nutzung des Wahl-O-Mat anlässlich der Bundestagswahl 2009<sup>4</sup>, der nachfolgend als Datengrundlage herangezogen wird, wissen wir, dass sich durch das Spielen des Wahl-O-Mat häufig eine Anschlusskommunikation entwickelt. Das Tool kann damit als Auslöser eines gesteigerten politischen Informationsverhaltens und damit von weiteren möglichen Effekten angesehen werden. So geben über 70% der Befragten aus dem Exit-Survey an, über das Ergebnis mit Familie oder Freunden reden zu wollen und knapp über die Hälfte hat der Wahl-O-Mat motiviert, sich weiter politisch zu informieren. Eine plausible Wirkung des Tools ist es dabei, dass es sich positiv auf das politische Wissen der Bürger auswirkt. Mit dem Spielen des Wahl-O-Mat können Bürger zunächst erfahren, welche Sachfragen überhaupt im Wahlkampf eine Rolle spielen und wie sich die Parteien dazu positioniert haben – ein Bereich des politischen Wissens, in denen das Elektorat in der Regel nur geringe Kenntnisse besitzt (Rölle 2002; Westle 2005; Maier 2009). Der Wahl-O-Mat kann hier dazu beitragen, das politische Wissen der Bürger über Parteipositionen zu erhöhen.

Schwieriger auszumachen und in seiner Intensität abzuschätzen sind hingegen Effekte auf die Wahlbeteiligung und Wahlentscheidung der Nutzer solcher Tools. In der Wahlforschung herrscht Einigkeit, dass es sich beim Wahlakt um einen äußerst komplexen Prozess mit einer

<sup>4</sup> Siehe auch die Präsentationen unter [www.wahlomat-research.de](http://www.wahlomat-research.de).

Vielzahl kurz- und langfristiger, rationaler und emotionaler Einflussfaktoren handelt. Im dominierenden Ansatz zur Erklärung des Wahlverhaltens – dem Michigan-Modell – spielen Parteiidentifikation als langfristig stabile sowie Kandidaten- und Sachfragenorientierung als kurzfristig änderbare Einstellungen eine wichtige Rolle (Campbell et al. 1960). Der Wahl-O-Mat spricht dabei ausschließlich die Sachfragenorientierung der Wähler an, wobei sich die Wirkungen des Wahl-O-Mat je nach Gruppe stark unterscheiden. Im internationalen Vergleich kann dabei der typische Nutzer solcher Tools als jung, männlich, gut gebildet, politisch interessiert sowie mit der Demokratie zufrieden charakterisiert werden (Marschall & Schultze 2011). Eine starke positive Wirkung auf die Wahlbeteiligung ist daher nicht zu erwarten, da ein Großteil der Nutzer ohnehin bereits mobilisiert ist und eine feste Wahlabsicht hegt. Gleichwohl gibt ein kleinerer Teil der Befragten (etwa 7%) für die Bundestagswahl 2009 an, durch den Wahl-O-Mat zur Wahl motiviert worden zu sein, obwohl ursprünglich keine Wahlbeteiligungsabsicht bestand. Auch in anderen Ländern lassen sich solche Mobilisierungseffekte, also eine positive Wirkung auf die Wahlbeteiligung, für politikferne Milieus feststellen (Ladner & Pianzola 2010; Hirzalla et al. 2011).

Ähnliches gilt für die Wahlentscheidung. Mehr als 80% der Nutzerschaft hat vor dem Spielen des Wahl-O-Mat eine klare parteipolitische Präferenz. Eine Übereinstimmung des „best match“ beim Wahl-O-Mat mit der bestehenden Parteipräferenz dient dann allenfalls als eine weitere Bestätigung. Steht auf der Ergebnisseite allerdings eine andere Partei an oberster Stelle, so kann diese „Irritation“ weitreichendere Folgen haben. Für das Schwestertool „smartvote“ in der Schweiz weist Vassil (2011) beispielsweise nach, dass die Chance, die ursprüngliche Wahlentscheidung bei einem überraschenden Ergebnis zu ändern, um 16% höher liegt als bei einem nicht-überraschenden Ergebnis. Eine solche Überprüfung auf die Wahlentscheidung steht für Deutschland und den Wahl-O-Mat mangels geeigneter Daten noch aus. Plausibel erscheint es allerdings, dass der Einfluss des Wahl-O-Mat auf die Wahlentscheidung bei denjenigen größer

ist, die über keine Bindung an eine Partei verfügen. Die Anzahl potenzieller Wechselwähler auf Grund der Wahl-O-Mat-Nutzung scheint damit gering, da die große Mehrzahl der Nutzer bereits parteipolitisch verankert ist.

#### 4. Wirkungen auf Parteien

Die Realisierung eines Wahl-O-Mat zu einer Bundes-, Landes- oder Europawahl hängt entscheidend von der Bereitschaft der (wichtigsten) Parteien ab, auf die Thesen zu antworten. Europäische Alternativen zu diesem Vorgehen bestehen in einer Verortung der Parteien durch Experten<sup>5</sup>, mit dem Nachteil, dass dann keine offiziellen Begründungen der Parteien zur Verfügung stehen sowie die Einordnung der Parteien teils sehr schwierig sein kann. Die Selbstbeantwortung der Thesen durch die Parteien löst dieses Problem, gibt den Parteien aber eine gewisse Boykottmacht. So wäre ein Wahl-O-Mat ohne die Beteiligung einer der großen Volksparteien sicherlich nicht denkbar. Auf Landesebene hat es solche Verweigerungen gegeben, woraufhin kein Wahl-O-Mat zu Stande kam (zuletzt bei den Landtagswahlen 2011 in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Über die Jahre hat sich die Position des Wahl-O-Mat gegenüber den Parteien aber deutlich verbessert. Aus Expertenbefragungen mit verantwortlichen Parteifunktionären wissen wir, dass der Wahl-O-Mat und die Thesenbeantwortung eine wichtige Rolle im Wahlkampfapparat der Parteien spielen und ein Boykott des Tools auf Bundesebene der Öffentlichkeit kaum vermittelbar wäre (De Bortoli 2011).

Bei den zu berücksichtigenden Parteien gab es eine klagebedingte Zäsur: Bis zur Landtagswahl 2008 in Bayern wurden nur die Parteien in den Wahl-O-Mat integriert, die eine realistische Chance auf einen Einzug in das jeweilige Parlament hatten. Gegen die Nicht-Berücksichtigung von Kleinstparteien im Wahl-O-Mat klagte die ÖDP gegen die bayerische Landeszentrale für politische Bildung vor dem Verwaltungsgericht München. Die Richter entschieden, dass die bis dahin angewandte Praxis gegen die Gleichbe-

<sup>5</sup> Siehe z.B. EU-Profiler: <http://www.euprofiler.eu/>.

handlung der Parteien gemäß § 5 PartG verstoße. Der Wahl-O-Mat wurde damit für diese Landtagswahl abgesagt. Seither werden alle zugelassenen Parteien zu einer Wahl beim Wahl-O-Mat berücksichtigt und können vom „Werbeeffekt“ des Tools profitieren.

Dabei gehen etablierte Parteien und Kleinstparteien verschieden mit der Thesenbeantwortung um, was zu unterschiedlichen Reaktionen und Wirkungen führt. Etablierte Parteien tendieren bei unpopulären Thesen, z.B. über Sozialabbau oder Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst, eher zu einer neutralen Position, obwohl sie laut Wahlprogramm und auch in ihrer mitgelieferten Begründung eigentlich zustimmen müssten. Dieses vereinzelte strategische Handeln der Parteien führt dazu, dass es eine gewisse Diskrepanz zwischen den Positionierungen im Wahl-O-Mat und denen in Partei- und Wahlprogrammen gibt, was auch mit der Zuspitzung auf Thesenform im Wahl-O-Mat zusammenhängt (Israel 2012). Anders gestaltet sich das Bild bei Kleinstparteien. Diese profitieren zum einen davon, dass der Nutzer zunächst überhaupt auf die Existenz dieser Partei aufmerksam gemacht wird und sich ihre Positionen anschauen kann. Zum anderen trägt der Wahl-O-Mat bei solchen Parteien zur Programmentwicklung bei. In Politikfeldern, zu denen die Kleinstparteien keine programmatischen Inhalte haben, entsteht erst in der Auseinandersetzung mit den Thesen eine Position dieser Parteien (De Bortoli 2011). Sie haben dann natürlich auch die Möglichkeit, nur populäre Thesenantworten zu geben, die sich regelmäßig aber nicht im Wahlerfolg von Kleinstparteien widerspiegeln und damit vernachlässigbar erscheinen.

## 5. Fazit

Bei dem Wahl-O-Mat und artverwandten Internet-Applikationen handelt es sich um stark nachgefragte Tools, die einen festen Platz in der Vorwahlöffentlichkeit haben. Gleichzeitig handelt es sich um ein sozialwissenschaftlich untererforschtes Phänomen und viele Befunde haben explorativen Charakter. Bislang konzentrierte sich die Forschung dabei auf Wirkungen des Tools auf die Individualebene – also auf die Nut-

zer. Hier sind die Befunde einer positiven Wirkung auf die Wahlbeteiligung international relativ gut nachgewiesen. Über die Wirkung auf Parteien ist bislang hingegen wenig bekannt. Mit einer zunehmenden Professionalisierung dieses Forschungsbereichs wird dabei auch eine systematische theoretische wie empirische Einbettung in die Partizipations-, Kommunikations- und Parteienforschung zu forcieren sein. Erste Schritte in diese Richtung sind getan. Eine besondere Herausforderung wird dabei sein, mehr qualitativ hochwertige, für die Wahl-O-Mat-Forschung nutzbare Datenquellen aufzubauen. Insbesondere Panelstudien und experimentelle Designs, aber auch eine Datenbank mit Parteipositionen und Wahl-O-Mat-Positionen in einer longitudinalen Perspektive wären hier zu nennen. Die nächste Bundestagswahl bietet dafür eine gute Gelegenheit.

## Literatur

*Campbell*, Angus, Philip E. *Converse*, Warren E. *Miller* und Donald E. *Stokes*. 1960. *The American Voter*. New York [u.a.]: Wiley.

*De Bortoli*, Marius. 2011. *Der Wahl-O-Mat: Wahlkampfinstrument oder Informationsplattform der politischen Bildung? Unveröffentlichte Masterarbeit*. Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft.

*Garzia*, Diego. 2010. *The Effects of VAAs on Users' Voting Behaviour: An Overview*. In *Voting Advice Applications in Europe. The State of the Art*, Hrsg. Lorella Cedroni und Diego Garzia, 13-47. Napoli: Scriptaweb.

*Hirzalla*, Fadi, Lisbet *van Zoonen* und Jan *de Ridder*. 2011. *Internet Use and Political Participation: Reflections on the Mobilization/Normalization Controversy*. *The Information Society* 27:1–15.

*Israel*, Jonas. 2012. *Die strategische Positionierung von Parteien zur Bundestagswahl 2009 in Deutschland*. Unveröffentlichte Masterarbeit. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Institut für Sozialwissenschaften.

*Ladner, Andreas, und Joëlle Pianzaola.* 2010. Do Voting Advice Applications Have an Effect on Electoral Participation and Voter Turnout? Evidence from the 2007 Swiss Federal Elections. In *Electronic Participation*, Hrsg. Efthimios Tambouris, Anne Macintosh und Olivier Glassey, 211–224. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

*Maier, Jürgen.* 2009. Was die Bürger über Politik (nicht) wissen – und was die Massenmedien damit zu tun haben – ein Forschungsüberblick. In *Politik in der Mediendemokratie (PVS Sonderheft 42/2009)*, Hrsg. Frank Marcinkowski und Barbara Pfetsch, 393–414. Wiesbaden: VS Verlag.

*Marschall, Stefan.* 2011. Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat. Aus *Politik und Zeitgeschichte* 61:40–46.

*Marschall, Stefan.* 2005. Idee und Wirkung des Wahl-O-Mat. Aus *Politik und Zeitgeschichte* 55:41–46.

*Marschall, Stefan, und Martin Schultze.* 2011. The Impact of Voting Advice Applications on Electoral Behavior – The Case of the 2009 German Federal Election. Paper presented at the 6<sup>th</sup> ECPR General Conference 2011, 25. – 27. August, Reykjavik, Iceland.

*Rölle, Daniel.* 2002. Nichts Genaues weiß man nicht!? Über die Perzeption von Wahlprogrammen in der Öffentlichkeit. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54:264–280.

*Vassil, Kristjan.* 2011. Role of Self Selection in Estimating the Effects of Voting Advice Applications Empirical Evidence on the basis of Swiss Smartvote Data. Paper presented at the 6<sup>th</sup> ECPR General Conference 2011, 25. – 27. August, Reykjavik, Iceland.

*Westle, Bettina.* 2005. Politisches Wissen und Wahlen. In *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*, Hrsg. Jürgen W. Falter, Oscar W. Gabriel und Bernhard Weßels, 484–512. Wiesbaden: VS Verlag.

# Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

## 1. Grundlagen zum Parteienrecht

Die Streitbare Demokratie des Grundgesetzes bietet die Möglichkeit, Parteien und Organisationen, die die freiheitliche demokratische Grundordnung beseitigen wollen, zu verbieten. Gerade das Instrument des Parteiverbotes scheint vor dem Hintergrund des 2003 gescheiterten Verbotsverfahrens gegen die NPD derzeit allerdings mehr Fragen aufzuwerfen, als es Lösungen im Kampf gegen den Rechtsextremismus anzubieten vermag. Die Diskussionen ranken sich dabei um Sinn und Zweck, aber auch die Erfolgsaussichten eines erneuten Verfahrens angesichts der „hohen Hürden“, die das Bundesverfassungsgericht<sup>1</sup> für ein Parteiverbot aufgestellt hat<sup>2</sup>. Einen wesentlichen Aspekt blendet die Parteiverbotsdebatte bislang aber allzu sehr aus: die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eigene demokratische und rechtsstaatliche Standards eines Parteiverbots entwickelt hat<sup>3</sup>. Dieser Problembereich wird Gegenstand einer Expertentagung des PRuF am 04. Mai 2012 sein. Die Rechtsprechung des EGMR kann mit Blick auf die deutsche Rechtslage und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus als weiterer potentieller Stolperstein auf dem Weg zu einem erfolgreichen NPD-Verbot betrachtet werden<sup>4</sup>. Allerdings ist das Instrument

des Parteiverbotes kein Allheilmittel gegen Rechtsextremismus. Die derzeit stark auf ein Verbot der NPD fokussierte öffentliche Diskussion darf deshalb nicht den Blick dafür verstellen, dass es daneben weiterer Anstrengungen bedarf. Einen weiteren wichtigen Schritt markiert das Urteil des **BVerwG**<sup>5</sup>, das das Verbot des Vereins „Heimattreue Deutsche Jugend“ (HDJ) durch das Bundesministerium des Innern als rechtmäßig bestätigt hat. Bei der HDJ handelt es sich um eine rechtsextremistische Jugendorganisation, deren wesentliches Betätigungsfeld in der Organisation von Lagern und Fahrten bestand, um Jugendliche und Kinder an rechtsextremistisches Gedankengut heranzuführen. Das Bundesverwaltungsgericht attestierte dem Verein in Programm, Vorstellungswelt und Gesamtstil eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus und insbesondere mit der früheren Hitlerjugend und damit eine zum Verbot führende Zielrichtung gegen die verfassungsmäßige Ordnung. Mit dem Vereinsverbot sind weitere Entscheidungen verbunden, so die Auflösung des Vereins, ein Kennzeichenverbot, die Beschlagnahme und Einziehung des Vereinsvermögens, insbesondere aber auch das Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen (§ 3 I 1 Hs. 2 und S. 2 Nr. 1, § 8 I, § 9 I 1 und § 11 VereinsG). Gerade das Wiederbetätigungsverbot ist – wiewohl unerlässlich – in der Rechtspraxis durchaus problembehaftet, wie sich auch am Beispiel des Verbots der HDJ erweist. Schon dieser nun verbotene Verein stand dem Grunde nach in der Tradition der bereits 1994 verbotenen "Wiking-Jugend" (WJ). Einer Einstufung als verbotene Ersatz-/Nachfolgeorganisation stand aber unter anderem in formaler rechtlicher Betrachtung entgegen, dass die HDJ bereits 1990, also vier Jahre vor dem Verbot der WJ, gegründet wurde. Aufgrund der Tendenz zur Schaffung loser rechtsextremer Netzwerke, die sich durch eine nur schwer zu beobachtende ständig wechselnde Verknüpfung organisatorisch ungebundener rechtsextremistischer Vereinigungen auszeichnen, stehen regel-

<sup>1</sup> BVerfGE 107, 339 ff. – NPD-Verbotsverfahren.

<sup>2</sup> Dazu etwa Hans Peter Bull, Hohe Karlsruher Hürden und kaum Hoffnung, in: Legal Tribune ONLINE vom 19. August 2011, [http://www.lto.de/de/html/nachrichten/4067/npd\\_verbotsverfahren\\_hohe\\_karlsruher\\_huerden\\_und\\_kaum\\_hoffnung/](http://www.lto.de/de/html/nachrichten/4067/npd_verbotsverfahren_hohe_karlsruher_huerden_und_kaum_hoffnung/) (abgerufen 08.02.2012).

<sup>3</sup> Grundlegend dazu das Urteil des EGMR vom 13.02.2003 zur Auflösung der türkischen Refah Partisi (Wohlfahrtspartei) durch den türkischen Verfassungsgerichtshof, in: NVwZ 2003, 1489-1496.

<sup>4</sup> Dazu Sebastian Roßner, NPD-Verbot – Deutschland vergisst Europa, in: Legal Tribune ONLINE vom 02. Februar 2012, <http://www.lto.de/de/html/nachrichten/5472/npd-verbot-deutschland-vergisst-europa/> (abgerufen 08.02.2012).

<sup>5</sup> BVerwG, Urteil vom 01.09.2010 – 6 A 4/09, in: NVwZ-RR 2011, 14-18; dazu Werner Neumann, Vors. RiBVerwG, Anmerkung zu: BVerwG, Urteil vom 01.09.2010 – 6 A 4/09, in: jurisPR-BVerwG 25/2010 Anm. 3 vom 13.12.2010.

mäßig neue konspirative Strukturen bereits zur Verfügung, die das Betätigungsfeld der verbotenen Organisation aufgreifen können. Verstehen lässt sich diese Tendenz auch als Reaktion auf eine von den Vereinigungen erkannte Ausweichnotwendigkeit. Begünstigt wird diese Strategie durch die einem Verbot vorausgehenden – oftmals langwierigen – Ermittlungen, die auch den verfassungsfeindlichen Kräften nicht verborgen bleiben und es ihnen ermöglichen, sich auf das bevorstehende Verbot vorzubereiten. Es steht daher auch zu erwarten, dass andere völkisch-nationalistische Jugendorganisationen die faktische Nachfolge der HDJ antreten werden. Gleichwohl ist – nicht zuletzt wegen der starken Symbolkraft von Partei-, Vereins- und Ersatzorganisationsverboten – an diesen Instrumenten der Streitbaren Demokratie festzuhalten, zumal die vorgelagerte Ermittlungs- und Beobachtungstätigkeit der Verbots- und Verfassungsschutzbehörden auch für die öffentliche Aufklärungsarbeit von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Die Aufklärungsfunktion namentlich der Verfassungsschutzberichte, in denen die Ergebnisse der Beobachtungen der Verfassungsschutzbehörden gesammelt und ausgewertet werden, ist nicht zu unterschätzen, wie auch die immer wieder gegen die Nennung im Bericht gerichteten Klagen zeigen. Zu Recht weist das **VG Düsseldorf**<sup>6</sup> darauf hin, dass „[...] es sich bei Verfassungsschutzberichten nicht um beliebige Erzeugnisse staatlicher Öffentlichkeitsarbeit handelt, sondern um solche, die auf die Abwehr bestimmter verfassunggefährdender Gefahren zielen [...]. Sie gehen damit über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an öffentlichen Auseinandersetzungen oder die Schaffung einer hinreichenden Informationsgrundlage für die eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger hinaus. Verfassungsschutzberichten kommt eine Warnfunktion zu [...]“. Die Auflistung von Parteien in Verfassungsschutzberichten hat deshalb mit Blick auf die in Art. 21 GG geschützte Parteienfreiheit Eingriffscharakter und ist am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen, der es u.a. gebietet, zwischen den aufgeführten Organisatio-

nen und deren Zielen hinreichend zu differenzieren. „Die eine Berichterstattung in Verfassungsschutzberichten überhaupt erst rechtfertigenden hinreichend gewichtigen tatsächlichen Anhaltspunkte für einen Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen können sich je nach deren Qualität und Quantität so weit intensivieren und verdichten, bis – nach dem Maßstab einer wertenden Gesamtschau – die verfassungsfeindlichen Bestrebungen feststehen.“ Diese Grenze ist fließend. Deshalb kann eine Nennung in derselben Rubrik auch dann gerechtfertigt sein, wenn sich zwar der Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen anders als bei weiteren aufgeführten Gruppierungen nicht bis zu absoluter Gewissheit verdichtet hat, dies in den betreffenden Textpassagen aber hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht wird.

Demgegenüber ist es „unverhältnismäßig, schon den Umstand zum Anknüpfungspunkt für eine Beobachtung zu nehmen, dass der Betreffende als außerhalb der DKP stehende (Einzel-)Person einzelne Auffassungen/Zielsetzungen vertritt bzw. als Journalist veröffentlicht, die auch von dieser Partei vertreten werden, wenn er andererseits das eigentliche Ziel der DKP – Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung – nicht verfolgt und – trotz Kontakten zur DKP oder ihr zumindest nahe stehenden Organisationen – sich in Veröffentlichungen und Äußerungen gerade in Bezug auf verfassungsrechtliche Grundsätze deutlich von diesen Organisationen absetzt“, so zu Recht das **VG Köln**<sup>7</sup>. In dem Urteil setzt sich das Gericht ausführlich mit den Voraussetzungen der Beobachtung von Einzelpersonen und insbesondere der Bedeutung der Meinungs- und Pressefreiheit bei der Auslegung des Begriffs „verfassungsfeindliche Bestrebungen“ auseinander. Selbstverständlich muss Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen ebenso erlaubt sein wie die Forderung, tragende Bestandteile der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu ändern. „Dementsprechend reicht die bloße Kritik an Verfassungswerten als Anlass nicht aus, um eine verfassungsfeindliche Bestrebung zu bejahen“.

<sup>6</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 15.02.2011 – 22 K 404/09, online veröffentlicht bei Beck – BeckRS 2011, 48808.

<sup>7</sup> VG Köln, Urteil vom 20.01.2011 – 20 K 2331/08, online veröffentlicht bei juris.

Die Einstufung von Einzelpersonen als verfassungsfeindlich hat darüber hinaus Bedeutung für die (Wieder-)Einstellung ungeeigneter Bewerber in den öffentlichen Dienst. Schon in den siebziger Jahren wurde über den von Anfang an umstrittenen „Erlass zur Beschäftigung von Radikalen im öffentlichen Dienst“ der Zugang zum Staatsdienst beschränkt. Danach wurden Bewerber für den öffentlichen Dienst per Regelanfrage an den Verfassungsschutz auf ihre Verfassungstreue überprüft. Dieses Verfahren wurde in den Bundesländern nach und nach wieder abgeschafft. Nach fast 40 Jahren hat sich nun auch Bremen am 16. Januar 2012 offiziell vom Radikalenerlass verabschiedet<sup>8</sup>, wenn er dort auch praktisch bereits seit Ende der siebziger Jahre keine Anwendung mehr fand. Die grundsätzlich zu fördernde Verfassungstreuepflicht von Staatsbediensteten wird in den meisten Bundesländern nur noch selten über eine sogenannte Bedarfsanfrage beim Verfassungsschutz überprüft, wenn sich konkrete Zweifel daran ergeben, ob der Bewerber jederzeit für die freiheitliche und demokratische Grundordnung eintreten wird. Daneben haben sich aber andere Verfahren etabliert. So hatte das **VG Darmstadt**<sup>9</sup> über die Klage einer Lehrerin auf Löschung ihres Namens aus einer von den staatlichen Schulämtern geführten „Schwarzen Liste“ zur Vermeidung der Wiedereinstellung ungeeigneter Lehrkräfte in den Hessischen Schuldienst zu entscheiden. Zuvor war das Arbeitsverhältnis mit der Klägerin aus wichtigem Grund fristlos wegen „berechtigter Zweifel“ an deren Verfassungstreue gekündigt worden. In dem Kündigungsschutzverfahren hatten sich die Parteien vergleichsweise geeinigt. In der Folge wurde die Klägerin dann in der 2008 eingeführten „Schwarzen Liste“ als ungeeignete Lehrkraft vermerkt und über diese Eintragung informiert. Dieses Vorgehen wurde von der für Datenschutzrecht zuständigen 5. Kammer des VG Darmstadt als rechtmäßig bestätigt. Nach Auffassung des Gerichts ist weder die Einrich-

tung einer solchen Liste noch die Aufnahme (Speicherung) der Daten in der Liste rechtlich zu beanstanden. Die Rechtsgrundlage für das Führen der Liste finde sich in § 107 I, 107g I und 107d HBG, wonach eine Personalakte geführt und für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft verwendet werden darf, wobei auch eine automatisierte Verarbeitung und Nutzung von Personalaktendaten in Dateien und die Übermittlung derartiger Daten an Behörden desselben Geschäftsbereichs zur Vorbereitung oder Durchführung einer Personalentscheidung zulässig ist. Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht ist mit der Speicherung der Daten kein unzulässiger Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin verbunden. „Denn jedenfalls hatte der Beklagte sowohl zum Zeitpunkt der Aufnahme des Namens der Klägerin in die Informationsliste als auch zum jetzigen Zeitpunkt hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin sich nicht [...] durch ihr gesamtes Verhalten zu der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennt.“ Ausführlich beleuchtet das Gericht die rechtsextrem ausgerichtete politische Vergangenheit der Klägerin und zog daraus den Schluss, dass sie „nicht die notwendige Gewähr dafür bietet, jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung einzutreten und als Lehrerin im Unterricht die Grundwerte und Grundentscheidungen der Verfassung glaubhaft zu vermitteln.“ Die Gefahr, „dass eine gegen diese Ordnung eingestellte Lehrkraft die Erziehung der ihr anvertrauten Kinder zu verfassungsfeindlicher Einflussnahme missbrauchen könnte“, rechtfertigte die Einschränkung der Berufsfreiheit.

Zweifel an der Verfassungstreue sind auch geeignet, die Zurückweisung eines Wahlvorschlags für eine Bürgermeisterwahl zu begründen, wie jetzt das **VG Neustadt**<sup>10</sup> entschieden hat. Auch Wahlbeamte müssen – wie jeder Mitarbeiter im öffentlichen Dienst – Gewähr dafür bieten, „jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes“ einzutreten. Dies sah das Gericht im Falle des NPD-Kandidaten für das Bürgermeisteramt nicht als

<sup>8</sup> Dazu etwa Klaus Wolschner, *Gesinnungspflichten – Noch gilt der Radikalenerlass*, in: TAZ vom 16.01.2012, <https://www.taz.de/GESINNUNGSPFLICHTEN/185754/> (abgerufen am 16.02.2012).

<sup>9</sup> VG Darmstadt, Urteil vom 24.08.2011 – 5 K 1685/10.DA, online veröffentlicht bei juris.

<sup>10</sup> VG Neustadt, Beschluss vom 13.12.2011 – 3 L 1061/11.NW, online veröffentlicht bei juris.



gegeben. Nach den tatsächlichen Feststellungen geht dieser einer Vielzahl von Aktivitäten für und innerhalb der NPD nach, „die ihn aus dem Kreis der einfachen NPD-Mitglieder herausheben“. Zudem lag eine strafrechtliche Verurteilung wegen Verwendens von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen und wegen Volksverhetzung vor.

Demgegenüber muss bei der Beurteilung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit die Betätigung für eine zwar vom Verfassungsschutz beobachtete, aber nicht verbotene Partei außer Betracht bleiben, so das **VG Düsseldorf**<sup>11</sup>. Die luftsicherheitsrechtliche Unzuverlässigkeit eines Reinigers von Flugzeugteilen darf nicht aus dessen Nähe zur DKP geschlossen werden. Zuverlässig im Sinne von § 7 LuftSiG ist nur, wer die Gewähr dafür bietet, die ihm obliegenden Pflichten zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen (vgl. § 1 LuftSiG) in vollem Umfang zu erfüllen. Wegen des hohen Gefährdungspotentials des Luftverkehrs ist die Zuverlässigkeit schon dann zu verneinen, wenn daran auch nur geringe Zweifel verbleiben. „Neben Straftaten des Betroffenen kann auch eine Verstrickung in verfassungsfeindliche Bestrebungen Anlass geben, die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit in Frage zu stellen und im Rahmen der gebotenen Gesamtwürdigung des Einzelfalles festzustellen, ob sich aus solchen Vorgängen Bedenken ergeben, der Betroffene könne aus eigenem Antrieb oder aufgrund fremder Manipulation die Sicherheit des Luftverkehrs beeinträchtigen.“ Hierfür kann allein auf das konkrete Verhalten des Überprüften, auch im Rahmen der parteipolitischen Betätigung, abgestellt werden. Denn eine nicht nach Art. 21 II GG (Parteienprivileg) verbotene Partei handelt, auch wenn sie verfassungsfeindliche Ziele propagiert und deshalb politisch bekämpft und durch den Verfassungsschutz beobachtet werden darf, im Rahmen einer verfassungsmäßig verbürgten Toleranz. Daraus folgt, dass auch an die Mitgliedschaft in dieser Partei für sich genommen keine nachteiligen

Folgen geknüpft werden dürfen. Soll allein die Organisationszugehörigkeit die Unzuverlässigkeit begründen, muss daher zumindest eine generelle Gewaltbereitschaft feststehen. Dafür, dass die DKP ihre Ziele durch Gewaltaktionen verfolgen würde, gibt es keine tatsächlichen Anhaltspunkte. Auch aus dem konkreten parteipolitischen Engagement des Klägers hatten sich keinerlei Hinweise darauf ergeben, dass ihm die erforderliche luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit fehlt.

Das Parteienprivileg war auch für einen Politikstudenten von Belang, der ein Pflichtpraktikum seines Studienganges bei der NPD-Bundeszentrale absolviert hatte. Der Dekan der Universität Potsdam erkannte das Praktikum, das Voraussetzung der Zulassung zur Diplomprüfung an der Universität Potsdam ist, nicht als studienrelevante Leistung an. Unabhängig davon, dass die Nichtanerkennung des Praktikums bereits u.a. mangels Zuständigkeit des Dekans (der tatsächlich zuständige Prüfungsausschuss hatte den Kläger zur Diplomprüfung zugelassen) formell rechtswidrig war, hat das **VG Potsdam**<sup>12</sup> ergänzend auch zur materiellen Rechtslage Stellung genommen. Danach ist die Universität angesichts des Parteienprivilegs (Art. 21 II GG) rechtlich gehindert, die NPD aus eigener Zuständigkeit als verfassungswidrig anzusehen und allein aus diesem Grund nicht als Praktikumsstelle anzuerkennen. „Gesinnungsfragen über politische Inhalte, die der Kläger vertritt, interessieren an dieser Stelle nicht“<sup>13</sup>.

Anders als der Staat, sind Privatunternehmen nicht unmittelbare Grundrechtsadressaten und daher grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, alle potentiellen Vertragspartner, Kunden oder Gäste gleich zu behandeln. Zwar kennt auch das Zivilrecht Antidiskriminierungsvorschriften, namentlich etwa die Regelungen des AGG, mit denen

<sup>11</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 19.05.2011 – 6 K 4205/10, in: NVwZ-RR 2011, 685-688.

<sup>12</sup> VG Potsdam, Urteil vom 23.06.2011 – 1 K 1538/10, online veröffentlicht bei juris.

<sup>13</sup> So zitiert Spiegel ONLINE in dem Artikel „Rechtsextemer Diplomat – Uni Potsdam verliert gegen NPD-Praktikanten“ vom 23. Juni 2011 den Vorsitzenden Richter Winfried Hamm, <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,770153,00.html> (abgerufen am 17.02.2012).

entsprechende EU-Richtlinien umgesetzt wurden. Anders als bei dem darin enthaltenen „Schutz der Beschäftigten vor Benachteiligung“, ist für die Begründung, Durchführung und Beendigung (sonstiger) zivilrechtlicher Schuldverhältnisse gerade kein Schutz vor Benachteiligung „aus Gründen der Weltanschauung“ vorgesehen. Ein solcher musste auch nicht geregelt werden. Nach den einschlägigen EU-Richtlinien bestand hier lediglich das Erfordernis eines Diskriminierungsschutzes allein in Bezug auf die Rasse, ethnische Herkunft sowie das Geschlecht. Dass der Gesetzgeber darüber hinaus eine Benachteiligung aus Gründen der Religion, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität ausgeschlossen hat, war durch EU-Recht nicht gefordert. Auch „aus dem Grundgesetz ergibt sich [...] gerade kein Anspruch auf unmittelbare Wirkung von Grundrechten im Privatrechtsverkehr. Der Gesetzgeber war daher nicht verpflichtet, mit dem AGG sämtlichen Grundrechten auch im zivilrechtlichen Bereich unmittelbare Geltung zu verschaffen“. Ausgehend davon haben das **LG Frankfurt**<sup>14</sup> und in zweiter Instanz das **OLG Brandenburg**<sup>15</sup> festgestellt, dass ein Hotelbesitzer Vertreter bestimmter politischer Überzeugungen von einer Nutzung seines Hotels ausschließen darf, sofern dafür ein sachlicher Grund vorliegt, weil – so urteilte das OLG in Anschluss an eine Entscheidung des BGH zu einem bundesweiten Stadionverbot<sup>16</sup> – das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG) und das aus Art. 3 I GG folgende Gebot der Gleichbehandlung es einem Hotelbesitzer verbieten, einen einzelnen Besucher willkürlich auszuschließen. Dabei stellt die von dem Betreiber des Wellnesshotels „zur Rechtfertigung angeführte politische Überzeugung des Klägers, die dieser als Vorsitzender der NPD ‚außenwirksam‘ verkörpert, [...] im Zusammenhang mit der damit verbundenen Gefahr einer Beeinträchtigung des ‚Wohlfühlerlebnisses‘ der anderen Gäste einen solchen sachlichen Grund dar“. Der

**BGH**<sup>17</sup> hat demgegenüber zunächst eine deutlich weiter reichende Vertragsfreiheit nicht nur von Privatleuten, sondern auch von Unternehmen betont, die ihr Hausrecht grundsätzlich frei ausüben können. Danach muss „die Erteilung eines Hausverbots als Ausdruck der Privatautonomie in der Regel auch nicht gerechtfertigt werden“. Erst, wenn der von dem Hausrecht Betroffene gegen den Hausrechtsinhaber aufgrund einer vertraglichen Abrede einen Erfüllungsanspruch erworben hat, der den Aufenthalt in den Räumen einschließt, bedürfe das Hausverbot der Rechtfertigung. So lag der Fall nach Auffassung des BGH aber hier. Anders als die Vorinstanzen bejahte das Gericht nach den Regeln des Vertrages zugunsten Dritter das Entstehen eines zeitlich dem Hausverbot vorgelagerten Anspruchs darauf, dem Kläger den gebuchten Aufenthalt in dem Hotel zu gestatten. „Eine solche zivilrechtliche Bindung führt dazu, dass die Erteilung eines den Vertrag vereitelnden Hausverbots der Rechtfertigung durch besonders gewichtige Sachgründe bedarf.“ Einen solchen Grund erkannte der BGH im zu entscheidenden Fall indes nicht: „Auf der Grundlage des [...] festgestellten Sachverhalts [...] sind ausreichende Sachgründe für die Erteilung des Hausverbots nicht anzunehmen. Insbesondere hat das Berufungsgericht keine Tatsachen festgestellt, aufgrund deren die Befürchtung bestanden hätte, dass der Kläger bei einem weiteren Aufenthalt in dem von der Beklagten betriebenen Hotel – anders als bei seinen vorherigen Besuchen – nunmehr durch Äußerung rechtsextremer Thesen Unruhe gestiftet hätte oder stiften würde.“

Selten gelangen innerparteiliche Streitigkeiten bis vor die staatlichen Gerichte. Regelmäßig enden solche Auseinandersetzungen spätestens vor der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit. Anders aber im Falle des Versuchs der Verschmelzung der rechtsextremen Parteien DVU und NPD. Nach den parteirechtlichen Vorgaben bedarf eine rechtswirksame Verschmelzung entsprechender Parteitagbeschlüsse und bestätigten-

<sup>14</sup> LG Frankfurt, Urteil vom 22.06.2010 – 12 O 17/10, in: NJ 2011, S. 245-246.

<sup>15</sup> OLG Brandenburg, Urteil vom 18.04.2011 – 1 U 4/10, in: NJW-RR 2011, S. 890-892.

<sup>16</sup> BGH, 30.10.2009 – V ZR 253/08, in: NJW 2010, 534 ff.

<sup>17</sup> BGH, Urteil vom 09.03.2012 – V ZR 115/11, noch nicht veröffentlicht, s. aber Pressemitteilung Nr. 32/12 vom 09.03.2012, online veröffentlicht auf der Internetseite des BGH (abgerufen am 12.03.2012).

der Urabstimmungen in beiden beteiligten Parteien, und zwar jeweils zustande gekommen unter Beachtung demokratischer Grundsätze. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen bereitete offenbar Schwierigkeiten. Jedenfalls hatten die DVU-Landesverbände Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Berlin Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Urabstimmung, die unter den rund 4000 Mitgliedern der DVU durchgeführt worden war. Zu Recht, wie das **LG München**<sup>18</sup> den klagenden Landesverbänden der DVU bestätigt hat. Das Gericht stellte in dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes fest, dass „hinsichtlich der durchgeführten Urabstimmung [...] erhebliche, mit den Anforderungen an demokratische Abstimmungen unvereinbare Mängel vorgetragen und glaubhaft gemacht“ wurden. Folglich durfte unter Androhung eines Ordnungsgeldes in Höhe von 250.000 € der Verschmelzungsvertrag vor erneuter Durchführung einer ordnungsgemäßen Urabstimmung nicht unterzeichnet werden.

Das **LG Berlin**<sup>19</sup> hat die Klage eines aus der CDU ausgeschlossenen Landtagsabgeordneten aus Sachsen-Anhalt gegen seinen Parteiausschluss abgewiesen. Der CDU-Landtagsabgeordnete hatte jahrelang auf Kosten der Landtagsverwaltung eine Wahlkreismitarbeiterin in Vollzeit angestellt, die gleichzeitig Vollzeitbeschäftigte der Verwaltungsgemeinschaft Nördlicher Saalkreis in Löbejün war. Der Landtagsabgeordnete übte dort zugleich das Amt des ehrenamtlichen Bürgermeisters aus. Ein Strafverfahren wegen Betruges wurde von der zuständigen Staatsanwaltschaft aufgrund der „unklaren Rechtslage“ bei der Beschäftigung von Wahlkreismitarbeitern nach dem einschlägigen Abgeordnetengesetz eingestellt. Hatte zunächst noch das Landesparteigericht eine Rüge als mildere Ordnungsmaßnahme für sachangemessen erachtet, zog das Bundesparteigericht jedoch angesichts der anhaltenden negativen Berichterstattung in den Medien deutliche Konsequenzen und schloss den

CDU-Landtagsabgeordneten wegen parteischädigenden Verhaltens aus<sup>20</sup> – zu Recht, wie das LG Berlin feststellte. Das LG ist als staatliches Gericht in seinem Prüfungsumfang auf eine Evidenz- und Willkürkontrolle beschränkt, prüft also nur, ob die Entscheidung des Bundesparteigerichts auf einer zutreffend festgestellten Tatsachengrundlage beruht, gesetzes- und satzungskonform ergangen und nicht grob unbillig oder willkürlich ist. Danach war die Entscheidung des Bundesparteigerichts nicht zu beanstanden und der Ausschluss wirksam<sup>21</sup>.

*Dr. Alexandra Bäcker*

## 2. Chancengleichheit

Inhalt, Umfang und Reichweite der Ansprüche politischer Parteien auf Zugang zu und Überlassung von öffentlichen Einrichtungen sind in Rechtsprechung und Literatur hinreichend geklärt. Dies gilt insbesondere auch für die Voraussetzungen einer Widmungsänderung: „Die kurzfristige Änderung der Miet- und Benutzungsordnung einer Stadthalle ist teilweise unwirksam, soweit sie – ohne eine Übergangsregelung, die bereits gestellte Überlassungsanträge von der Anwendung der Neuregelungen ausnimmt – gezielt erfolgt, um den bereits gestellten Überlassungsantrag einer politischen Partei ablehnen zu können.“ An diese in zahlreichen Gerichtsentscheidungen<sup>22</sup> bereits bestätigten Anforderungen an die Rechtmäßigkeit nachträglicher Änderungen von Benutzungsordnungen oder die Überlassungspraxis öffentlicher Einrichtungen

<sup>20</sup> Zu den Hintergründen s. Hendrik Kranert-Rydzky, Thomas Madl aus Partei ausgeschlossen, in: Mitteldeutsche Zeitung vom 25. August 2010, online unter <http://www.mz-web.de/> abrufbar.

<sup>21</sup> In einem weiteren, auf die Rückzahlung der Landeszuschüsse für die Wahlkreismitarbeiterin gerichteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren einigten sich der klagende Landtag und der Landtagsabgeordnete im Juni 2011 vergleichsweise. Dazu Hendrik Kranert-Rydzky, Doppeljob kostet Madl 86.000 Euro, in: Mitteldeutsche Zeitung vom 29. Juni 2011, online unter <http://www.mz-web.de/> abrufbar.

<sup>22</sup> S. nur die Rechtsprechungsnachweise in den vorangegangenen Ausgaben des MIP, online unter <http://www.uni-duesseldorf.de/pruf/mip/mip-download.html>.

<sup>18</sup> LG München, Beschluss vom 25.01.2011 – 20 O 25065/10, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 02177.

<sup>19</sup> LG Berlin, Urteil vom 23.03.2011 – 20 O 335/10, veröffentlicht auf der Internetseite des Gerichts.

hat nun auch wieder einmal das **OVG Niedersachsen**<sup>23</sup> erinnern müssen, nachdem zuvor das **VG Göttingen**<sup>24</sup> in einem Eilrechtsschutzverfahren des Landesverbandes Niedersachsen der NPD gegen die Stadt Northeim auf Überlassung einer Stadthalle zur Durchführung eines Landesparteitages entgegengesetzt entschieden hatte<sup>25</sup>. Dass es auf kommunaler Ebene als Missstand empfunden wird, sich nicht wirksam gegen rechtsextreme Anmietungsversuche wehren zu können – es sei denn, der Zugang zu öffentlichen Räumen wird allen politischen Parteien versagt – ist begreiflich. Die rechtlichen Handlungsspielräume von Kommunen im Umgang mit rechtsextremen Parteien erscheinen angesichts des für alle – nicht verbotenen (!) – politischen Parteien geltenden Chancengleichheitsgrundsatzes in der Tat nicht sonderlich groß. Vor diesem Hintergrund soll wohl „die politische Einbettung des Prozesses [...] einerseits zu einer geringeren Attraktivität der Kommune für Rechtsextreme führen, aber auch die demokratische(n) Grundposition(en) in der Gemeinde weiterentwickeln und solche Netzwerke festigen, die auch im Alltag gegen Menschenverachtung handlungsfähig sind“<sup>26</sup>. Freilich, diese Fernwirkungen helfen im Falle eines bestehenden Überlassungsanspruchs im konkreten Fall nicht weiter. Wohl in der (verzweifelten) Hoffnung, das Bundesverfassungsgericht möge die gefestigte Rechtsprechung auf einen anderen Kurs bringen, reichte die Stadt Northeim

Kommunalverfassungsbeschwerde ein<sup>27</sup>, handelte sich damit aber lediglich neben einem Nichtannahmebeschluss des **BVerfG**<sup>28</sup> auch noch eine Missbrauchsgebühr in Höhe von 2.000 Euro ein: Die Kommunalverfassungsbeschwerde war offensichtlich unzulässig, da sie sich nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 93 I Nr. 4b GG und des § 91 S. 1 BVerfGG nur gegen ein Gesetz, nicht aber gegen Gerichtsentscheidungen richten kann. Die Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Kommunalverfassungsbeschwerde wurden „so eklatant missachtet, dass die Verfassungsbeschwerde als missbräuchlich zu beurteilen ist“, so das BVerfG.

Jedenfalls eine eindeutige, politische Veranstaltungen generell ausschließende Vergabepraxis für kommunale Einrichtungen eröffnet der öffentlichen Hand unbestreitbar die Möglichkeit, sich unliebsamer Überlassungsanträge zu erwehren. Dies gilt auch bei einer Änderung der Vergabepraxis für die Zukunft, selbst wenn diese Änderung nur einen begrenzten Zeitraum (nämlich für die Dauer der Wahlkampfzeit) gelten soll, vorausgesetzt, die von einem Träger öffentlicher Gewalt beschlossene Änderung seiner Vergabepraxis wird erst auf solche Vergabeanträge angewendet, die zeitlich nach der Entscheidung über die Änderung gestellt werden. Irrelevant ist nach dem **VG Berlin**<sup>29</sup> dann auch, „dass Anlass für die (vorübergehende) Änderung der Verwaltungspraxis die Erfahrungen des Antragsgegners bei der für den 30. Juni 2011 geplanten Veranstaltung der Antragstellerin war. Entscheidend ist insoweit allein, dass die vorgenommene Änderung der Vergabepraxis alle Parteien, Wählergemeinschaften und Wahlbewerber gleichermaßen trifft“.

Im Gegensatz zur tatsächlichen Vergabepraxis, für die der Träger öffentlicher Gewalt die (mit-

<sup>23</sup> OVG Niedersachsen, Beschluss vom 14.04.2011 – 10 ME 47/11, online veröffentlicht bei juris; Leitsatz in: DVBl 2011, S. 717.

<sup>24</sup> VG Göttingen, Beschluss vom 05.04.2011 – 1 B 53/11, nicht veröffentlicht.

<sup>25</sup> Ebenso verhielt es sich in dem Eilverfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem **VGH Bayern**, Beschluss vom 17.02.2011 – 4 CE 11.287, in: KommBY 2011, S. 276-278, mit Anmerkung von Gerhard Apfelbeck (vorgehend **VG Augsburg**, Beschluss vom 24.01.2011 – 7 E 11.101, nicht veröffentlicht), in dem sich ein NPD-Kreisverband die Überlassung von Räumen im Kulturzentrum „Wolfgang-Eychmüller-Haus“ in Vöhringen erstritt.

<sup>26</sup> So etwa das Handbuch für die kommunale Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus, hrsgg. von Dietmar Molthagen und Lorenz Korgel im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2009, S. 151, online abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/do/06431.pdf>.

<sup>27</sup> „Die Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht war unsere letzte Hoffnung“, äußerte sich der Bürgermeister der Stadt Northeim gegenüber dem NDR, s. <http://www.ndr.de/regional/niedersachsen/harz/northeim145.html>: „Northeim rüstet sich für NPD-Parteitag“ (abgerufen 20.02.2012).

<sup>28</sup> BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12.05.2011 – 2 BvR 941/11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>29</sup> VG Berlin, Beschluss vom 12.08.2011 – 2 L 126.11, online veröffentlicht bei juris.

unter problematische) Darlegungs- und Beweislast trägt, bieten abstrakt-generelle Regelungen (Vergabe-/Benutzungsordnungen oder -satzungen), die eine Vergabe der Einrichtung an politische Parteien ausschließen, größere Rechtssicherheit. Diese erweisen sich nach dem **OVG Sachsen-Anhalt**<sup>30</sup> sogar als immun gegenüber einer im Einzelfall dennoch erfolgten (rechtswidrigen) Überlassung an eine andere politische Partei. Dem Grundsatz „keine Gleichheit im Unrecht“ folgend hat das OVG einen Überlassungsanspruch verneint und festgestellt: „Aus der Pflicht der Gemeinden zur strikten formalen Gleichbehandlung der politischen Parteien ergibt sich nicht, dass eine einmalige (rechtswidrige) Vergabeentscheidung Folgen für den Widmungszweck der Einrichtung haben muss.“ Unabhängig davon, ob eine rechtswidrige Vergabepraxis überhaupt zu einer (dann faktischen) Umwidmung führen kann, setzt eine Vergabep<sup>raxis</sup> jedenfalls voraus, dass es in mehreren Fällen zu einer tatsächlichen Vergabe gekommen ist.

Wird eine Benutzungsordnung für gemeindliche Räume aber erst für die Zukunft geändert, findet wiederum der Grundsatz Anwendung, dass zuvor gestellte Überlassungsanträge nach der „alten“ Rechtslage zu behandeln sind. Jedoch gehört zu einem wirksamen Antrag auf Überlassung einer gemeindlichen Einrichtung nicht nur die Angabe des Veranstalters, sondern auch des konkreten Zeitpunkts und Zwecks der geplanten Veranstaltung, wie das **VG Neustadt**<sup>31</sup> jetzt entschieden hat. „Eine Anfrage nach sämtlichen freien, also noch nicht vergebenen Terminen zur Nutzung einer gemeindlichen Einrichtung in der Zukunft, auch wenn sie auf ein bestimmtes Jahr bezogen ist, stellt keinen bestimmten Antrag, sondern eine schlichtes Auskunftersuchen dar“, das wiederum die Anwendbarkeit der neuen Benutzungsordnung nicht hindert, wenn erst nach deren Erlass eine Überlassung zu einem konkreten Zweck beantragt wird. Dies gilt auch, wenn

der ursprüngliche Zweck der Veranstaltung sich durch Zeitablauf erledigt hat und nunmehr eine Überlassung zu einem anderen Zweck beantragt wird. Hierbei handelt es sich um einen neuen Antrag, der nach der zu seiner Einreichung geltenden Rechtslage zu beurteilen ist, auch wenn diese sich zwischenzeitlich geändert hat.

Auch eine Einschränkung des Kreises der Nutzungsberechtigten einer öffentlichen Einrichtung kann, sofern nach sachlichen Kriterien erfolgt, zum Erfolg verhelfen. Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>32</sup> bestätigte die Rechtmäßigkeit einer Nutzungs- und Entgeltordnung, nach der näher bezeichnete Räumlichkeiten nur den im Bezirk gebildeten Kreisverbänden oder Bezirksgruppen politischer Parteien, und dies auch nur für Veranstaltungen in deren „Zuständigkeitskreis“, zur Verfügung gestellt werden. Aus der Befugnis, politische Parteien gänzlich aus dem Kreis der Nutzungsberechtigten auszuschließen, folge auch die Befugnis, die Nutzung auf bestimmte Zwecke und einen bestimmten Kreis Nutzungsberechtigter zu beschränken, soweit dies generell geschieht und alle Parteien gleich behandelt werden. „Die Entscheidungsfreiheit des Antragsgegners, in welchem Umfang er politischen Parteien Zugang gewährt, wird grundsätzlich nur durch das Willkürverbot begrenzt, das eine Raumvergabepraxis ausschließt, die im Verhältnis zu der Situation, die sie regeln soll, tatsächlich und eindeutig unangemessen ist [...]. Die Erwägung des Antragsgegners, die Räumlichkeiten des Bezirks nur dann für Parteiveranstaltungen zur Verfügung zu stellen, wenn kommunale Angelegenheiten verfolgt werden, indem sowohl die Gliederungsebene der Partei als auch der Zweck der Veranstaltung einen örtlichen Bezug hat, ist im vorgenannten Sinne frei von Willkür.“ Freilich, sofern existent, käme auch ein NPD-Kreisverband zum Zuge.

Berufen sich Träger öffentlicher Einrichtungen zur Ablehnung eines Überlassungsantrages rechtsextremer Parteien auf „gravierende Sicherheitsbedenken“, die sich aus „befürchteten“ Protest-

<sup>30</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 10.10.2011 – 4 M 179/11, online veröffentlicht bei juris; vorgehend – einen Überlassungsanspruch noch bejahend – **VG Halle (Saale)**, Beschluss vom 27.09.2011 – 6 B 187/11, nicht veröffentlicht.

<sup>31</sup> VG Neustadt, Beschluss vom 17.10.2011 – 3 L 904/11.NW, online veröffentlicht bei juris.

<sup>32</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.11.2011 – OVG 3 S 141.11, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **VG Berlin**, Beschluss vom 28.10.2011 – 2 L 168.11, nicht veröffentlicht.

aktionen speisen, dringen sie damit allerdings regelmäßig nicht durch. Es entspricht einhelliger Rechtsprechung, „dass es in erster Linie Aufgabe der Polizeibehörden ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, da der Schutz anderweitiger Einrichtungen sowie des sonstigen Eigentums vor Gewalttätigkeiten Dritter eine staatliche Aufgabe ist, die mit den dafür erforderlichen Mitteln zu bewältigen ist“, so zu treffend das **VG Saarlouis**<sup>33</sup>. Folge ist, dass „eine Gemeinde die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel daher erst dann versagen kann, wenn die Polizeibehörden außerstande sind, diese öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten, wobei es insoweit des Nachweises bestimmter, in den zeitlichen und örtlichen Verhältnissen begründeter Tatsachen bedarf, die einen Schadenseintritt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit als möglich erscheinen lassen.“ Diesen Nachweis zu erbringen, ist – wie auch die Rechtsprechung der vergangenen Jahre zeigt – eine kaum zu bewältigende Herausforderung.

Soweit es um die Überlassung von Schulräumlichkeiten für schulfremde Zwecke geht, namentlich für einen Landeskongress der – rechtsextremen – Jungen Nationaldemokraten Bayern (JN), geht das **VG Regensburg**<sup>34</sup> abweichend von den vorgenannten Grundsätzen von einem Sonderrecht für Schulen aus. „Die Überlassung einer öffentlichen Schule bzw. von Teilen einer solchen an eine rechtsextremistische und verfassungsfeindliche Partei bzw. deren Jugendorganisation verstößt nämlich gegen die schulischen Belange und den Bildungs- und Erziehungsauftrag bayerischer Schulen, der sich aus der Bayerischen Verfassung (BV) und dem Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) ergibt.“ Obwohl nach der tatsächlichen Vergabepraxis die Räumlichkeiten in der Vergangenheit bereits für andere schulfremde Veranstaltungen, etwa für den Landesjugendkongress der Grünen Jugend Bayern, zur Verfügung

gestellt worden waren und die Widmungsänderung der Einrichtung erst nach dem von der JN gestellten Überlassungsantrag erfolgte, war der Klage der JN kein Erfolg beschieden. Nach Ansicht des VG Regensburg berechtigt der verfassungsrechtliche Erziehungs- und Bildungsauftrag der bayerischen Schulen dazu, von dem Grundsatz der Weltanschauungsneutralität aller staatlichen Gewalt für den Bereich der Überlassung schulischer Räumlichkeiten abzuweichen: Zwar kann „alleine die Verfassungswidrigkeit und die Aufnahme einer Gruppierung in den Verfassungsschutzbericht des Bundes und/oder eines oder mehrerer Länder dem Zulassungsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung nicht entgegengehalten werden [...]“. Deshalb gelten die „besagten verfassungs- und einfachgesetzlichen Grundlagen und der besondere Bildungs- und Erziehungsauftrag für bayerische Schulen [...] nicht für eine Stadt- oder Festhalle oder vergleichbare öffentliche Einrichtung einer Gemeinde. Diese Einrichtungen sind gleichsam ‚weltanschauungsneutral‘. Hiervon kann bei Schulen nicht die Rede sein. [...] Gemäß Art. 131 Abs. 3 BV sind die Schüler im Geiste der Demokratie, in der Liebe zur bayerischen Heimat und zum deutschen Volk und im Sinne der Völkerversöhnung zu erziehen. Die Schulen haben gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayEUG den in der Verfassung verankerten Bildungs- und Erziehungsauftrag zu verwirklichen.“ Im konkreten Fall kam hinzu, dass es sich um eine Mitgliederschule bei dem bundesweiten Projekt „Schule ohne Rassismus – Schule mit Courage“ handelte, und damit um eine Schule, die sich insbesondere gegen Rechtsextremismus und Rassismus wendet. „Es kann nicht verlangt werden, dass einer rechtsextremen Partei an einer solchen Schule Räume für die interne Schulung etc. zur Verfügung gestellt werden.“

Der **VGH Baden-Württemberg**<sup>35</sup> hat demgegenüber die Geltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung politischer Parteien auch bei schulischen Veranstaltungen betont und im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einem Antrag auf Einladung eines Vertreters der Partei „Die

<sup>33</sup> VG Saarlouis, Beschluss vom 06.04.2011 – 3 L 298/11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>34</sup> VG Regensburg, Beschluss vom 21.12.2011 – RN 3 E 11.1905, online veröffentlicht bei juris.

<sup>35</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.02.2011 – 9 S 499/11, in: VBIBW 2011, S. 227-228.

Linke“ zu einer Podiumsdiskussion mit Landtagskandidaten in einer Schule stattgegeben<sup>36</sup>. Hierbei handelte es sich um ein Unterrichtsprojekt im Rahmen des Gemeinschaftskundeunterrichts, organisiert und durchgeführt von zwei Schülerinnen, zur Erstellung einer Arbeit zur gleichwertigen Feststellung von Schülerleistungen (GFS). Das vorinstanzlich angerufene **VG Stuttgart**<sup>37</sup> maß der Podiumsdiskussion noch den Charakter einer nicht-öffentlichen, rein schulisch-pädagogischen Veranstaltung bei, für die kein Anspruch auf Zugang bestünde. Dieser Einschätzung trat der VGH Baden-Württemberg entgegen: „Zwar handelt es sich bei der von zwei Schülerinnen zu fertigenden Arbeit um eine rein schulische Leistung. Die in diesem Zusammenhang vorbereitete und durchzuführende Podiumsdiskussion geht jedoch über den Rahmen einer bloßen Klassen- oder Kursveranstaltung deutlich hinaus. Sie ist [...] ‚oberstufenöffentlich‘ in der Weise, dass allen Schülern der Oberstufe die Teilnahme an dieser [...] ermöglicht wird. Damit handelt es sich zwar einerseits – jedenfalls solange Personen außerhalb der Schule oder Pressevertreter nicht eingeladen sind und auch nicht teilnehmen – um eine schulische Veranstaltung, andererseits wird diese jedoch nicht nur durch einen Träger öffentlicher Gewalt ermöglicht, sondern sie findet auch im Vorfeld von Wahlen vor ca. 200 aktuellen bzw. potentiellen Jungwählern statt und ist damit auch ‚öffentlich‘ im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG“, weshalb der Anwendungsbereich der Norm grundsätzlich auch bei der streitgegenständlichen Podiumsdiskussion eröffnet ist. Nach Sinn und Zweck des § 5 PartG als anspruchsvermittelnde Norm hat jeder Träger öffentlicher Gewalt, der politischen Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, den Grundsatz der Chancengleichheit

zu wahren. Dabei darf aber insgesamt der Willensbildungsprozess des Volkes nicht durch staatliche Intervention verzerrt werden, „denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen – je nach Zuspruch der Bürger“. Aus dem Verbot der Verfälschung einer vorgefundenen Wettbewerbslage folgt daher zugleich das Gebot einer abgestuften Leistungsgewährung, um deren Nivellierung zu vermeiden. „Dieses greift nicht nur bei der Verteilung von Sendezeiten für Wahlwerbesendungen [...] oder Standorten für Wahlplakate [...], sondern auch bei der Berücksichtigung in konzeptionell vorgeprägten Veranstaltungen wie redaktionell gestalteten Sendungen [...] oder auch moderierten Podiumsdiskussionen.“ Als mögliches Kriterium einer solchen Abstufung ist in § 5 I PartG die Bedeutung der jeweiligen Partei benannt, die sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen bemisst. Der VGH Baden-Württemberg legt im Weiteren die Norm so aus, dass bei der Beurteilung der Bedeutung einer Partei auch die Wahlergebnisse der betreffenden Partei in anderen Bundesländern und im Bund zu berücksichtigen sind. Der VGH Baden-Württemberg zog daraus den Schluss, dass „neben Kandidaten der bereits bisher im baden-württembergischen Landtag vertretenen Parteien auch der örtliche Wahlkreiskandidat der Partei ‚Die Linke‘ zu berücksichtigen ist. Diese ist nicht nur mit Fraktionsstärke im Bundestag, sondern auch in 13 Landtagen vertreten; darüber hinaus in zwei Landesregierungen und rangiert schon damit weit vor allen anderen bisher nicht im Landtag von Baden-Württemberg vertretenen Parteien. Hinzu kommt, dass dieser Partei nach aktuellen Prognosen konkrete Aussichten darauf eingeräumt werden, neu in den Landtag einzuziehen. Auch dies kann bei der Frage nach der Bedeutung einer Partei nicht unberücksichtigt bleiben“. Diese Rechtsansicht wird in der Rechtsprechung allerdings nicht immer geteilt.

Gegenteiliger Ansicht war das **OVG Sachsen**<sup>38</sup> in einem Eilrechtsschutzverfahren der NPD, ge-

<sup>36</sup> Ein inhaltlich gleichgerichtetes Verfahren vor dem **VG Karlsruhe**, Beschluss vom 14.02.2011 – 2 K 373/11, in: NVwZ-RR 2011, S. 528-529, scheiterte an der fehlenden Passivlegitimation der in Anspruch genommenen Stadt als Schulträger. Anspruchsverpflichtet und damit richtiger Antragsgegner war vielmehr das Land Baden-Württemberg als Rechtsträger.

<sup>37</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 23.02.2011 – 12 K 574/11, nicht veröffentlicht.

<sup>38</sup> OVG Sachsen, Beschluss vom 01.03.2011 – 5 B 43/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 48627.

richtet auf Teilnahme an einem vom MDR in Zusammenarbeit mit der Tageszeitung „Volksstimme“ veranstalteten „Wahlforum“ zur Landtagswahl. Zuvor hatte das **VG Leipzig**<sup>39</sup> einen Anspruch der NPD auf Teilnahme bejaht und insbesondere darauf gestützt, dass bei einer Partei, die an den – grundsätzlich aber maßgeblichen – vorangegangenen Wahlen im betreffenden Bundesland nicht teilgenommen hat, die Bedeutung anhand anderer Umstände, insbesondere auch anhand der Erfolge auf Bundesebene und in anderen Bundesländern und auch von Wahlprognosen zu bestimmen sei. Dies sah das OVG Sachsen anders. Zur Beurteilung der Bedeutung einer Partei darf danach nicht auf Wahlprognosen abgestellt werden, die ein Erreichen des erforderlichen Quorums allenfalls als möglich erscheinen lassen. Ebenso wenig kommt es für die Teilnahme an einem „Wahlforum“ zu einer Landtagswahl darauf an, dass die Partei in den Parlamenten von zwei der fünf neuen Bundesländer in Fraktionsstärke vertreten ist. „Hingegen lassen die Vertretung einer Partei im bestehenden Parlament des betroffenen Landes und ihre Beteiligung an den Regierungen in Bund und Ländern auf eine hinreichende politische Bedeutung schließen.“

Auch für die Ausstrahlung von Wahlwerbesspots können sich politische Parteien grundsätzlich auf den Gleichbehandlungsanspruch aus § 5 I PartG i.V.m. Art. 21 I GG berufen. Dieser Anspruch reicht aber nicht so weit, dass politische Parteien Rundfunkveranstalter als Werkzeug für die Verbreitung strafbarer Äußerungen instrumentalisieren könnten. Deshalb scheiterte die NPD mit dem Versuch, den Rundfunk Berlin-Brandenburg im Wege einstweiliger Anordnung zu verpflichten, einen von ihr eingereichten Wahlwerbesspot für die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2011 auszustrahlen. Das **VG Berlin**<sup>40</sup> wertete den Werbefilm als evidenten, schwer wiegenden Verstoß gegen die allgemeinen Strafgesetze, namentlich gegen § 130 StGB (Volksverhetzung), weil er „vom Standpunkt eines unvor-

eingenommenen und verständigen Durchschnittspublicums [...] durch seine Bildabfolge, die Musikeinblendung und seinen Wortlaut die objektive Aussage [enthält], dass Ausländer – insbesondere Muslime – Straftäter sind.“ Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>41</sup> bestätigte die erstinstanzliche Entscheidung. Zwar muss bei Auslegung und Anwendung von § 130 StGB insbesondere die wertsetzende Bedeutung des Art. 5 I 1 GG als Kommunikationsgrundrecht zur Geltung kommen. Ist eine Äußerung mehrdeutig, folgt daraus, dass die Gerichte, wollen sie ihrer rechtlichen Würdigung die zu einer Verurteilung führende Deutung zugrunde legen, andere Auslegungsvarianten mit schlüssigen Gründen auszuschließen haben. Der streitgegenständliche Wahlwerbesspot ließ nach Überzeugung des Gerichts aber nur eine Deutung zu: „Die Besonderheit des Wahlwerbesspots liegt [...] darin, dass zwar einzelne Sequenzen unterschiedliche – für sich genommen ggf. auch straffreie – Aussagen beinhalten können, die Gesamtheit dieser Übergangslos hintereinander geschalteten Sequenzen aber [...] nur den Schluss ermöglicht, dass sich Ausländer generell kriminell verhalten und aufgrund dieses Verhaltens eine Bedrohung für die deutsche Bevölkerung darstellen.“ Mit diesem Inhalt erfüllt der eingereichte Wahlwerbesspot für die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2011 den Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB), weshalb der Rundfunk Berlin-Brandenburg dessen Ausstrahlung verweigern durfte.

Aus demselben Grund bestätigte das **VG Greifswald**<sup>42</sup> das von der Stadt Greifswald verhängte Verbot für einen NPD-Aufmarsch: weil nämlich das für die Demonstrationsveranstaltung gewählte Motto „Unsere Heimat – unsere Arbeit! Fremdarbeiterinvasion stoppen“ den Tatbestand der Volksverhetzung erfülle. Das Gericht wertete die Verwendung des Begriffs „Fremdarbeiterinvasion“ im Motto der Veranstaltung als strafbare Verächtlichmachung von in der Bundesrepublik

<sup>41</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 31.08.2011 – OVG 3 S 112.11, in: AfP 2011, S. 621-622.

<sup>42</sup> VG Greifswald, Beschluss vom 21.04.2011 – 4 B 369/11, nicht veröffentlicht; Kurzmeldung in: Legal Tribune ONLINE vom 26.04.2011, [http://www.lto.de/de/html/nachrichten/3112/vg\\_greifswald\\_versammlungsverbot\\_fuer\\_npd\\_demo\\_bleibt/](http://www.lto.de/de/html/nachrichten/3112/vg_greifswald_versammlungsverbot_fuer_npd_demo_bleibt/) (abgerufen am 24.02.2012).

<sup>39</sup> VG Leipzig, Beschluss vom 01.03.2011 – 1 L 59/11, nicht veröffentlicht.

<sup>40</sup> VG Berlin, Beschluss vom 18.08.2011 – 2 L 131.11, online veröffentlicht bei juris.



Deutschland lebenden ausländischen Arbeitnehmern. Über den Begriff „Fremdarbeiter, der zur Zeit des Nationalsozialismus für Zwangsarbeiter verwendet wurde, werde nationalsozialistisches Gedankengut transportiert. Diese Entscheidung hatte allerdings keinen Bestand. Das in zweiter Instanz angerufene **OVG Greifswald**<sup>43</sup> sah die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Voraussetzungen für ein auf den Inhalt des Mottos gestütztes Versammlungsverbot<sup>44</sup> nicht erfüllt: „Soll eine Versammlung wegen des angemeldeten Mottos verboten werden, ist der objektive Sinngehalt des Mottos zu ermitteln. Sind dabei mehrere Auslegungen einer Äußerung denkbar, ist der rechtlichen Bewertung diejenige zugrunde zu legen, die sich innerhalb der Grenzen des Grundrechts auf Meinungsfreiheit bewegt.“<sup>45</sup> Überzeugend legte das OVG eine Mehrdeutigkeit des Begriffes „Fremdarbeiterinvasion“ dar, die auch ein sich innerhalb der Grenzen des Grundrechts auf Meinungsfreiheit bewegendes Verständnis umfasst. Wie das Gericht zutreffend unter Hinweis auf den aktuellen Sprachgebrauch auch in den Medien, die der Nähe zum Nationalsozialismus unverdächtig sind, feststellt, wird der Begriff heute in dem Sinne verwendet, dass damit in Deutschland arbeitende Ausländer bezeichnet werden. Ein solches Verständnis legte auch der Anlass der Demonstration nahe, die sich gegen die Herstellung der Freizügigkeit des Arbeitsmarktes in Deutschland für Arbeitnehmer aus der Europäischen Union richtete. Danach ist der Begriff „Fremdarbeiterinvasion“ zwar fremdenfeindlich aber nicht volksverhetzend. Vorbeugend erteilt das Gericht abschließend noch einen klarstellenden Hinweis: Dass das Motto der Demonstration nicht geeignet ist, ein vorhergehendes Versammlungsverbot zu stützen, heißt selbstverständlich nicht, dass die Ordnungsbehörden gehindert sind, während

der Demonstration gegen strafbare Handlungen von Teilnehmern einzuschreiten, gegebenenfalls auch durch Auflösung der Versammlung.

Zeitgleich hatte der **VGH Baden-Württemberg**<sup>46</sup> über das Verbot einer von der NPD geplanten Demonstration mit identischem Motto – nur an anderem Ort – zu entscheiden. Der VGH Baden-Württemberg kam – wie auch das in erster Instanz angerufene VG Stuttgart<sup>47</sup> – mit ähnlicher Begründung zu dem gleichen Ergebnis wie das OVG Greifswald.

Selbstverständlich gilt auch für den öffentlichen Straßenraum, dass die zuständigen Behörden gegen die (bereits erfolgte oder beabsichtigte) Anbringung von Wahlplakaten mit strafbaren Plakatinhalten einschreiten können. Auch hier greift im Falle der Mehrdeutigkeit einer Aussage aber der Grundsatz in dubio pro reo. Kann also eine straflose Deutungsvariante nicht ausgeschlossen werden, hindert dies auch ein Einschreiten der zuständigen Behörden. Vor diesem Hintergrund hat das **VG Berlin**<sup>48</sup> die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der NPD gegen einen Bescheid des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg wiederhergestellt, mit dem der NPD das Verbreiten bestimmter Wahlplakate untersagt und das Entfernen bereits angebrachter Wahlplakate aufgegeben worden war. Für ein Wahlplakat schloss das Gericht bereits generell einen Strafbarkeitsvorwurf aus: „Auch wenn das Plakat in einer primitiven und Vorurteile bedienenden Gestaltung eine schon rechtlich nicht umsetzbare Forderung geltend macht, liegt darin noch keine Strafbarkeit. In einer demokratischen Gesellschaft müssen auch abwegige Meinungen ertragen werden, solange sie nicht strafrechtlichen Charakter aufweisen. Es bleibt den solche Plakate wahrnehmenden Menschen überlassen, unter Betätigung gesunden Menschenverstandes die richtigen Schlussfolgerungen zu treffen“<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> OVG Greifswald, Beschluss vom 28.04.2011 – 3 M 45/11 – 4 B 369/11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>44</sup> Ausdrücklich unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 01.12.2007 – 1 BvR 3041/07 -, online veröffentlicht bei juris, dem eine vergleichbare Fallgestaltung zugrunde lag (NPD-Demonstration „Todesstrafe für Kinderschänder/gegen Inländerdiskriminierung“).

<sup>45</sup> Bei juris veröffentlichter redaktioneller Leitsatz des Beschlusses des OVG Greifswald.

<sup>46</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.04.2011 – 1 S 1250/11, in: NVwZ-RR 2011, S. 602-604.

<sup>47</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 18.04.2011 – 1 K 1229/11, nicht veröffentlicht.

<sup>48</sup> VG Berlin, Beschluss vom 07.09.2011 – 1 L 293.11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>49</sup> So das VG Berlin unter Hinweis auf OLG München, Beschluss vom 9.02.2010 – 5St RR (II) 9/10, 5St RR

Dem weiteren Plakat kam dessen Mehrdeutigkeit zugute.

Auch im Vorfeld der Landtags- und Kreistagswahlen am 04. September 2011 in Mecklenburg-Vorpommern war die Wahlsichtwerbung der NPD Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten. In diesen Fällen versuchte die NPD im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Zuteilung zusätzlicher Wahlwerbflächen im öffentlichen Straßenraum der Gemeinden Löcknitz und Wolgast zu erstreiten. In erster Instanz unterlag die NPD dabei jeweils vor dem **VG Greifswald**<sup>50</sup>. Das in den Beschwerdeverfahren zuständige **OVG Greifswald**<sup>51</sup> lehnte einen Anspruch auf Zuteilung weiterer Werbeflächen im Gemeindegebiet Löcknitz ab, sah einen solchen Anspruch für das Gebiet der Stadt Wolgast aber – wenn auch in geringerem als dem beantragten Umfang – gegeben. Das Anbringen von Wahlsichtwerbung im öffentlichen Straßenraum ist eine nach dem Straßen- und Wegegesetz M-V erlaubnispflichtige Sondernutzung, auf deren Erteilung sich für die zur Wahl zugelassenen Parteien aus Art. 21 I GG i.V.m. § 5 PartG nach dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit ein Anspruch ergibt. Dieser Anspruch ist allerdings auf einen Umfang beschränkt, der für die Selbstdarstellung der Partei notwendig und angemessen ist. Dabei hängt es nicht nur von der Bedeutung der Parteien, sondern auch von den Umständen des Einzelfalles ab, unter welchen Voraussetzungen den Parteien jeweils eine nach Umfang (Zahl der Werbeplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Ortes) angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt wird. Dies führte bei einer Gesamtbetrachtung aller zu berücksichtigenden Umstände in der Stadt Wolgast (flächenmäßige Ausdehnung, Bevölkerungsdichte, Gesamtzahl der dort zur Verfügung gestellten Werbeflächen

etc.) dazu, dass der NPD ein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für weitere 28 Plakate an mindestens 14 Aufstellorten zusteht. Im Übrigen wurde die Beschwerde zurückgewiesen. Demgegenüber hielt das OVG Greifswald im Fall der Gemeinde Löcknitz die der NPD zugebilligte Plakatzahl für ausreichend. Die Gemeinde lasse Wahlwerbung an den Orten konzentriert zu, wo in besonderer Weise zu erwarten sei, dass die Einwohner sie zur Kenntnis nehmen könnten. Zudem habe die NPD über einen Zeitraum von etwa einer Woche durch das rechtswidrige Aufstellen von 80 Plakaten außerhalb der nach der Wahlwerbesatzung vorgesehenen Orte zusätzliche Werbewirkung erzielt, die den insoweit rechtstreuen konkurrierenden Parteien vorenthalten blieb. Nach Auffassung des Gerichts war diese unlautere Werbewirkung derjenigen, die durch die Zahl der vom Antragsgegner erlaubten Zahl an Plakaten erzielt wird, „hin-zuzurechnen“.

Im Gemeindegebiet Eggesin sah sich hingegen der Landesverband Mecklenburg-Vorpommern der FDP in seinen Werbemöglichkeiten durch die Erlaubnis zur Anbringung von „nur“ 20 (statt der beantragten 60) Wahlplakaten an dafür vorgesehenen gemeindeeigenen Werberahmen unzulässig beschränkt. In dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes haben erstinstanzlich das **VG Greifswald**<sup>52</sup> und in zweiter Instanz das **OVG Greifswald**<sup>53</sup> einen weitergehenden Anspruch der FDP allerdings verneint. Auch hier war nach den örtlichen Gegebenheiten das erforderliche Mindestmaß einer Wahlsichtwerbung gewährleistet, und zwar sowohl hinsichtlich der Anzahl der erlaubten Wahlplakate als auch der Werbewirksamkeit der zugeteilten Werbestandorte. Darüber hinaus bestand an den der FDP zugewiesenen Standorten die Möglichkeit, ausschließlich eigene Wahlplakate ohne optische Konkurrenz durch Wahlwerbung anderer Parteien auf demselben Plakatträger anzubringen, was das Gericht als werbewirksamkeitssteigernd ausdrücklich hervorhob.

(II) 009/10 -, online veröffentlicht bei juris.

<sup>50</sup> VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 726/11 (Wolgast), online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 52928; VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 729/11 (Löcknitz), online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 52929.

<sup>51</sup> OVG Greifswald, Beschluss vom 23.08.2011 – 1 M 145/11 (Wolgast), online veröffentlicht bei juris; OVG Greifswald, Beschluss vom 23.08.2011 – 1 M 146/11 (Löcknitz), online veröffentlicht bei juris.

<sup>52</sup> VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 732/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 52930.

<sup>53</sup> OVG Greifswald, Beschluss vom 24.08.2011 – 1 M 127/11, in: NordÖR 2012, 34-38.

Sind Wahlplakate allerdings nicht (mehr) den zusammen mit der Sondernutzungserlaubnis erteilten Auflagen entsprechend (u.a. die Mindesthöhe über dem Verkehrsraum und die Mindestentfernung von Kreuzungen betreffend) im öffentlichen Straßenraum angebracht, kann bei vorheriger erfolgloser Aufforderung zur Beseitigung dieses rechtswidrigen (verkehrsbehindernden) Zustandes die zuständige Behörde die Wahlplakate auf Kosten des Pflichtigen (hier: des FDP-Kreisverbandes Görlitz) beseitigen. Es kommt dabei nicht darauf an, ob der rechtswidrige Zustand vom Pflichtigen selbst oder von Dritten herbeigeführt wurde: Es obliegt „auch im Wahlkampf (allein) der jeweiligen Partei, ihre Wahlsichtwerbung im Auge zu behalten und gegebenenfalls den Sitz verschobener Plakate zu korrigieren“, so das **VG Dresden**<sup>54</sup>.

Möchte ein eingetragener Verein, dessen Vereinszweck in der Förderung der römisch-katholischen Kirche besteht, die für den Wahlkampf aufgestellten großflächigen Werbetafeln einer wahlwerbenden Partei (hier: der CDU) nach der Wahl für die Dauer der Restlaufzeit der bereits erteilten Sondernutzungserlaubnis dafür nutzen, den anstehenden Papstbesuch durch prominente Bürger Berlins zu bewerben, kann er sich dafür nicht auf die der wahlwerbenden Partei erteilte Sondernutzungserlaubnis berufen, auch wenn diese sich mit der Umplakatierung einverstanden erklärt. „Eine Nachnutzung von nur im Wahlkampf zugelassenen großflächigen Werbetafeln für andere Zwecke (hier: Willkommensbotschaft für den Papst) ist eine Sondernutzung, die nicht an der gesetzlichen Privilegierung der Wahlwerbung teilhat. Sie ist nicht erlaubnisfähig, wenn sonst an den betreffenden Standorten Werbetafeln entsprechender Größe nicht zugelassen werden“, dies hat das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>55</sup> entschieden und damit die vorgängige Entscheidung des **VG Berlin**<sup>56</sup> bestätigt.

Selbstverständlich sind auch Sparkassen als Träger öffentlicher Gewalt Adressaten des Chancengleichheitsanspruchs politischer Parteien. Konsequenterweise hat deshalb das **VG Berlin**<sup>57</sup> einen Anspruch eines Landesverbandes der – nicht vom Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 21 II 2 GG als verfassungswidrig verbotenen – Partei Pro Deutschland auf Eröffnung eines Girokontos aus § 5 I 1 PartG, Art. 3 GG i.V.m. der Verwaltungspraxis der Berliner Sparkasse und der dadurch eingetretenen Selbstbindung bejaht. Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>58</sup> hat diese Entscheidung in zweiter Instanz bestätigt.

Das **OVG Bremen**<sup>59</sup> hält demgegenüber – wie in der Vorinstanz bereits das **VG Bremen**<sup>60</sup> – den Verwaltungsrechtsweg nicht für eröffnet, obwohl es sich bei der beklagten Landesbank unzweifelhaft nach § 1 des Staatsvertrages über die Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg (Girozentrale) vom 17. Mai 2002 um eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts der Länder Bremen und Niedersachsen und damit eben auch um eine Trägerin öffentlicher Gewalt im Sinne von § 5 I 1 PartG handelt, auf dessen Grundlage die NPD ihren Anspruch geltend machte. Ob eine Streitigkeit öffentlich- oder bürgerlich-rechtlich ist, richtet sich, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Rechtswegzuweisung fehlt, nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der geltend gemachte Anspruch hergeleitet wird. Für die Annahme einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit genügt es danach, dass für das Rechtsschutzbegehren eine Anspruchsgrundlage in Betracht kommt, die im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen ist. Dies haben das VG Bremen und das den Beschluss bestätigende OVG Bremen verneint. Nach Ansicht der Gerichte gewährt die Landesbank mit der Einräumung eines Girokontos keine Leistung im

<sup>54</sup> VG Dresden, Urteil vom 19.04.2011 – 3 K 1728/09, online veröffentlicht bei juris.

<sup>55</sup> Redaktioneller Leitsatz, OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.09.2011 – OVG 1 S 153.11, in: NVwZ-RR 2011, S. 992-993.

<sup>56</sup> VG Berlin, Beschluss vom 30.08.2011 – 1 L 285.11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>57</sup> VG Berlin, Beschluss vom 21.04.2011 – 2 L 69.11, online veröffentlicht bei juris, Kurzmeldung in: DVBl 2011 aktuell S. 4.

<sup>58</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.06.2011 – OVG 3 S 45.11, online veröffentlicht bei juris.

<sup>59</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 23.02.2011 – 1 S 29/11, in: NVwZ-RR 2011, S. 503-504.

<sup>60</sup> VG Bremen, Beschluss vom 24. Januar 2011 – 2 K 2068/10, nicht veröffentlicht.

Sinne von § 5 I 1 PartG. Vielmehr sei die Verpflichtung, ein (Giro-)Konto einzurichten, eine der Hauptpflichten, die sich aus dem Abschluss eines zivilrechtlichen Giro- bzw. Zahlungsdienstvertrages ergeben, weshalb die Klage auf den Zivilrechtsweg verwiesen wurde. Eine Rechtsansicht, die man freilich nicht teilen muss, wie auch eine Entscheidung des OVG Nordrhein-Westfalen belegt: „Dass für die Eröffnung eines Girokontos keine ausdrückliche öffentlich-rechtliche Handlung der Antragsgegnerin erforderlich ist, steht [...] der Einordnung der Streitigkeit als öffentlich-rechtlich nicht entgegen. Der Umstand, dass die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten nach einer Kontoeröffnung (einschließlich deren etwaiger Beendigung) einheitlich dem Privatrecht zuzuordnen sind, rechtfertigt keine abweichende Bewertung. Für die hier zu beurteilende Frage, auf welche Anspruchsgrundlage der Antragsteller sein Begehren stützt, ist die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen im Anschluss an den begehrten Zugang unerheblich. Der privatrechtliche Charakter des Vertragsabschlusses lässt ebenfalls keinen Rückschluss auf die Rechtsnatur der Vorschriften zu, die hierzu verpflichten. [...] Der Antragsteller stützt den geltend gemachten Anordnungsanspruch u.a. auf § 5 Abs. 1 Satz 1 ParteiG. Danach sollen alle Parteien gleich behandelt werden, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt. Diese Bestimmung begründet eine einseitige Verpflichtung von Trägern staatlicher Gewalt und ist dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Im Hinblick auf die Geltendmachung dieses öffentlich-rechtlichen Anspruchs ist die Streitigkeit als öffentlich-rechtlich einzuordnen.“<sup>61</sup>

Der Verwaltungsrechtsweg war auch für einen – letztlich erfolglosen – Eilantrag der „deutschen demokratischen partei (ddp) – Die Einstein Partei – Rheinland-Pfalz“ eröffnet, mit dem die ddp die Bundeszentrale für politische Bildung (eine nicht-rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Bonn) verpflichten wollte, den Wahl-O-Mat zur Landtagswahl 2011 in Rheinland-Pfalz sofort von ihrer Internetseite zu ent-

fernen. Das zuständige **VG Köln**<sup>62</sup> ging zu Recht ohne weiteres von der Zulässigkeit des Antrages aus. Als streitentscheidend zog es aber, anders als noch das VG München in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2008<sup>63</sup>, unmittelbar den verfassungsrechtlichen Chancengleichheitsanspruch politischer Parteien aus Art. 21 I i.V.m. Art. 3 I GG heran. Zu Recht ließ das Gericht § 5 PartG unberücksichtigt. Der Wahl-O-Mat ist in strikt formaler Betrachtung keine Einrichtung im Sinne des § 5 PartG, die den Parteien zur Verfügung gestellt ist<sup>64</sup>. Er richtet sich vielmehr an die Öffentlichkeit. Aufgabe der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) ist es, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken (§ 2 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung). Der „Wahl-O-Mat“ richtet sich mit seinem Angebot insbesondere an junge Wähler, um deren politisches Interesse zu wecken und ihnen eine Hilfestellung bei der Wahlentscheidung zu bieten<sup>65</sup>. Über ein Frage- und Antwort-Tool, das interaktiv genutzt werden kann, lässt sich ermitteln, welche zu einer Wahl zugelassene Partei der eigenen politischen Position am nächsten steht. Gerade deswegen war der Wahl-O-Mat erneut einer kleineren Partei ein Dorn im Auge. Die in diesem Fall klagende ddp rügt, dass redaktionsähnliche Maßnahmen der bpb bei der Ausgestaltung des Online-Wahlentscheidungsberaters sie gegenüber anderen politischen Parteien aus drei Gründen benachteilige. Erstens seien Zuschnitt und Auswahl der insgesamt 38 Thesen, anhand derer die Nutzer ihre eigenen Positionen zu bestimmten Fragestellungen mit denen der Parteien vergleichen können, allzu einseitig an den Programmen der großen Parteien orientiert. Der da-

<sup>61</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 11.05.2004 – E 379/04, in: NVwZ-RR 2004, 795-796.

<sup>62</sup> VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011 – 6 L 372/11, in: NVwZ 2011, S. 475-476.

<sup>63</sup> VG München, Beschluss vom 08.09.2008 – M 7 E 08.4347, online veröffentlicht bei juris.

<sup>64</sup> In diesem Sinne wohl auch Sophie Charlotte Lenski, Die abgestufte Chancengleichheit der Parteien im Internet, in: MIP 2010, S. 7 (11).

<sup>65</sup> Zu Ziel und Funktionsweise des Wahl-O-Mat s. auch Martin Schultze, Wirkungen des Wahl-O-Mat auf Bürger und Parteien, in diesem Heft (MIP 2012), S. 127 ff.

mit erhobene Willkürvorwurf wird indes durch das tatsächliche Vorgehen bei der Erarbeitung der Thesen entkräftet: Die Thesen sind das Ergebnis eines mehrstufigen wissenschaftlich begleiteten Verfahrens unter Beteiligung aller zur Wahl zugelassenen Parteien, insbesondere auch der ddp. „Dass es im Rahmen dieses Auswahlverfahrens notwendigerweise zu einer Begrenzung der Anzahl der veröffentlichten Thesen und zu einer Beschränkung auf [...] als landespolitisch besonders bedeutsam erachtete Themen gekommen ist, ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Mit Blick auf das Ziel des Angebots [...] ist es weder möglich noch geboten, alle politischen Positionen jeder zur Wahl zugelassenen Partei in den Thesenkatalog einzubeziehen.“ Erfolgreich blieb außerdem der zweite Einwand, der Wahl-O-Mat habe vor Anzeige des Ergebnisses die Parteien SPD, CDU und FDP besonders hervor. „Diese optische Hervorhebung (durch einen ‚umrandenden Kasten‘) ist zulässig. Sie dient allein der Kennzeichnung der Parteien, deren Abgeordnete schon jetzt im Landtag vertreten sind. Dabei handelt es sich um eine sinnvolle Information für die Nutzer, mit der eine Manipulation des Nutzer- und Wählerverhaltens nicht ansatzweise verbunden ist.“ Drittens beanstandete die ddp eine Beeinflussung des Nutzer- und Wählerverhaltens dadurch, dass der Wahl-O-Mat die Auswahlmöglichkeit pro Abfrage auf acht Parteien beschränkt. Ein Chancengleichheitsverstoß ist aber auch hier zu verneinen: „Jedem Nutzer ist es auf der Grundlage der auf der fraglichen Internetseite veröffentlichten Parteipositionen möglich, auch den Antragsteller in die ‚engere Wahl‘ von höchstens acht Parteien einzubeziehen. Eine gleichheitswidrige Bevorzugung anderer Parteien ist damit nicht verbunden. Dies gilt umso mehr, als die Nutzer die Parteiauswahl jederzeit ändern und so kurzfristig ein vergleichendes Ergebnis zu jeder der zur Wahl zugelassenen Parteien erhalten können.“

*Dr. Alexandra Bäcker*

### 3. Parteienfinanzierung

Der **BGH**<sup>66</sup> hat in einem Beschluss seine bisherige Rechtsprechung<sup>67</sup> zur Untreue gem. § 266 Abs. 1 StGB im Hinblick auf die Aufnahme rechtswidrig erlangter Parteispenden in den Rechenschaftsbericht einer Partei fortgeführt.

In der sog. Kölner Parteispendenaffäre hat das Landgericht Köln einen ehemaligen Vorsitzenden des CDU-Kreisverbandes Köln wegen Untreue in Tateinheit mit Betrug und wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr verurteilt, deren Vollstreckung es zur Bewährung ausgesetzt hat. Weitere acht Mitangeklagte wurden jeweils wegen Beihilfe zur Untreue in Tateinheit mit Beihilfe zum Betrug sowie wegen Steuerhinterziehung zu Gesamtgeldstrafen zwischen 80 und 130 Tagesstrafen verurteilt.

Nach den Urteilsfeststellungen erhielt der CDU-Kreisverband Köln im Jahr 1999 anonyme Parteispenden von einer oder mehreren Personen in einer Gesamthöhe von 67.000,00 DM. Einer der Angeklagten, der damalige Vorsitzende des Kreisverbandes, wollte die Spenden zu Gunsten des Kreisverbandes erfassen und die Spender und Spendenhöhe verschleiern. Daher warb er die Mitangeklagten an, als Scheinspender aufzutreten, und stellte diesen dann falsche Quittungen über Parteispenden aus. Die Mitangeklagten machten in ihren Steuererklärungen die quittierten Spenden steuerlich geltend und verkürzten dadurch die Steuerlast. Aufgrund der Verschleierung der tatsächlichen Gegebenheiten erhielt die Bundespartei, wie vom Vorsitzenden des Kreisverbandes angestrebt, zu Lasten der anderen am System der staatlichen Parteifinanzierung beteiligten Parteien eine ihr in dieser Höhe nicht zustehende staatliche Förderung nach dem Parteiengesetz. Bei seinem Handeln nahm der Angeklagte in Kauf, dass der wahre Sachverhalt – wie dann auch geschehen – später bekannt werden und der Kreisverband Köln der CDU in der Folge durch Sanktionen nach dem Parteiengesetz erhebliche finanzielle Nachteile erleiden könnte.

<sup>66</sup> BGH, Beschluss vom 13.04.1 – 1 StR/10, in: NJW 2011, 1747 ff. mit Anm. von Christian Brand.

<sup>67</sup> BGH, in: NJW 2011, 88 ff. = NStZ 2011, 37 ff.

Nach Auffassung des Landgerichts hat sich der damalige Vorsitzende des Kreisverbandes wegen Untreue in Tateinheit mit Betrug und wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung strafbar gemacht. Die Mitangeklagten, die als Scheinspender aufgetreten sind und die Scheinspenden steuerlich zu ihren Gunsten geltend gemacht hatten, sind nach Auffassung des Landgerichts strafbar wegen Beihilfe zur Untreue in Tateinheit mit Betrug sowie wegen Steuerhinterziehung.

Auf die Revisionen der Angeklagten hat der Bundesgerichtshof die Verurteilungen – mit Ausnahme einiger Feststellungen zum Sachverhalt – aufgehoben und die Sache an eine andere Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts Köln zurückverwiesen. Die bisherigen Urteilsfeststellungen tragen eine Verurteilung des Kreisvorsitzenden wegen Untreue in Tateinheit mit Betrug nicht. Der Bundesgerichtshof hat hierzu insbesondere klargestellt, dass der vom Landgericht festgestellte Verstoß gegen die Vorschriften über die Behandlung von Parteispenden im Parteiengesetz allein auch dann keine Vermögensstrafat der Untreue (§ 266 StGB) darstellt, wenn das Parteiengesetz für solche Fälle eine zwingende finanzielle Sanktion gegen das Parteivermögen vorsieht; hier den Verlust auf staatliche Mittel im Rahmen der Parteienfinanzierung in Höhe des zweifachen des erlangten Betrages gem. § 23a Abs. 1 S. 1 PartG a.F. Denn die Pflichten aus dem Parteiengesetz haben keinen das Parteivermögen schützenden Charakter. Der hier verletzte § 25 PartG bezwecke einen derartigen Vermögensschutz eben nicht. Nur bei Verletzung einer vermögensschützenden Norm kommt aber eine strafbare Untreue in Betracht.

Der Bundesgerichtshof hat die Sache an das Landgericht zurückverwiesen, damit dort geklärt werden kann, ob stattdessen wegen des Verstoßes gegen parteiinterne Regelungen, die dem Schutz des Parteivermögens dienen und Sanktionen nach dem Parteiengesetz vermeiden sollen, eine Strafbarkeit wegen Untreue in Betracht kommt. Der BGH hat in seinem Leitsatz Nr. 2 ausdrücklich festgestellt, dass Parteien z.B. in ihren Satzungen bestimmen können, dass die Beachtung der Vorschriften des Parteiengesetzes für die Funktionsträger der Partei eine selbstständige das Parteivermögen schützende Haupt-

pflicht i.S. von § 266 Abs. 1 StGB darstellt. Die Angeklagten hatten bisher keine Gelegenheit, sich gegen diesen veränderten rechtlichen Ansatz zu verteidigen. Daneben kommt weiterhin eine Strafbarkeit wegen Betruges zum Nachteil der anderen Parteien in Betracht, wenn diese – was vom Landgericht zu prüfen sein wird – infolge der unrichtigen Angaben über die Parteispenden der CDU geringere als ihnen zustehende Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung erhalten hatten.

Die Ausführungen des BGH zur Pflichtwidrigkeit werden in der Literatur durchaus kritisch gesehen<sup>68</sup>. Durch die Aufnahme in den Satzungswortlaut werden die Ge- und Verbote des Parteiengesetzes nicht „vermögensschützender“<sup>69</sup>. Die Legalitätspflicht sei de facto gesetzlich vorgegebener Bestandteil der Treuegeber-Satzung. Daher stelle es eine bloße „Förmelei“ dar, die konkrete Legalitätspflicht im Satzungswortlaut ausdrücklich zu wiederholen.

Die Verurteilung der Mitangeklagten, der Scheinspender, hat der BGH ebenfalls aufgehoben; er hat die Sache auch insoweit an das Landgericht zurückverwiesen. Das Landgericht muss nun insoweit insbesondere die für eine Strafbarkeit wegen Steuerhinterziehung bedeutsamen steuerlichen Auswirkungen der von den Mitangeklagten steuerlich geltend gemachten unrichtigen Spendenquittungen prüfen.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>70</sup> hat in den Berufungsverfahren der NPD und der Bundesrepublik Deutschland – vertreten durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages – entschieden, dass die Bundestagsverwaltung in Bezug auf die Rechenschaftsberichte der NPD für das Jahr 2007 zu Recht Unrichtigkeiten in Höhe von 1.252.399,55 Euro festgestellt hat. Es hat den darüber ergangenen Bescheid darüber hinaus auch insoweit als rechtmäßig angesehen, als der NPD eine Zahlungsverpflichtung in Höhe des zweifachen des zuvor genannten Betrages, nämlich 2.504.799,10 Euro auferlegt wird. Die Vorinstanz hatte dagegen lediglich eine Zahlungs-

<sup>68</sup> Christian Brand, in: NJW 2011, 1747 (1751 f.) m.w.N.

<sup>69</sup> Christian Brand, in: NJW 2011, 1747 (1752).

<sup>70</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11.

verpflichtung in Höhe von 1.271.355,80 Euro für richtig erachtet<sup>71</sup>.

Zur Begründung hat der Senat ausgeführt, die NPD habe bei der Vorlage des Rechenschaftsberichts mehrfach gegen die sich aus dem Parteiengesetz ergebenden Transparenzpflichten verstoßen. Zum einen sei der Rechenschaftsbericht entsprechend des als Einnahme aus staatlichen Mitteln deklarierten Betrages von 561.692,12 Euro zu den tatsächlich festgelegten staatlichen Einnahmen von 1.448.519,55 Euro in Höhe eines Betrages von 886.827,43 Euro fehlerhaft. Der Rechenschaftsbericht gibt unter der Rubrik staatliche Einnahmen von 561.692,12 Euro an, während die „Aufschlüsselung für die staatlichen Einnahmen“ 886.827,43 Euro ausweist. Diese Angaben widersprechen sich und genügen damit nicht dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz, lasse sich aus einem „objektiven Verständnis“ des Rechenschaftsberichts nicht erschließen, dass diese Summen den Gesamtbetrag der staatlichen Finanzierung ergeben. Im Ergebnis kommt es nicht darauf an, wie der Fehler entstanden ist, sondern wie der Bericht von einem objektiven Leser verstanden werden konnte. Der objektive Leser des Rechenschaftsberichts der NPD konnte so jedenfalls keine sichere Kenntnis von den Einnahmen der Partei aus staatlichen Mitteln erlangen.

Zum anderen gehörte auch die im Rechenschaftsbericht nicht angegebene Forderung der NPD aus staatlichen Mitteln in Höhe von 71.841,07 Euro entgegen den Ausführungen der Vorinstanz zu den rechenschaftspflichtigen Vermögenswerten. Ferner sei ein lückenloser Anschluss der Vermögensbilanz vom Rechenschaftsbericht 2006 zum Rechenschaftsbericht 2007 erforderlich. Die NPD hat überdies gegen ihre Pflicht aus § 27 Abs. 2 S. 1 PartG verstoßen, sonstige Einnahmen gesondert zur erläutern. All dies war daher bei der Berechnung der Sanktionen nach § 31b S. 1 PartG zu berücksichtigen.

Abschließend wendet sich das OVG noch der grundsätzlich bedeutsamen Frage zu, ob die Vorschrift des § 31b PartG Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) erfordert. Entgegen der Ver-

mutungen der Vorinstanz stellt das OVG fest, dass das parteienrechtliche Sanktionensystem keine subjektiven Tatbestandsvoraussetzungen auf Seiten der zu sanktionierenden Partei kennt<sup>72</sup>. „Dies ergibt sich eindeutig aus dem Gesetzestext, der nur objektive Tatbestände definiert. Eine subjektive Vorwerfbarkeit in Form von Vorsatz oder Fahrlässigkeit ist auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen als ungeschriebenes Merkmal ergänzend in die Norm hinein zu interpretieren (anders wohl nur Koch, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2006, § 31b, Rn. 5). Das für den Bereich des Kriminalstrafrechts verfassungsrechtlich gebotene Schuldprinzip findet in dem auf Prävention angelegten verwaltungsrechtlichen Sanktionensystem des Parteienrechts nur dort Anwendung, wo es vom Gesetzgeber ausdrücklich angeordnet wurde (Rixen, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz 2009, § 31b, Rn. 5-7; Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, 583 ff.). Dies ergibt sich für § 31b PartG zunächst aus einem systematischen Blick auf das Gesetz, dessen sechster Abschnitt „Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten sowie Strafvorschriften“ nach den amtlichen Überschriften wie nach dem Wortlaut der Normen nur § 31d PartG als eine Strafvorschrift behandelt, die ausdrücklich eine subjektive Verschleierungsabsicht voraussetzt. Gleiches soll erkennbar für die anderen Normen dieses Abschnitts nicht gelten. Diese haben zwar wie viele Verwaltungssanktionen als Sanktionen eine repressive Rechtsfolge, sie werden vom Gesetz aber ausdrücklich nicht als Strafvorschriften behandelt. Verfassungsrechtliche Anforderungen an das Strafrecht setzen an der gesetzlichen Ausgestaltung eines Tatbestandes als Straftat an (BVerfGE 109, 190 [211 f.]). Diese Auslegung entspricht auch dem Zweck des § 31b PartG. Dem durch die Norm zu schützenden Transparenzregime des Parteiengesetzes geht es nicht um einen rechtsethischen Schuldvorwurf gegen die Partei als Rechtsperson, sondern um die auf Prävention ausgerichtete Definition von Regeln zur Sicherung des Transparenzgebots in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Dieses dient seinerseits der Sicherung eines fairen demokratischen Willens-

<sup>71</sup> VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – 2 K 39.09. S. dazu die Besprechung von Heike Merten in MIP 2010, S. 125 f.

<sup>72</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 65 ff.

bildungsprozesses, der auch durch schuldloses Verhalten verzerrt werden kann. Auch wenn eine politische Partei ohne schuldhaftes Handeln einen geldwerten Vorteil nicht ordnungsgemäß deklariert, wird das Ziel des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verfehlt und zugleich eine Verzerrung des demokratischen Wettbewerbs und eine Verletzung der demokratischen Gleichheit anderer politischer Wettbewerber bewirkt. Das Sanktionensystem des § 31b PartG soll die Parteien präventiv dazu anhalten, alles Notwendige zu veranlassen, um Verletzungen ihrer Transparenzpflicht zu verhindern. Es muss sich aus diesem Grund nicht an einem Schuldmaßstab orientieren. Diese Auslegung des Parteiengesetzes ist schließlich deswegen verfassungsrechtlich unbedenklich, weil sie die willkürliche Zurechnung einer parteirechtlichen Sanktion verfahrensrechtlich ausschließt. Durch die Regelungen der §§ 19a Abs. 3, 23a Abs. 1 Satz 2, 23a Abs. 2 PartG hat der Gesetzgeber sichergestellt, dass die Sanktion des § 31b PartG sich im Ergebnis stets gegen ein der sanktionierten Partei zurechenbares Handeln richtet (vgl. für den allerdings abweichend formulierten Fall des § 23a Abs. 1 PartG 1994, BVerwGE 126, 254). Indem die Partei dazu verpflichtet ist, ihren Rechenschaftsbericht innerhalb ihres Vorstands zu beraten, indem der Partei die Möglichkeit einer Fristverlängerung eingeräumt wird und indem ein Wirtschaftsprüfer an der Erstellung des Berichts beteiligt werden muss, wird praktisch garantiert, dass zwischen dem tatsächlichen Handeln der Partei und dem als Rechenschaftsbericht in Empfang genommenen Dokument ein Zusammenhang besteht, der eine Verantwortung der verpflichteten Partei begründet.<sup>73</sup>

Das OVG erklärt die Regelung des § 31b PartG abschließend auch für verfassungsrechtlich unbedenklich, sie sei insbesondere auch verhältnismäßig. Das Sanktionensystem des Parteiengesetzes unterliege, auch soweit es keine strafrechtlichen Regelungen enthalte, den Maßstäben der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismäßigkeit<sup>74</sup>. Es stehe dem Gesetzgeber keinesfalls frei, den politischen Parteien willkürlich Sanktionen aufzuer-

legen. Allerdings sei der Gesetzgeber innerhalb dieses weiten Rahmens berechtigt, Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht zu sanktionieren<sup>75</sup>. Diesem Verhältnismäßigkeitsmaßstab genügt die vorliegende Regelung. Der Senat hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>76</sup> hat die Berufung der FDP zurückgewiesen und damit den Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 02.07.2009 bestätigt, mit dem gegen die FDP Sanktionen in Form von Rückerstattungs- und Abführungsverpflichtungen in Höhe von insgesamt 3.463.148,79 EUR festgesetzt wurden.

Der FDP-Landesverband Nordrhein-Westfalen hatte in den Jahren 1996 bis 2000 und 2002 zehn Bar- und Sachspenden in Höhe von insgesamt über 2,2 Millionen Euro von seinem damaligen Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann erlangt, der auf eine Auskunftsklage später erklärt hat, dass das Geld aus seinem Privatvermögen stamme. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sind die vom Deutschen Bundestag deswegen ausgesprochenen Sanktionen nach dem Parteiengesetz gerechtfertigt. Die Sachspenden seien nicht entsprechend dem Parteiengesetz unter Angabe des Namens des Spenders in den Rechenschaftsberichten der Partei veröffentlicht worden. Die Barspenden seien von der Klägerin wegen eines Verstoßes gegen ein Spendenannahmeverbot rechtswidrig erlangt worden. Das Parteiengesetz verbietet Parteien, Spenden anzunehmen, bei denen zum Zeitpunkt der Annahme der Spende der Spender nicht feststellbar ist. Dies dient dem verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebot, wonach Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben müssen (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Für die Vorstände der FDP sei zum Zeitpunkt der Annahme der Barspenden der wirkliche Spender nicht – etwa an Hand von Akten oder Kontoführungsunterlagen – feststellbar gewesen. Der damalige Schatzmeister und Hauptgeschäftsführer der FDP Nordrhein-Westfalen habe mit dem Spender Möllemann in der Weise zusammenge-

<sup>73</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66-69.

<sup>74</sup> BVerfGE 111, 54 (97).

<sup>75</sup> Vgl. BVerfG, 54 (97).

<sup>76</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.11.2011 – OVG 3a B 2.11.



wirkt, dass der wirkliche Spender weder der Partei noch der Öffentlichkeit im Rechenschaftsbericht bekannt werden sollte. Die Barspenden seien „gestückelt“ und unter Verwendung falscher Spendernamen auf Konten der Partei eingezahlt worden.

Die Höhe der parteirechtlichen Sanktionen für rechtswidrig erlangte oder nicht im Rechenschaftsbericht veröffentlichte Spenden sind in § 23a Parteiengesetz 1994 gesetzlich vorgegeben. Die im Parteiengesetz geregelten verwaltungsrechtlichen Sanktionen sind nicht auf einen rechtsethischen Schuldvorwurf an die Partei gerichtet, sondern sollen die verfassungsrechtlich geforderte Transparenz und Publizität der Herkunft von Parteispenden sichern.<sup>77</sup>

Die FDP habe die Barspenden gesetzeswidrig erlangt, weil für die Partei im Zeitpunkt der Annahme der Spende der Spender nicht feststellbar war. Die Annahme der Barspende sei so erfolgt, dass die wirkliche Identität des Spenders für die für die Rechnungslegung verantwortlichen Organe der Partei im Zeitpunkt der Annahme nicht feststellbar war und eben auch nicht sein sollte.<sup>78</sup> Der Senat hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

In einem Beschluss hatte das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>79</sup> über die Beschwerde bezüglich einer Kostenfestsetzung zu entscheiden. Diesem Beschluss liegt ein Urteil des **VG Berlin**<sup>80</sup> zugrunde, in dem eine Listenvereinigung die Feststellung begehrt, wie eine politische Partei an der staatlichen Parteienfinanzierung zu partizipieren. Das Gericht stellt fest, dass bei der Klägerin die in § 2 Abs. 1 S. 1 PartG festgeschriebenen Merkmale einer politischen Partei nicht gegeben sind. Es fehle an der erforderlichen Organisationsstruktur und am Strukturelement „Vereinigung von Bürgern“. Die Klägerin bestehe nicht aus natürlichen Personen, sondern aus zwei politischen Vereinigungen. Die Klage habe sich

auf eine Feststellung dem Grunde nach gerichtet und keine bestimmbare Geldsumme benannt. Der vom VG Berlin festgelegte Streitwert wurde daher vom OVG bestätigt.

Das **VG Berlin**<sup>81</sup> hatte sich mit einer von der Bundestagsverwaltung gegenüber der NPD festgesetzten Sanktion in Höhe von 33.000 Euro wegen festgestellter Unrichtigkeiten in den Rechenschaftsberichten 2004 bis 2007 zu beschäftigen. Das Gericht bestätigte die von der Bundestagsverwaltung gerügten Verstöße gegen das Transparenzgebot.

Die NPD habe es unterlassen, Einnahmen aus Veranstaltungen der Kreisverbände Jena und Gera in Höhe von insgesamt 16.603,79 Euro für die Jahre 2004 bis 2007 in den jeweiligen Rechenschaftsberichten auszuweisen. Einnahmen aus Veranstaltungen seien zwingend in die Einnahmereknung gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG aufzunehmen sowie die Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen und in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen, vgl. § 26 Abs. 2 PartG. Eine stillschweigende Saldierung von Einnahmen und Ausgaben sei nicht zulässig<sup>82</sup>. Im Jahre 2007 seien Einnahmen unerwähnt geblieben, weil der Bundesvorstand der NPD bei der Abfassung des Rechenschaftsberichtes Zahlen aus einer alle 17 Kreisverbände Thüringens umfassenden Excel-Tabelle übernommen habe, die fehlerhaft aufsummiert seien. Zum einen hätten die Zahlen nicht ungeprüft übernommen werden dürfen und zum anderen habe eine bloße Schlüssigkeitprüfung den Fehler erkennen lassen können. Die von der Bundestagsverwaltung festgestellten Unrichtigkeiten in den Rechenschaftsberichten der NPD führten gemäß § 31b S. 1 und 3 PartG zu einer Zahlungsverpflichtung in Höhe des zweifachen Betrages. Ob § 31b S. 1 PartG über seinen Wortlaut hinaus zudem als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein Verschulden der Parteien voraussetzt, hat die Kam-

<sup>77</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.11.2011 – OVG 3a B 2.11, Rn. 114.

<sup>78</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.11.2011 – OVG 3a B 2.11, Rn. 82.

<sup>79</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.08.2011 – OVG 3 L 27.11.

<sup>80</sup> VG Berlin, Urteil vom 03.12.2010 – VG 2 K 191.09.

<sup>81</sup> VG Berlin, Urteil vom 03.12.2010 – 2 K 108.10 online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2010, 56651. Siehe bereits die kurze Besprechung des damals unveröffentlichten Urteils von *Heike Merten* in MIP 2011, S. 178.

<sup>82</sup> Das Gericht verweist hier auf das Urteil der Kammer vom 15.05.2009 – VG 2 K 39.09.

mer hier erneut offen gelassen, da nach ihrer Rechtsprechung<sup>83</sup> jedenfalls fahrlässiges Handeln ausreicht. Die festgestellten Unrichtigkeiten seien mindestens auf fahrlässiges Verhalten ihrer verfassungsmäßig berufenen Mitglieder zurückzuführen. Das Wissen einer Parteiuntergliederung sei im Bezug auf die Parteifinancen der Bundespartei zuzurechnen<sup>84</sup>.

Wegen der grundsätzlich bedeutsamen Frage, ob die Vorschrift des § 31b PartG Verschulden (Vorsatz und Fahrlässigkeit) erfordert, hat die Kammer die Berufung und die Sprungrevision zugelassen. Das OVG Berlin-Brandenburg hat der Rechtsprechung des VG Berlin im Hinblick auf die Ausführungen zum Tatbestandsmerkmal des Verschuldens bei § 31b S. 1 PartG zwischenzeitlich widersprochen<sup>85</sup>.

*Dr. Heike Merten*

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

Der **VerfGH Bayern**<sup>86</sup> entschied im Rahmen eines Organstreitverfahrens über die Verpflichtung der Bayerischen Staatsregierung zur Beantwortung von Schriftlichen Anfragen zu von ihr in Auftrag gegebenen Resonanzstudien. Bei diesen handelte es sich um Meinungsumfragen in der Landesbevölkerung zu verschiedenen Themen in den Jahren 2005-2009. Der Antragsteller, SPD-Fraktionsvorsitzender im Bayerischen Landtag, rügte im Verfahren die nicht vollständige Beantwortung der Fragen durch den Antragsgegner, insbesondere dessen Zurückhaltung betreffend Zweck, Themen und die aus den Ergebnissen der Studien gezogenen Konsequenzen. Das Gericht betonte, dass der grundsätzlichen Antwortpflicht der Regierung auf parlamentarische Fragen eine Grenze gesetzt ist, und zwar sowohl für das „Ob“ als auch das „Wie“ einer Antwort. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Staatsregierung entzieht sich als absolut ge-

schützter Teil des Regierungshandelns der parlamentarischen Kontrolle, damit interne Willensbildung und die Aufgabenerfüllung der Regierung nicht beeinträchtigt werden. Inhalt und Ergebnisse der Resonanzstudien gehören laut VerfGH Bayern gerade nicht zu diesem absolut geschützten Bereich, weil sie nicht Teil sondern Basis der exekutiven Entscheidungsfindung seien. Auch in Bezug auf die Zwecke der durchgeführten Studie und die daraus gezogenen Konsequenzen habe die Regierung nicht das Recht, eine Auskunft unter schlichtem Hinweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung abzulehnen. Vielmehr sei die Regierung, auch wenn sie bereits das „Ob“ der Beantwortung verweigern darf, gehalten, triftige Gründe dafür zu liefern, weshalb die spezifische Antwort die Gestaltung der Regierungstätigkeit in verfassungsrechtlich relevanter Weise beeinträchtigt. Eine solche Erläuterung fehlte hier seitens der Bayrischen Staatsregierung. Daher verletzte die teilweise Nichtbeantwortung der Schriftlichen Anfrage des Antragstellers durch die Bayerische Staatsregierung dessen Frage- und Informationsrechte aus Art. 13 Abs. 2 Satz 1, Art. 16 a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV.

In einem Organstreit vor dem **LVerfG Mecklenburg-Vorpommern**<sup>87</sup> beanstandete ein der NPD-Fraktion im Landtag angehöriger Abgeordneter die Ablehnung seiner Bitte, sich aus dem Landtagsarchiv Kopien der Videoaufzeichnungen seiner Reden im Landtag zu ziehen. Diese verletze ihn in seinem Recht als Abgeordneter aus Art. 22 I und II LV. Das Gericht bewertete den Antrag als unzulässig. Zwar handele es sich bei dem Begehren des Antragstellers um eine verfassungs- und nicht verwaltungsrechtliche Streitigkeit, weil er sich auf seine Statusrechte als Abgeordneter aus der Landesverfassung berufen hat. Allerdings scheiterte seine Antragsbefugnis an der hinreichenden Darlegung einer Verletzung seiner Rechte. Eine Beeinträchtigung des freien Mandats aus Art. 22 I LV konnte das Gericht in der Versagung des Zugangs zum Landtagsarchiv nicht erkennen. Auch das Rede-, Frage-, Antrags- und Stimmrecht aus Art. 22 II LV ist nach Ansicht des Gerichts durch das Ver-

<sup>83</sup> Urteil der Kammer vom 15.05.2009 – VG 2 K 39.09.

<sup>84</sup> Das Gericht verweist hier auf BVerwG vom 26.07.2006 – BVerwG 6 C 20/05; VG Berlin, Urteil vom 20.05.2008 – VG 2 A 28.07.

<sup>85</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 65 ff.; s. dazu schon oben.

<sup>86</sup> NVwZ-RR 2011, S. 841-845.

<sup>87</sup> NVwZ-RR 2011, S. 506-507.

halten der Antragsgegnerin nicht betroffen, weil sich die Herausgabe der Aufzeichnungen darauf nicht wahrnehmbar auswirkt. Der einzelne Abgeordnete habe darüber hinaus keinen Anspruch auf eine Dienstleistung der Landtagsverwaltung, erst recht nicht auf eine konkret bestimmte, die sich nicht aus der Verfassung ableiten ließe.

In einer weiteren Entscheidung befasste sich das **LVerfG Mecklenburg-Vorpommern**<sup>88</sup> mit dem Erfordernis einer rechtserheblichen Maßnahme eines Antragstellers im Organstreitverfahren. Der Antragsteller, NPD-Landesverband, sah sich in seinen Rechten aus Art. 3 II und IV LV i.V.m. Art. 21 I 1 GG zum einen dadurch verletzt, dass sich eine Mitarbeiterin der Landtagsverwaltung in einem Zeitungsartikel dahingehend äußerte, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit müsse die Stirn geboten werden. Zum anderen führe es zur Verletzung der gleichen Rechte, dass der Landtag eine Initiative finanziell unterstütze, die sich gegen den Antragsteller richte. Das Gericht sprach den vom Antragsteller beanstandeten Handlungen die Eigenschaft als rechtserhebliche Maßnahme ab. Die Äußerung einer Mitarbeiterin der Landtagsverwaltung überschreite zum einen nicht die Eigenschaft einer bloßen Meinungskundgabe ohne weitere Folgen und entbehre daher einer rechtlichen Relevanz. Zum anderen lasse sich den Aussagen im Zeitungsartikel nicht entnehmen, dass sie im Namen der Landtagsverwaltung, der Landtagspräsidentin oder des Landtages getroffen worden sind. In Bezug auf die finanzielle Unterstützung der Initiative „WIR. Erfolg braucht Vielfalt“ konnte das Gericht ebenfalls keine rechtserhebliche Maßnahme erkennen. Die alleinige Ausweisung von Mitteln im Haushaltsplan, mit denen die Aufgabenwahrnehmung der Initiative gefördert werden soll, ist nach Auffassung des Gerichts nicht geeignet, verfassungsrechtlich garantierte Rechte des Antragstellers zu verletzen, zumal sich die Initiative offen für eine freie und vielfältige Demokratie und gegen jede Form von Extremismus ausspricht. Damit verpflichtet sie sich

Zielen, die mit der Landesverfassung in Einklang stehen. Die bei der Öffentlichkeitsarbeit von Verfassungsorganen zu beachtende Chancengleichheit gegenüber allen politischen Parteien ist gewahrt, wenn sich die Landtagsverwaltung zu einer Förderung der genannten Art entscheidet, weil bereits die Initiative den NPD-Landesverband in seinen verfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechten aus Art 3 III und IV LV nicht beeinträchtigt. Bereits dies ließ den Antrag an der Zulässigkeit scheitern.

Nach einem Urteil des **OLG Dresden**<sup>89</sup> hat die NPD-Fraktion im Sächsischen Landtag keinen Anspruch gegen die Deutsche Post AG auf Abschluss eines Rahmenvertrages zur Beförderung einer parteiinternen Publikation an alle Haushalte mit Tagespost. Die Vorschrift des § 3 PDLV dient laut Gericht nicht als Anspruchsgrundlage, weil es sich bei der in Rede stehenden Publikation der NPD-Fraktion nicht um eine Zeitung im Sinne der Verordnung handelt. Die Inhalte des viermal jährlich erscheinenden Magazins beschränken sich nicht auf reine Tagesereignisse sondern geben auch Positionen und Arbeit der Fraktion wieder. Eine Wertung der parteiinternen Publikation als presseübliche Unterrichtung scheidet ebenfalls aus. Auch § 2 PDLV sei keine taugliche Anspruchsgrundlage, da der vom Kläger angestrebte Vertrag nicht auf eine Postdienstleistung gerichtet ist. Auch aus dem Anspruch auf Gleichbehandlung aus Art. 3 I GG leitet sich kein Kontrahierungszwang für den Beklagten ab, da die Beklagte als privates Unternehmen, an dem der Staat nur zu ca. einem Drittel beteiligt ist, nicht grundrechtsverpflichtet ist. Aus Treu und Glauben gem. § 242 BGB ergibt sich laut Gericht kein anderes Ergebnis. Daraus ließe sich zwar ableiten, dass ein Unternehmer, der Güter des Grundbedarfs öffentlich anbietet, den Vertragsschluss mit einem Einzelnen nur unter Angabe sachlicher Gründe ablehnen darf. Doch habe der Gesetzgeber mit der PDLV festgelegt, welche Postdienstleistungen er als dem Grundbedarf zugehörig ansieht, sodass die vom Kläger begehrte Leistung, welche nicht dem Anwendungsbereich der PDLV unterfalle, keinen

<sup>88</sup> Beschluss vom 26.05.2011 – LVerfG 19/10, veröffentlicht unter <http://www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/Ano-Beschluss26.05.2011-LVerfG19-10.pdf>.

<sup>89</sup> Urteil vom 26.05.2011 – 8 U 147/11, veröffentlicht bei juris.

Begründungszwang für die Ablehnung der Beklagten auslöst. Auch sei der Kläger durch die Verweigerung der Zustellung nicht besonders hart getroffen, weil er seine Postsendungen ja mit konkreten Adressen versehen könne, um die begehrte Leistung der Beklagten zu erreichen. Schließlich lasse sich auch aus den AGB der Beklagten keine Selbstverpflichtung zum Vertragsabschluss mit der NPD-Fraktion ableiten.

Das **VG Berlin**<sup>90</sup> stellte die Rechtsnatur von Bundestagsfraktionen anlässlich eines Informationsbegehrens eines Journalisten klar. Dieser verlangte nach dem Landespresse- und Informationsfreiheitsgesetz Auskünfte über Zahlungen einer Fraktion an deren Funktionsträger.

Da die Bundestagsfraktion weder eine Behörde, noch eine sonstige Stelle sei, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, fehle es bereits an einem tauglichen Anspruchsgegner gem. § 1 I 1 und 2 IFG. An der Qualifikation der Fraktionen als lediglich rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten ändere auch der Inhalt, auf den das Auskunftsbeghen des Klägers gerichtet ist, nichts. Wenn die Fraktion Geldmittel, welche sie zuvor vom Staat erhalten hat, an ihre Funktionsträger verteilt, handele es sich nicht um eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, sondern lediglich eine interne Maßnahme der Fraktion. Mangels Behördeneigenschaft der Fraktion scheidet ebenfalls ein Informationsanspruch gem. § 4 I PresseG Berlin aus. Ein funktionell-teleologisches Verständnis des Behördenbegriffs der Norm verlange die Berücksichtigung eines Informationsbedürfnisses der Bevölkerung, welches regelmäßig vorliege, wenn öffentliche Mittel für staatliche Aufgaben eingesetzt werden. Die Fraktion sei allerdings lediglich Empfängerin staatlicher Leistungen und daher nicht Gegenstand des so beschriebenen berechtigten Informationsinteresses. Das Gericht versagte dem Kläger daher einen Auskunftsanspruch gegen die Fraktion.

*Hana Kühn*

## 5. Wahlrecht

In einem Beschluss zum Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde lehnte das **BVerfG**<sup>91</sup> die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers mangels von § 48 I BVerfGG geforderter Personenidentität mit dem Einspruchsführenden im vorangegangenen Verfahren nach Art. 41 I GG vor dem Bundestag ab. Der Bundesvorsitzende der Partei DIE PARTEI hatte den Einspruch zum Bundestag ausschließlich im Namen der Partei erhoben, während er die Wahlprüfungsbeschwerde vor dem BVerfG in seiner Funktion als Parteivorsitzender anstrebte. Mit Bestehen auf die Personenidentität von Einspruchs- und Beschwerdeführer setzt das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung hierzu fort.

Mit einem Nichtannahmebeschluss wies das **BVerfG**<sup>92</sup> eine Verfassungsbeschwerde eines Landtagsabgeordneten gegen die Verkürzung der 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages ab. Erstens sei die statthafte Verfahrensart für die Geltendmachung eines Statusrechts des Abgeordneten der Organstreit, denn dann fehlt dem Abgeordneten die Betroffenheit in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten. Die Verkürzung der Legislaturperiode des Landtages führt zu einer früheren Beendigung der Amtszeit des Beschwerdeführers als Abgeordneter und betrifft ihn damit gerade in einem Statusrecht. Zweitens könne aus Art. 28 I 1 GG kein im Wege der Verfassungsbeschwerde rügefähiges subjektiv-öffentliches Recht entnommen werden. Gleiches gelte für die fünf Wahlrechtsgrundsätze, die für die Wahlen zu Landesparlamenten nicht über Art. 3 I GG zum Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde gemacht werden können.

Das **BVerfG** hat mehrere Wahlprüfungsbeschwerden a limine abgewiesen, weil offensichtliche Fehler bereits zu deren Unzulässigkeit geführt haben. Eine gegen die 5%-Klausel in § 6 I, II BWahlG gerichtete Beschwerde<sup>93</sup> scheiterte bereits an der nicht möglichen Zuordnung der

<sup>90</sup> Urteil vom 01.12.2011 – 2 K 114.11, veröffentlicht bei juris.

<sup>91</sup> NVwZ-RR 2011, S. 505.

<sup>92</sup> BayVBl. 2011, S. 601-602.

<sup>93</sup> Beschluss vom 03.06.2011 – 2 BvC 7/11, veröffentlicht bei juris.

Beitrittserklärungen zu einem bestimmten Rechtsbehelf und blieb damit hinter den Anforderungen des § 48 I und II BVerfGG zurück. In zwei Fällen wies das BVerfG Wahlprüfungsbeschwerden<sup>94</sup> ohne weitere Begründung nach § 24 S. 2 BVerfGG ab. Mit einer weiteren Abweisung einer Wahlprüfungsbeschwerde<sup>95</sup> versagte das BVerfG die Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Stimmzettel zur Bundestagswahl so gestaltet sein muss, dass er die Möglichkeit zur Abgabe einer Neinstimme oder einer Stimmenthaltung gibt. Der derzeit praktizierte Aufbau des Stimmzettels überschreite jedenfalls nicht die einzig vom Gericht zu prüfenden Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Zudem sei es für die zu vergebenden Mandate im Bundestag ohnehin unerheblich, wieviele Neinstimmen oder Stimmenthaltungen abgegeben wurden, sodass mit der Aufnahme der angestrebten Änderung kein sinnvolles Ziel verfolgt werde. Zudem wiederholte das Gericht seinen Standpunkt zur Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate, der Fünf-Prozent-Sperrklausel, zum Ausschluss von Landeslisten parteiloser Kandidaten und zur Verhältniswahl nach "starken" Listen. Mit zwei darauf folgenden Abweisungen<sup>96</sup> bestätigte das BVerfG seine Haltung zu diesen wahlrechtlichen Problemen auf der Linie seiner Rechtsprechung. In einer weiteren Verwerfung einer Wahlprüfungsbeschwerde erklärte das BVerfG<sup>97</sup> die Zulässigkeitsvoraussetzung des § 48 I BVerfGG, wonach mindestens 100 Wahlberechtigte der Wahlprüfungsbeschwerde beitreten müssen, für verfassungsgemäß. Als Grund führte das Gericht an, dass das Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde primär dem Schutz des objektiven Wahlrechts diene und es daher einer Mindestzahl von Wahlberechtigten bedürfe, die Bedenken an geltendem Wahlrecht haben. Die damit einhergehende hohe Zulässigkeitshürde für die Wahlprüfungsbeschwerde erschwere

den Zugang zum BVerfG nicht in unverhältnismäßiger Weise. Da der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren keine Verletzung eines subjektiven Rechts geltend machen konnte, spreche gegen dieses Verständnis auch nicht die Garantie des Art. 19 IV GG.

Die im vergangenen Jahr bedeutendste wahlrechtliche Entscheidung stellte das Urteil des **BVerfG**<sup>98</sup> dar, welches die für Europawahlen im deutschen Bundesrecht geltende 5%-Sperrklausel für verfassungswidrig und damit nichtig erklärte. Die Beschwerdeführer rügten die Vorschrift des § 2 VII EuWG im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde als Wahlfehler bei der Europawahl 2009. Die Vorschrift verstoße sowohl gegen die Wahlrechtsgleichheit in Gestalt der Erfolgswertgleichheit aus Art. 38 I 1 GG als auch gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 I 1 GG, weil die 5%-Hürde diejenigen Stimmen, die für unterhalb dieser Grenze gebliebene Parteien abgegeben wurden, wirkungslos lässt. Sie entfalten keinen Erfolgswert. Diese Ungleichgewichtung zwischen Wählerstimmen ober- und unterhalb der Hürde führt nicht zwangsläufig zu einem Verstoß gegen verfassungsrechtliche Gebote. Das Gericht konnte aber keinen zwingenden Grund erkennen, der den Eingriff in die Erfolgswertgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien rechtfertigt. Zum einen wäre die Funktionsfähigkeit des EU-Parlaments nicht durch die bei Wegfall der 5%-Hürde zu erwartende steigende Zahl von Abgeordneten beeinträchtigt. Statt aktuell 162 wären bei Streichung der Zugangshürde 169 Parteien im Parlament vertreten. Angesichts der ohnehin großen Zahl der verschiedenen politischen Strömungen und der besonderen Arbeitsweise des europäischen Parlaments, welche sich durch die integrierende Fraktionsarbeit auszeichnet, sei dadurch eine Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit auch mit Blick auf die Erfahrungen aus der Geschichte des EU-Parlaments nicht zu erwarten. Zum anderen weist das Gericht auf die im Vergleich zum Bundestag anderen Funktionen des EU-Parlamentes hin. Dieses wählt keine Regierung, welche im Folgenden auf ein besonders konsensfähiges Parlament angewiesen ist, auch

<sup>94</sup> Beschluss vom 25.05.2011 – 2 BvC 9/10; Beschluss vom 19.07.2011 – 2 BvC 16/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>95</sup> Beschluss vom 24.09.2011 – 2 BvC 15/10, veröffentlicht bei juris.

<sup>96</sup> Beschluss vom 18.10.2011 – 2 BvC 8/11; Beschluss vom 18.10.2011 – 2 BvC 5/11, veröffentlicht bei juris.

<sup>97</sup> Beschluss vom 12.12.2011 – 2 BvC 16/11, veröffentlicht bei juris.

<sup>98</sup> EuGRZ 2011, S. 621-637.

Koalitionsbildung und Mehrheitsbildung zur Verabschiedung von Gesetzen seien keine beim EU-Parlament anzufindenden Erfordernisse. Die für Wahlen in der Bundesrepublik triftigen Gründe für eine Zugangshürde können auf das Wahlrecht auf supranationaler Ebene wegen dieser Funktionsunterschiede nicht übertragen werden. Damit wurde der deutliche Unterschied zu den Regelungen für Wahlen in Deutschland betont. Wegen dieser Besonderheiten des EU-Parlaments wertete das Gericht die Ungleichbehandlung der Wählerstimmen durch die 5%-Klausel bei Europawahlen als verfassungswidrig – und zwar mit Blick auf sowohl das Recht der Wähler als auch der betroffenen Parteien. Die Sondervoten der Richter Di Fabio und Mellinohoff bewerteten die Klausel hingegen als verfassungskonform. Darüber hinaus ließ das Gericht die ebenfalls in der Beschwerde gerügte Wahl nach „starrten Listen“ unangetastet, weil das Europarecht den nationalen Gesetzgebern diesbezüglich einen eigenen Einschätzungsspielraum überlasse und zudem gegen die „starrten Listen“ als solche keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestünden. Zwar stellte das Gericht einen Verfassungsverstoß des § 2 VII EuWG und damit dessen Nichtigkeit fest. Es folgte daraus aber nicht die Ungültigkeit der Wahl im Jahr 2009. In der Abwägung zwischen dem Bestandsschutz der gewählten Volksvertretung und den Auswirkungen des festgestellten Wahlfehlers räumt das Gericht ersterem den Vorrang ein. Der Wahlfehler berühre nur das deutsche Kontingent der Abgeordneten, von dem wiederum nur ein geringer Teil durch die Hürde des § 2 VII EuWG betroffen sei. Dieser nicht „unerträgliche“ Wahlfehler rechtfertige daher keine Störung der Arbeit eines im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des EuWG gewählten Parlaments.

Der **VerfGH Berlin**<sup>99</sup> wies einen Eilantrag auf Wiederholung einer Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung zurück. Die Antragstellerinnen hatten zuvor Wahlprüfungsbeschwerde gegen die unter Anwendung der 3%-Sperrklausel durchgeführte Wahl erhoben und machten sodann geltend, dass die ihrer Ansicht nach ungültige Wahl nicht bis zur Entscheidung in der Hauptsache hinge-

nommen werden könne. Die Abwägungsentscheidung im Rahmen der einstweiligen Anordnung gem. § 31 VerfGHG Berlin fiel zu Ungunsten der Antragstellerinnen aus, weil die Frage der Zulässigkeit der 3%-Sperrklausel dem Hauptsacheverfahren vorbehalten sei und Gründe nicht ersichtlich seien, denen zufolge eine vorübergehende Verzerrung der Wahlrechts- und Chancengleichheit nicht hinnehmbar ist.

Das **LVerfG Mecklenburg-Vorpommern**<sup>100</sup> definierte das Gebot des effektiven Rechtsschutzes bei der Überprüfung von Kommunalwahlen im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde. Es konnte aus der Garantie des Art. 19 IV GG kein Erfordernis erkennen, nach dem Rechtsverletzungen auch im Wege der Verfassungsbeschwerde rügefähig sein müssen. Das Landesverfassungsgericht selbst könne eine dahingehende Regelungslücke im Katalog seiner Zuständigkeiten nicht eigenmächtig schließen. Auch die Landesgesetzgeber seien aber nicht verpflichtet, für die Überprüfung von Rechtsverletzungen bei Kommunalwahlen zusätzlich zu der Rügemöglichkeit vor den Verwaltungsgerichten den Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht zu eröffnen. Im Ergebnis könne daher die Verletzung des aktiven wie passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen nicht mit einer Verfassungsbeschwerde vor dem LVerfG Mecklenburg-Vorpommern geltend gemacht werden.

Der **VerfGH Sachsen-Anhalt**<sup>101</sup> hatte sich in einem Urteil mit der Reichweite der kommunalen Organisationshoheit und dem Erfordernis einer Neuwahl nach einer Gebietsreform zu befassen. Die politischen Mitwirkungsrechte des einzelnen Gemeindebürgers seien, so das Gericht, nicht Inhalt der aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie fließenden Organisationshoheit, sodass sie auch nicht im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können. Wenn ein Gemeindegebiet neu zugeschnitten wird, sei der Gesetzgeber berechtigt, bei einem Zuwachs an Gemeindebürgern von mehr als einem Drittel, die Neuwahl des Gemeinderats

<sup>99</sup> Beschluss vom 20.12.2011 – 155 A/11, veröffentlicht bei juris.

<sup>100</sup> NordÖR 2011, S. 31

<sup>101</sup> Urteil vom 20.01.2011 – LVG 27/10, online veröffentlicht bei Beck, Beck-RS 2011, 46632; Leitsätze in: NVwZ-RR 2011, S. 348.

anzuordnen. Damit trage er dem Verfassungsprinzip des Art. 89 SachsAnhVerf Rechnung, wonach die Vertretung des Kommunalvolks aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen muss. Je größer der Anteil der neuen Gemeindebevölkerung ist, die durch die ursprüngliche Gemeinderatswahl nicht mitrepräsentiert ist, desto stärker verlange das Legitimationsdefizit eine im Einklang mit Art. 89 SachsAnhVerf stehende Abhilfe durch eine Neuwahl. Den Zuwachs von mehr als einem Drittel neuer Gemeindebürger wertete das Gericht als eine hinreichende Größe für das Erfordernis einer Abhilfe. Der Gesetzgeber sei bei der Anberaumung von Neuwahlen aber nicht dazu verpflichtet, gleichzeitig auch den Bürgermeister neu wählen zu lassen. Dessen Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 16 SachsAnhVerf habe der Gesetzgeber in die Entscheidung über die Amtszeitverkürzung einzustellen, sodass die im Streitfall vorgenommene Differenzierung zwischen Bürgermeister- und Ratswahl nach Ansicht des Gerichtes gerechtfertigt war.

Der **VerfGH Saarland**<sup>102</sup> entschied, dass es den Einspruchsführer einer Wahlanfechtung in seinem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 20 SVerf verletzt, wenn der Landtag die Wahlanfechtung nicht in angemessener Zeit bescheidet. Den Landtag treffe eine Darlegungspflicht für die Gründe einer über mehrere Monate dauernde Bearbeitungszeit, der er im vorliegenden Fall nicht nachgekommen sei. Maßnahmen des Landtags, die zur Bescheidung der Wahlanfechtung nicht zielführend sind und die Bearbeitungszeit verlängern, gingen zu seinen Lasten. Die Exklusivität der Wahlprüfungsbeschwerde – so das Gericht ausdrücklich – stünde der Einlegung einer Verfassungsbeschwerde nicht entgegen, weil sich der Beschwerdeführer gegen die Verletzung seines Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 20 SVerf wehrt.

Der **VerfGH Saarland**<sup>103</sup> thematisierte bei der Entscheidung über verschiedene Wahlprüfungsbeschwerden gegen die Wahl des Landtags im

Jahre 2009 gleich mehrere wahlrechtliche Probleme. In Bezug auf die innerparteiliche Kandidatenaufstellung, die von einigen Beschwerdeführern gerügt wurde, hob das Gericht hervor, dass im Vergleich zu öffentlichen Wahlen herabgesetzte Anforderungen an die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze zu stellen sind. Ein erheblicher Wahlfehler für die sich anschließende öffentliche Wahl sei erst dann festzustellen, wenn die Parteien rechtlich mögliche und zumutbare organisatorische Maßnahmen unterlassen haben, um Wahlrechtsverstöße zu verhindern. Die von den Beschwerdeführern bemängelten begrenzten Redezeiten der Kandidaten, die angebliche Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe, eine fehlende Stimmberechtigung dreier Parteimitglieder sowie mangelnde Geheimheit bei einer parteiinternen Kandidatenaufstellung wertete das Gericht nicht als einen erheblichen Wahlfehler, weil die betreffende Partei alle ihr zumutbaren organisatorischen Maßnahmen ergriffen habe, um den ordnungsgemäßen Verlauf der Abstimmung zu gewährleisten. Auch etwaige formelle (Zähl-)Fehler bei der parteiinternen Auszählung der Stimmzettel erachtete der VerfGH Saarland nicht als mandatsrelevant. Die Anforderungen an die Gestaltung und Durchführung der Kandidatenaufstellung gem. § 17 PartG hat das Gericht anhand dieser Beispiele nochmals konturiert und einen abgestuften Sorgfaltsmaßstab der Parteien bei der Einhaltung wahlrechtlicher Grundsätze formuliert. Darüber hinaus entschied das Gericht, dass die frühere Landesregierung dadurch gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen verstoßen hat, weil eine Anzeigenserie des Ministerpräsidenten („Der Ministerpräsident informiert“) und dessen Anschreiben an die Landesbeschäftigten die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten haben. Zudem war infolgedessen laut VerfGH ein freier und offener Prozess der Meinungsbildung nicht mehr möglich, weshalb auch gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl verstoßen worden sei. Dennoch unterließ das Gericht den Schritt, diesen Wahlfehler als mandatsrelevant zu deklarieren, weil unter Berufung auf ein Sachverständigenurteil nicht hinreichend sicher sei, dass sich die Beeinflussung auch tatsächlich

<sup>102</sup> DÖV 2011, S. 366 ff.

<sup>103</sup> Urteil vom 29.09.2011 – Lv 4/11, veröffentlicht bei beck online.

auf die Stimmabgabe ausgewirkt habe. Weiterhin wurde die Gestaltung des Stimmzettels bei der Landtagswahl 2009 beanstandet. Einen Orientierungspfeil, der in das Feld der CDU hineinragte, wertete das Gericht als unzulässige Beeinflussung des Wählers. Die auf dem Stimmzettel gewählte Reihenfolge nach § 25 II 1 LWG der zur Wahl stehenden Parteien, die bisher nicht im Landtag vertreten waren, stellt nach Sicht des Gerichts einen Bruch mit dem sonstigen System der Auflistung nach Wählerzuspruch dar. Beide Eigenschaften des Stimmzettels verstießen daher gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Doch auch diese Fehler ließ das Gericht nicht als Grund für die Anordnung einer Neuwahl ausreichen. Die Ergebnisse einer empirischen Studie, nach der die optische Gestaltung eines Stimmzettels keinen hinreichenden Einfluss auf das Wahlverhalten nimmt, führte das Gericht zu der Schlussfolgerung, die Fehler hätten sich nicht in mandatsrelevanter Weise ausgewirkt. Zudem befasste sich das Gericht mit vor Schließung der Wahllokale via Twitter veröffentlichten angeblichen Zwischenergebnissen der Wahl. Die Meldungen gaben keine Quelle an und entbehrten damit jeglichen amtlichen Charakters. Beeinflussungen der Wähler durch Privatpersonen verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl, soweit sie keinen Zwang entfalten. Die Meldungen beeinträchtigten laut Gericht aufgrund ihrer offenen und vagen Formulierung nicht Freiheit und Gleichheit der Wahl. Bezüglich der 5%-Sperrklausel statuierte der VerfGH eine Beobachtungspflicht des Gesetzgebers, die sich an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat. Jedenfalls zum Zeitpunkt des Urteils sei die Zugangshürde für politische Parteien noch verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Der **VGH Kassel**<sup>104</sup> entschied, dass eine von einer Partei zur Überlassung eines Gebäudes verlangte überhöhte Kautions zwar rechtswidrig sei. Die betroffene Partei wollte in einer Halle eine Wahlkampfveranstaltung durchführen, sollte dafür aber eine Kautions von 10.000 Euro entrichten. Auch wenn die Veranstaltung dadurch letztendlich verhindert wurde, handele es sich aber

nicht um eine sittenwidrige Wahlbeeinflussung, die eine Neuwahl erforderlich mache. Wenn sich die betroffene Partei mit keinem ihr zur Verfügung stehenden Rechtsbehelf – Widerspruch oder Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz – gegen die rechtswidrige Kautions wehrt, widerspreche es dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben, dass sie die Wahlkampfveranstaltung an der Kautions scheitern lässt, um später mit dieser Begründung die inzwischen durchgeführte Wahl anzufechten.

Inhalt eines Beschlusses des **OVG Bremen**<sup>105</sup> war die von einer Wählervereinigung begehrte Einsichtnahme in Wahlniederschriften. Losgelöst von der Frage, ob die Tätigkeit von Wahlvorständen als Verwaltungstätigkeit zu werten ist, statuierte das Gericht die Pflicht des Wahlleiters nach sorgfaltsgemäßem Ermessen Einsicht in die Wahlniederschriften inklusive Anlagen zu gewähren. Ein Verbot der Einsichtsgewährung sei der Landeswahlordnung nicht zu entnehmen. Darüber hinaus verstoße die Einsicht nicht gegen das in Art. 75 I BremLV verfassungsrechtlich geschützte Wahlgeheimnis. Die von der Verfassung geforderte Geheimheit der Wahl erstrecke sich nur auf das Abstimmungsverhalten der Wähler, nicht den Wahlvorgang insgesamt. Wahlniederschriften dokumentieren hingegen die öffentliche Arbeit der Wahlvorstände, sodass der Grundsatz einer geheimen Wahl ohnehin nicht tangiert werde, wenn in die Unterlagen Einsicht genommen wird. Gleiches gelte für die den Niederschriften beigelegten Anlagen.

Das **OVG Münster**<sup>106</sup> stellte in einem kommunalrechtlichen Wahlprüfungsverfahren dessen prozessualen Voraussetzungen klar. Die Klage gegen den Beschluss der Vertretung gem. § 41 KWahlG NRW sei nur eine Fortsetzung des Einspruchsverfahrens, sodass klagebefugt nur sei, wer zuvor Einspruch gegen die Wahl eingelegt hat. Weiterhin hielt das Gericht fest, dass eine auf die Gültigerklärung der Wahl gerichtete Klage unzulässig sei. Weiterhin habe die Aufsichtsbehörde kein freies Ermessen hinsichtlich der Frage, ob sie gegen den Beschluss der Vertre-

<sup>104</sup> HGZ 2011, S. 237-238.

<sup>105</sup> NordÖR 2011, S. 509-511.

<sup>106</sup> NWVBl. 2011, S. 190-191.



tung nach § 40 I KWahlG NRW Klage erhebe. Sofern sie die Entscheidung der Vertretung für rechtswidrig hält, sei sie durch das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip gehalten, Klage zu erheben. Dem direkt gewählten Bürgermeister steht nach Ansicht des Gerichts die Klagebefugnis gegen die Ungültigerklärung seiner Wahl nach allgemeinen Grundsätzen zu. Nicht klagebefugt nach § 41 KWahlG NRW sei hingegen der über die Reserveliste Gewählte. Dieser sei von der Wahlprüfungsentscheidung der Vertretung nur mittelbar betroffen, weil nach der durchgeführten Wiederholungswahl die Sitzverteilung aus den Reservelisten neu zu berechnen ist, deren Wahl aber nicht für ungültig erklärt wird.

Ebenfalls mit der prozessualen Bedeutung des Wahlprüfungsverfahrens befasste sich das **OVG Münster**<sup>107</sup> in einem weiteren Beschluss. Es hielt fest, dass einstweiliger Rechtsschutz nicht möglich ist, sofern er die Rechtsfolge der Wahlprüfungsentscheidung vorwegnimmt, weil kein dahingehender Anordnungsanspruch besteht. Die vorläufige Vorwegnahme sei nur in den Ausnahmefällen der §§ 40 IV, 41 II KWahlG NRW zulässig. Dass die Sonderstellung des Wahlprüfungsverfahrens den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausschließt, sofern Maßnahmen beanstandet werden, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, bestätigte das Gericht in einer weiteren Entscheidung.<sup>108</sup>

Das **OVG Münster**<sup>109</sup> entschied zur Verteilung von Ausgleichssitzen bei Kommunalwahlen. Das Gericht stellte den Regelungsgehalt des § 33 KWahlG NRW zur Sitzverteilung nach einer Wahl zum Stadtrat klar. Die Vorschrift des § 33 III KWahlG NRW wolle einen Verhältnisausgleich zwischen den Parteien und Wählergruppen herstellen, denen nach § 33 II KWahlG NRW Sitze zustehen. Dabei sollen diejenigen Parteien und Wählergruppen unberücksichtigt bleiben, die bei der Sitzzuteilung gemäß § 33 II KWahlG NRW erfolglos geblieben sind. Dieses Verständnis leitet das Gericht aus Wortlaut und

Systematik der kommunalwahlrechtlichen Bestimmung ab. Mit der Verteilung der Ausgleichssitze als Zusatzsitze solle gewährleistet werden, dass das Verhältnis der (gewonnenen) Sitze der einzelnen Parteien und Wählergruppen (einschließlich der Überhangmandate) dem Verhältnis der für die einzelnen Wahlvorschlagsträger abgegebenen Stimmen entspricht, damit die Überhangmandate die Gewichtung der politischen Strömungen nicht entgegen den abgegebenen Stimmen verzerren. Die gesetzlich vorgesehene Losverteilung für den Fall, dass aufgrund gleicher Zahlenbruchteile zweier Wahlvorschlagsträger mehrere Sitzzuteilungen möglich sind, beanstandete das Gericht nicht. Alle dem Losentscheid Unterworfenen hätten dabei die gleiche Chance auf den Mandatserhalt.

Schließlich definierte das **OVG Münster**<sup>110</sup> die Voraussetzungen für die Wiederholung einer Wahl zum Stadtrat. Es qualifizierte Aussagen des ehemaligen Oberbürgermeisters und der damaligen Kämmerin, wonach im Vergleich zum Vorjahr keinerlei Auffälligkeiten im Haushalt bestünden, aufgrund der objektiv gegenteiligen Haushaltslage als Fehlinformation der Wähler. Das Vorenthalten der Wahrheit stellt nach Auffassung des Gerichts eine Unregelmäßigkeit bei der Vorbereitung der Wahl gem. § 40 I b KWahlG NRW dar, denn die Integrität der Willensbildung der Wahlberechtigten sei durch die falsche Information beeinträchtigt. Die Anordnung einer Neuwahl auf der Grundlage einer solchen Unregelmäßigkeit hänge von zwei Voraussetzungen ab, die alternativ oder kumulativ vorliegen können: Eine Neuwahl ist geboten, wenn der Wahlfehler Einfluss auf das Wahlergebnis im Wahlbezirk und/oder auf die Zuteilung der Sitze aus der Reserveliste genommen hat. Eine lebensnahe Bewertung des festgestellten Wahlfehlers veranlasste das Gericht zur Bejahung einer Auswirkung auf die Sitzzuteilung aus den Reservelisten. Das Gericht schlussfolgert: Wäre die prekäre Haushaltslage nicht verheimlicht worden, hätte sich aller Wahrscheinlichkeit nach eine öffentliche Debatte über den Haushalt entzündet, welche auch Auswirkungen auf den Wahlkampf im Vorfeld der Wahl ge-

<sup>107</sup> NWVBl. 2011, S. 269.

<sup>108</sup> Beschluss vom 23.11.2011 – 15 B 1427/11, veröffentlicht bei juris.

<sup>109</sup> NWVBl. 2011, S. 318-320.

<sup>110</sup> Urteil vom 15.12.2011 – 15 A 876/11, veröffentlicht bei juris.

habt hätte. Zudem hätten die Wähler die bisherige Verwaltungsspitze und die sie tragende Partei für die problematische Haushaltslage verantwortlich gemacht und das Wahlverhalten daran angepasst. Da der Wähler gem. § 31 S. 2 und 3 KWahlG NRW nur eine Stimme zur Verfügung hat, mit der er sowohl den Vertreter im Wahlbezirk als auch die Reserveliste dessen Partei wählt, hätte sich das veränderte Wahlverhalten auf die Sitzzuteilung aus der Reserveliste ausgewirkt. Damit stellte das Gericht die Mandatsrelevanz des Wahlfehlers fest.

Der Verhältnisausgleich bei der Kommunalwahl war auch Gegenstand eines Urteils des **OVG Schleswig**<sup>111</sup>. Das Gericht hatte zu entscheiden, ob der in § 10 IV 3 GKWG SH verwendete Begriff „weitere Sitze“ den Oberbegriff für „Mehrsitze“ und „Ausgleichsmandate“ darstellt, ob also die Vorschrift einen „kleinen“ oder „großen“ Ausgleich vorsieht. Auf der Linie der Rechtsprechung des LVerfGH SH<sup>112</sup> zur Sitzverteilung bei Landswahlen wertete das Gericht die Regelung als „kleinen Ausgleich“, so dass die Mehrsitze, also Überhangmandate, in den Verhältnisausgleich nach § 10 IV GKWG SH einzubeziehen seien.

Das automatisierte Verfahren der Stimmenauszählung, welches im KWahlG i.V.m der KWahlO Rheinland-Pfalz vorgesehen ist, hatte das **OVG Koblenz**<sup>113</sup> zu bewerten. Es äußerte an dem Einsatz des Stimmzettelerfassungsprogramms keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber habe von seinem Gestaltungsspielraum in verfassungskonformer Weise Gebrauch gemacht. Die öffentliche Verlesung der Stimmzettel, die stichprobenartige Überprüfung der richtigen Auszählung sowie die im Nachhinein noch mögliche manuelle Auszählung ermöglichten es, dass die Ermittlung des Wahlergebnisses öffentlich und ohne technische Vorkenntnisse nachzuvollziehen war. Auch ohne die Offenlegung des Quellcodes des Auszählungsprogramms sei das Gebot der Öffentlichkeit der Wahl gewahrt.

Das **OVG Sachsen**<sup>114</sup> entschied, dass es die sächsische Landesverfassung erlaube, dass die Wählbarkeit von Bürgermeistern eingeschränkt werden darf, wenn sie früher für das Ministerium für Staatssicherheit tätig waren, allerdings nur nach einer Prüfung, ob deshalb die künftige Ausübung des Amtes untragbar ist. Auf die nach § 41 IV KWahlG erforderliche Erklärung, die ein Wahlbewerber bei einer vorangegangenen Wahl abgegeben hat, könne sich dieser ebenso wenig wie auf Vertrauensschutz berufen, sofern er die Erklärung nicht leistete. Die Zulässigkeit eines Wahlvorschlages für die Bürgermeisterwahl dürfe aber nicht von der schriftlichen Erklärung zu belastenden Tätigkeiten in der DDR abhängig gemacht werden, weil dies lediglich einen formalen Mangel darstelle.

Einen Eilantrag auf Zulassung eines bestimmten Parteienamens bei Bürgerschaftswahlen lehnte das **VG Bremen**<sup>115</sup> ab. Es betonte dabei den Exklusivitätscharakter des Wahlprüfungsverfahrens, welcher auch im Kommunalwahlrecht gelte. Damit beschränkte das Gericht den Rechtsschutz im Vorfeld der Wahl ebenfalls auf kommunaler Ebene. Die gerichtliche Kontrolle von Einzelentscheidungen im Vorfeld der Wahl sei so gering wie möglich zu halten, um eine effektive Durchführung des Wahlverfahrens nicht zu stören. Die Antragstellerin wurde daher im Ergebnis auf das nachgelagerte besondere Wahlprüfungsverfahren verwiesen.

Das **VG Karlsruhe**<sup>116</sup> hielt in einem Beschluss fest, dass die Wählbarkeit eines Gemeindebürgers zwingend voraussetzt, dass dieser dauerhaft dort wohnt. Auf den Aufenthalt aus beruflichen Gründen dürfe bei der Bestimmung der Bürger-eigenschaft nach § 12 GemO BW nicht abgestellt werden. Auch der bloß gelegentliche Aufenthalt genüge zur Begründung eines für die Wählbarkeit erforderlichen Wohnsitzes nicht.

*Hana Kühn*

<sup>111</sup> NordÖR 2011, S. 41-43.

<sup>112</sup> JZ 2011, S. 261-268.

<sup>113</sup> NVwZ 2011, S. 511-512.

<sup>114</sup> SächsVBl. 2011, S. 237-241.

<sup>115</sup> Beschluss vom 16.03.2011 – 1 V 152/11, veröffentlicht bei juris.

<sup>116</sup> Beschluss vom 17.09.2010 – 8 K 1876/10, veröffentlicht bei juris.

## Rezensionen

**Hans Herbert von Arnim: Der Verfassungsbruch, Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen, Duncker & Humblot, Berlin 2011, 155 S., ISBN 978-3-428-13606-3, 18 €.**

**Hans Herbert von Arnim: Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt, Duncker & Humblot, Berlin 2011, 94 S., ISBN 978-3-428-13734-3, 18 €.**

Wenn von *Hans Herbert von Arnim* die Rede ist oder wenn seine Bücher rezensiert werden, so erhält er häufig das Epitheton „Parteienkritiker“. Diese Bezeichnung hat er sich tatsächlich verdient – im Sinne dessen, dass er sich erhebliche Verdienste darin erworben hat, Missstände, insbesondere in der Form überzogener Leistungen an die politische Klasse, aufgedeckt und angeprangert zu haben. Die hier zu besprechenden beiden neuen Publikationen sind ebenfalls in kritischer Intention verfasst, was bereits ihre Titel oder Untertitel zum Ausdruck bringen: „Verfassungsbruch“ trägt ebenso das Potential zur Skandalisierung in sich wie die Bezeichnung „wettbewerbsbeschränkende Staatsparteien“. Beiden genannten Schriften gemein ist die Fokussierung auf finanzielle Leistungen aus Haushaltsmitteln; dies geschieht insofern zu Recht, als auch für die politischen Parteien das Geld eine wesentliche Größe ist. Man mag das Parteienrecht deswegen auch als finanzzentriertes Recht ansehen. Gleichwohl erschöpft sich die Bedeutung des Rechtes der politischen Parteien nicht in Regelungen über die Zuweisung von Haushaltsmitteln, weitere wesentliche Aspekte erfahren bei *von Arnim* tendenziell zu wenig Beachtung, auch wenn sie am Rande immer wieder anklingen. So ist die finanzielle Ausstattung der Fraktionen zugleich eine Benachteiligung der Parteien, die nicht mit eigenen Abgeordneten in den Parlamenten vertreten sind.

Der wesentliche Gegenstand beider Schriften ist der nämliche: Es geht um die erfolgten starken Steigerungen der staatlichen Leistungen an die politischen Parteien, an die Abgeordneten und deren Ausstattung mit Mitarbeitern, an die Frak-

tionen und an die parteinahen Stiftungen. In der Tat sind diese Staatsleistungen über die Jahre exorbitant gestiegen. Allerdings ist es ärgerlich, dass *von Arnim* die prozentualen Steigerungen ganz überwiegend auf der Basis der Rohdaten berechnet und zur Untermauerung seiner Thesen verwendet, so stellt er etwa heraus, dass von 1950-2010 sich die staatlichen Mittel für die Bundestagsfraktionen vervierhundertfünzigfach haben. Richtigerweise sollten diese Zahlen in verschiedener Hinsicht bereinigt werden, man müsste die Inflationsrate berücksichtigen, die erhöhten Zahlungen in Relation setzen zum gestiegenen Sozialprodukt, auch die Vergrößerung des Bundestages in der Folge der Wiedervereinigung wirkt sich aus. Bei den Zahlen für die Länder ist natürlich das Hinzutreten neuer Parlamente mit ihren Abgeordneten und Mitarbeitern ein wesentlicher Grund für die Steigerungsraten. Ausdrücklich ist festzustellen, dass *von Arnim* redlicherweise diese relativierenden Faktoren in jedem der Bücher einmal erwähnt, aber sonst in polemischem Überschwang mit den übergroßen Zahlen arbeitet, was völlig unnötig ist, da auch die bereinigten Zahlen Beleg einer eindeutigen Steigerungsdynamik sind und eine sehr gute Grundlage für das Beweisziel des Autors bilden. Man möchte ihm fast zurufen: „Allzu scharf macht schartig“.

Leider unterlässt er eine gründlichere Auseinandersetzung mit Gründen, welche die finanzielle und personelle „Aufrüstung“ der Parlamente rechtfertigen könnten; zu denken ist hier insbesondere an die Herstellung annähernder „Waffengleichheit“ des Parlamentes mit der Regierung. Die Steigerung der Kontrollkapazitäten ist ja ein ehrenwerter Grund gewesen, die Abgeordnetenfraktionen mit mehr Mitarbeitern auszustatten. Die dargestellte Frühzeit des Bundestages, in der nur die Fraktionsspitzen Hilfskräfte hatten, kann er nach seinen eigenen Prämissen nicht als vorbildhaft ansehen. Jedenfalls hätte man das Wachstum der Ministerialbürokratie dem Wachstum der Parlamentsmitarbeiter gegenüberstellen sollen. Eine andere Ursache für die Vergrößerung des Mitarbeiterstabes im Parlament liegt in der Verkomplizierung der Sachmaterien und dem Hinzutreten der europäischen Ebene der Po-

litik, deren Impulse eben auch in den Parlamenten von Bund und Ländern verarbeitet werden müssen.

Das Buch über den „Verfassungsbruch“ zielt zum einen auf die Finanzierung der Fraktionen, zum anderen auf die Praxis, Parlamentariern mit besonderen Aufgaben Zusatzdiäten zu zahlen. Dem steht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen. Von ganz eng begrenzten Ausnahmen abgesehen zeichnet Karlsruhe das Idealbild des Parlaments als einer Versammlung rundum gleichberechtigter Abgeordneter, innerhalb welcher es keine Hierarchien und damit auch keinen Anreiz zum Aufstieg gibt, insbesondere nicht durch Gehorsam gegenüber der Fraktionsführung. Die mittlerweile geübte Praxis geht nun dahin, Funktionsträgern keine zusätzlichen Diäten unmittelbar aus dem Haushalt zu zahlen, sondern Extravergütungen aus Fraktionsmitteln zukommen zu lassen. *Von Arnim* hat Recht darin, dass es beste Gründe gibt, das Verbot von Zusatzleistungen auch auf solche aus Mitteln der Fraktion zu erstrecken, diese sind ihrem Ursprung nach ebenfalls staatlicher Natur und die Gründe, die gegen solche Zusatzleistungen sprechen, nämlich die Sicherung der fraktionsinternen Offenheit der Willensbildung, gelten für Mittel, die kraft Fraktionsentscheidung vergeben werden, noch stärker als für solche aufgrund gesetzlicher Regelung.

Das hinter dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehende Leitbild ist sicher sympathisch und für sich genommen einleuchtend. Es fragt sich aber, wie realistisch es ist in einer Gesellschaft, in der Leistung durch Geld honoriert wird und auch Anerkennung in finanzieller Münze ausgezahlt wird. *Von Arnim* scheint dies auch zu sehen und zeigt sich hier offen für gewisse Modifizierungen, Überlegungen in diese Richtungen schichtet er als „rechtspolitisch“ ab. Auch ist zu bedenken, ob die Zusatzleistungen an Abgeordnete aus der Fraktionskasse nicht einen Nebenweg darstellen, die Hauptstraße einer Diätenerhöhung aus Furcht vor öffentlicher Ablehnung nicht beschränkt wird. Hier sollten die Abgeordneten mehr Mut und mehr Ehrlichkeit zeigen.

Als Gegenmaßnahmen schlägt *von Arnim* insbesondere eine verstärkte Transparenz der Fraktionsfinanzierung vor. So sei es insbesondere notwendig, dass in einem *Gesetz* darüber befunden wird, weil das Gesetzgebungsverfahren viel größere Öffentlichkeit genießt als in ggfls. mehreren Haushaltstiteln versteckte Zahlen, ein Vorschlag, den bereits die sogenannte Sandler-Kommission zur Reform der Parteienfinanzierung gemacht hatte. Verfassungsrechtlich lässt sich dieses Transparenzgebot mit der Konsequenz eines Vorbehalts des Gesetzes begründen mit einer Übertragung der Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung und zu den Abgeordnetendiäten.

Die Ursache für Übertreibungen bei der Finanzierung des Politikbetriebes sieht *von Arnim* wesentlich im Charakter der einschlägigen Entscheidungen als solche in eigener Sache. Entscheidungen in eigener Sache seien ein Verstoß gegen ein Grundprinzip unserer Rechtsordnung. Dem muss man nicht unbedingt folgen. Das Verbot der Entscheidungen in eigener Sache gilt für die Judikative und die Exekutive, nicht aber für die Legislative. Im Gegenteil, es gehört zum Kernbestand demokratischen Denkens, dass die Betroffenen in eigener Sache selbst entscheiden, entweder direkt oder durch ihre Repräsentanten. Die Bezeichnung des unzweifelhaft bestehenden Problems als „Entscheidung in eigener Sache“ legt es nahe, die Lösung darin zu suchen, diese Entscheidungen in andere Hände zu legen. Das führt bei der Volksvertretung aber in die Irre. Das Problem liegt nicht darin, ob solche Entscheidungen getroffen werden, sondern wie, sprich unter welchen Randbedingungen. Einer Entschärfung des Problems kommt man mit einer anderen Bezeichnung näher: Es handelt sich um Entscheidungen mit einem strukturellen Kontrolldefizit<sup>1</sup>. Von dieser Einsicht aus liegt es nahe, als Gegenmittel eben verstärkt Kontrollen für diese heiklen Entscheidungen aufzubauen, auch Grenzen des Entscheidungsspielraums. In dem Buch über politische Parteien im Wandel, anders als im „Verfassungsbruch“ (dort S. 14 ff.) geht *von Arnim* gerade diesen Weg, er stellt die Kontrolldefizite als Kernproblem heraus – ge-

<sup>1</sup> So *Th. Streit*, Entscheidung in eigener Sache, Duncker & Humblot, Berlin, 1. Aufl. 2006.

koppelt mit unbegrenzten Wünschen und leichter Verfügbarkeit (S. 16 f.). Neben der Herstellung von Öffentlichkeit durch ein Gesetzgebungsverfahren kommen damit weitere Instrumente in den Blick wie die Wahrnehmung von Informationsansprüchen durch die Öffentlichkeit, gesetzlich fixierte Obergrenzen der Fraktionsfinanzierung und eine verstärkte Rechnungshofkontrolle.

Der „Parteienkritiker“ wählt seinen Gegenstand weit, wie gesagt unter Einschluss von Akteuren, die im strengen Rechtssinne keine Parteien sind, insbesondere also Abgeordnete und Fraktionen. Er folgt damit politikwissenschaftlichen Ansätzen, die von verschiedenen Ausprägungen der Parteitätigkeit ausgehen, also auch von „Parteien in öffentlichem Amt“ und „Parteien im Parlament“, nicht nur von Parteien als Mitgliederorganisationen. Er spricht insofern von einem materiellen Parteibegriff. Das ist zwar bei Juristen auf Kritik gestoßen, sofern es aber nicht um die Entscheidung konkreter Rechtsfragen geht, ist ein solch weiter Begriff für Zwecke der Analyse nicht nur möglich, sondern sogar geboten, will man das Phänomen in seiner gesamten Erstreckung in den Blick bekommen. Demgemäß mag man auch nicht nur von „Parteienfinanzierung“ sprechen, sondern sollte die „Politikfinanzierung“ zum Thema machen. Richtigerweise hat die letzte Bundespräsidentenkommission zur Reform der Parteienfinanzierung ja auch einen Politikfinanzierungsbericht befördert<sup>2</sup>.

Wenn im zweiten hier zu besprechenden Buch von „Kartellparteien“ die Rede ist, so wird damit ein Begriff aus der politikwissenschaftlichen Forschung über den Wandel der Erscheinungsformen der Parteien aufgenommen, aber es werden auch – zu Recht – andere Bezeichnungen vorgestellt. Der Befund scheint jedenfalls beim ersten Hinsehen eindeutig, die Parteien unterliegen einem Formwandel dahingehend, dass die Basis tendenziell eine geringere Rolle spielt, dass die Berufspolitiker wichtiger werden, dass die Parteien stärker professionell arbeiten und anderes mehr. Dafür den Namen Kartellpartei zu

nehmen (so wie es Katz/Mair vorgegeben haben), löst eher Assoziationen von Planung und Verabredung aus, legt gar Verschwörungstheorien nahe, ist deswegen nicht sehr ratsam. Tatsächlich dürfte es sich um Prozesse der Anpassung der Parteien an die institutionellen Inputstrukturen einer Demokratie handeln, in deren Folge die Parteien sich ihrem Zielgebiet, der staatlichen Sphäre, ein Stück weit anverwandeln. Das ist unter demokratischen Gesichtspunkten insofern problematisch, als damit tendenziell eine Verringerung der Offenheit der Inputstrukturen für neue Anliegen und neue Akteure einhergeht. Zugleich bedeutet die Institutionalisierung natürlich auch eine Anerkennung und Verbesserung der Einflusschancen, die staatliche Entscheidungsfindung öffnet sich für den bürgerlichen Einfluss, aber mit der rechtlichen Anerkennung und Institutionalisierung ist eben die Gefahr einer Chancenungleichheit zugunsten der etablierten Kräfte verbunden. Man könnte von einer Dialektik von Institutionalisierung und Entfremdung sprechen<sup>3</sup>. Von Arnim arbeitet eindringlich verschiedene Aspekte dieser Institutionalisierung, dieses Wandels der Parteien hin zu sogenannten Staatsparteien heraus. Mit am Wichtigsten bei diesen Veränderungsprozessen scheint mir die Verschiebung im Gefüge der politischen Akteure zu sein. Die Parteien – verstanden als Mitgliederparteien, die die wesentlichen Impulse setzen – werden weniger wichtig, die Macht wandert stärker hin zu den Fraktionen. Das ist auch äußerlich daran sichtbar, dass die Bundestagsfraktionen mehr Geld aus der Staatskasse erhalten als die Parteien. In der Folge dessen haben die Fraktionen größere Ressourcen, können konzeptionelle Arbeit leisten und gewinnen einen Einfluss in der innerparteilichen Willensbildung, der mit dem Postulat der innerparteilichen Demokratie zusammenstößt. Die gute Ausstattung der Abgeordneten mit Mitarbeitern, die auch im Wahlkreis eingesetzt werden können, ist auch an der Basis ein Vorteil für die aktuellen Abgeordneten in der innerparteilichen Konkurrenz. Die Chancengleichheit ist ebenfalls betroffen im Verhältnis zwischen den Parteien, die im Parlament vertreten sind, und den anderen Parteien. Es sollte

<sup>2</sup> *Bundespräsidialamt* (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden, 1. Aufl. 2001, S. 111 f.

<sup>3</sup> *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, Heidelberg 1982, S. 179.

allerdings nicht dabei bleiben, dies zu beklagen, bei der nächsten Diskussion über eine Erhöhung der Parteienfinanzierung sollte man sich dieser *relativ* knappen Finanzausstattung der Parteien erinnern. Die Finanzierung hier wie dort zurückzufahren, erscheint auch nicht sinnvoll, weil dann die konzeptionelle Kompetenz vollends monopolisiert würde bei privaten Anbietern, sogenannten Think Tanks.

Eine Eigenart der Diskussionsführung in den beiden hier anzuzeigenden Büchern soll noch angesprochen werden: Es wird häufiger ad personam argumentiert. Dies nimmt bisweilen denunziatorische Züge an. Was ist etwa erreicht, wenn darauf hingewiesen wird, dass der Verfasser einer Dissertation der Sohn eines ehemaligen Landtagsdirektors ist? Um nicht missverstanden zu werden: Das Problem des Zusammenhanges von Erkenntnis und Interesse besteht (Jürgen Habermas), *von Arnim* spricht von „abhängigem Sachverstand“<sup>4</sup>. Es ist *von Arnim* auch zu danken, dass er darauf hinweist. Solche Hinweise können aber nur einen Anfangsverdacht begründen, sollen zu sorgfältiger Prüfung der vorgetragenen Argumente anregen, können Argumente selbst aber nicht ersetzen. Genesis und Geltung, Entstehungs- und Begründungszusammenhang sind zu trennen.

*Von Arnim* hat mit seinen beiden jüngsten Publikationen wichtige Fragen aufgegriffen und insbesondere auch die juristische Diskussion darauf verwiesen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Insbesondere die strukturellen Verschiebungen im Machtgefüge des politischen Systems verdienen alle Aufmerksamkeit, es geht nicht nur um den sparsamen Umgang mit Steuergeldern! Dass die beiden Bände sorgfältig gearbeitet, übersichtlich gestaltet sind, dass ihr Zahlenwerk in Tabellen aufbereitet ist, dass auch unangemessene, ja irreführende Gegenkritik dokumentiert ist, all dies nimmt der Leser gern zur Kenntnis. Dass der Autor den schweren Säbel dem Florett vorzieht, sollte den Blick auf das Vorgetragene nicht verstellen.

Prof. Dr. Martin Morlok

<sup>4</sup> Der Verfassungsbruch, S. 76 ff., siehe dort auch S. 32 ff. „geneigte Veröffentlichungen“.

**Philipp Austermann: Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder – Eine verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Abgeordnetenstatus, Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M. 2011, 286 S., ISBN 978-3-631-61520-1, 54,80 €.**

Die Diäten der Abgeordneten stehen seit jeher unter strenger Beobachtung durch die Öffentlichkeit. Gerade die Höhe der monatlichen Entschädigung sowie der Charakter ihrer Festlegung qua Gesetz als „Entscheidung in eigener Sache“ geraten immer wieder in die öffentliche Kritik.

Die Diskussion um verfassungsrechtlich wie -politisch angemessene Entschädigungsregeln für Parlamentarier bereichert *Austermann* mit einer spezifischen Untersuchung der Normen, die eine Anrechnung verschiedener Bezüge des Abgeordneten anordnen. Gerade weil der Status des Abgeordneten mit der einhergehenden Entschädigung nur eine Etappe im Berufsleben darstellt, haben Verrechnungen unterschiedlicher Bezüge des Abgeordneten eine große Bedeutung. Die Untersuchung der Anrechnungsbestimmungen erfolgt eingebettet in den rechtlichen Rahmen des verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus. Das Anliegen des Autors ist es, mit einer umfassenden Analyse der Anrechnungsbestimmungen vorschnelle Vorurteile gegenüber den Abgeordnetendiäten auszuräumen. Mit seiner Arbeit vermittelt *Austermann* dem Leser ein Verständnis der komplexen Anrechnungsbestimmungen, welches das Bild der Einkünfte von Abgeordneten vervollständigt.

Nach einer Einführung in das Thema der Arbeit stellt *Austermann* im zweiten Teil den verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus ausführlich als Basis seiner Überlegungen zu den Anrechnungsbestimmungen dar. Er geht dabei auf die gängigen Ansätze zur Freiheit des Mandats ein und umreißt die verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten der Parlamentarier. Besonderes Gewicht misst er dem Titel entsprechend dem Entschädigungsanspruch bei. Diese Untersuchung nimmt er ebenso für die Gewährleistungen der Landesverfassungen vor.

Im dritten Teil gelangt *Austermann* schließlich zur angekündigten Beurteilung der Anrechnungsbestimmungen, deren rechtliche Grundlagen er zunächst darstellt. Dies geht dem Verhältnis zu ihren verfassungsrechtlichen Grenzen voraus. Der Autor nimmt im Streit darum, wie das Grundgesetz zu den einfachrechtlichen Anrechnungsbestimmungen steht, Stellung. Weder Anhaltspunkte für ein Gebot noch für ein Verbot der gegenseitigen Verrechnung unterschiedlicher Bezüge des Abgeordneten kann er der Verfassung entnehmen. Er räumt dem einfachrechtlichen Bestimmungen mit dem BVerfG und der überwiegenden Literatur die allgemeine verfassungsrechtliche Zulässigkeit ein, sofern sie sich insbesondere in den Grenzen des Art. 38 I 2 GG und Art. 48 III GG für die abgeordnetenrechtlichen Entschädigungen sowie Art. 33 V GG und Art. 14 I GG für nicht-abgeordnetenrechtliche Bezüge halten.

Der Autor unterzieht sodann einzelne Anrechnungskonstellationen einer sowohl verfassungsrechtlichen wie -politischen Kontrolle. Der Unterschied zwischen diesen beiden Maßstäben liegt darin, dass *Austermann* im Rahmen der rechtspolitischen Betrachtung eher Plausibilitäts- wie Praktikabilitätsabwägungen anstellt. Ob diese sinnvollerweise von der verfassungsrechtlichen Bewertung zu trennen sind, mag man anzweifeln. Diese Vorgehensweise – isolierte Abhandlung der einzelnen Verrechnungsverhältnisse sowie die sich anschließende doppelte Bewertung – erschwert zudem den Lesefluss. Jedenfalls ist aber die gesonderte Analyse einzelner Anrechnungskonstellationen dem Anliegen des Autors geschuldet, die Vorschriften insgesamt auf Verfassungskonformität und möglichen Reformbedarf zu untersuchen.

*Austermann* gelangt zu dem Ergebnis, dass nur die Bezüge als Hochschullehrer nicht als Verwendungseinkommen auf die Grundentschädigung in verfassungskonformer Weise angerechnet werden können. Allen anderen Regelungen der einfachrechtlichen Abzüge attestiert er verfassungsrechtliche wie -politische Korrektheit. Leider lässt er in diesem wesentlichen Teil der Arbeit den deutlichen Bezug auf den zuvor im

zweiten Teil ausführlich erarbeiteten Status des Abgeordneten vermissen.

Der Ertrag der Bewertung geltender Anrechnungsvorschriften schlägt sich in der Auseinandersetzung mit Reformvorschlägen im vierten Teil der Arbeit nieder. Zwar hält der Autor einige Anregungen zur Abänderung der geltenden Bestimmungen für verfassungsrechtlich zulässig, ordnet sie aber aus verfassungspolitischen Gründen als nicht praktikabel ein. Einzig sinnvoll sei eine Vereinheitlichung der Anrechnungsnormen auf Bundes- und Landesebene, die zu einer leichteren Anwendbarkeit der Vorschriften beitragen soll. Auf dem wenig mit ganzheitlichem Anspruch bearbeiteten Gebiet der Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht leistet *Austermann* mit dieser Arbeit einen wertvollen Beitrag zum Verständnis der finanziellen Entschädigung der Abgeordneten. Er reichert damit die Diskussion um angemessene Diäten der Abgeordneten qualitativ an.

*Hana Kühn*

**Maik Bohne: Vibrant Spaces. Dynamik und Struktur von Parteiräumen in US-amerikanischen Wahlkämpfen, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2011, 334 S., ISBN 978-3-86649-458-9, 36 €.**

Monografien über US-amerikanische Parteien aus der Feder deutscher Politikwissenschaftler hat es in den letzten Jahren nicht viele gegeben. Es ist daher erfreulich, dass *Maik Bohne* einen frischen Blick auf diese sich von ihren deutschen Schwestern so stark unterscheidenden Phänomene geworfen hat. Das vorliegende Werk ist aus seiner Dissertation an der Universität Göttingen hervorgegangen und als dritter Band in der Reihe „Parteien in Theorie und Empirie“ des Verlags Barbara Budrich erschienen. Ein durchaus passendes Publikationsumfeld, bietet das Buch doch theoretisch-methodische Innovation gepaart mit detailreicher empirischer Analyse eines Einzelfalles. Es sei daher – so viel bereits jetzt – all jenen, die sich für die aktuelle Forschung zu amerikanischen Parteien interessieren, als informative und Denkanstöße gebende Lektüre empfohlen.

Die Leitfrage der Arbeit ist die nach der Bedeutung von „Partei“ in amerikanischen Wahlkämpfen vor dem Hintergrund einer sich in den letzten Jahren verstärkenden Ambivalenz: Einerseits geht die Mehrheit der amerikanischen Forscher mittlerweile von einer *party resurgence* aus, also einem Wiedererstarken der Parteien. Andererseits erscheinen die Wahlkämpfe vordergründig nach wie vor als kandidatenzentriert, und es konnte keine Parteiendominanz in den Kampagnen festgestellt werden.

Diese scheinbare Ambivalenz löst sich auf, wenn man „Partei“ im amerikanischen Kontext neu und inklusiver konzipiert, wie *Bohne* es anregt. Mit seinem Konzept der „Parteiräume“ entwickelt er ein von Giovanni Sartori 1967 in die Diskussion eingebrachtes Modell fort. Zusätzlich inspiriert durch die aktuelle amerikanische Literatur über *party networks* sind Parteien für *Bohne* als „offene Räume zu betrachten, in denen informell vernetzte Parteiakteure mit- und nebeneinander agieren, um das gemeinsame Ziel des Wahlgewinns zu erreichen“ (S. 23).

*Bohnes* Absicht ist es, die Parteiräume der Demokraten und Republikaner so dicht wie möglich zu erfassen und ihre innere Struktur und Dynamik offen zu legen. Hierzu unterzieht er den Kongresswahlkampf des Jahres 2006 einer Querschnittsanalyse. Als Grundlage dienen ihm zuvorderst 60 systematisch und in einem mehrstufigen Verfahren ausgewertete Eliteninterviews mit Parteifunktionären, Wahlkampfberatern und Vertretern von Interessengruppen. Darüber hinaus nahm er an einer internen Diskussionsrunde konservativer Gruppen und der links-progressiven *Take Back America Conference* teil. Er greift außerdem auf die Wahlkampffinanzierungsdaten verschiedener Institutionen und Non-Profit Organisationen zurück und nimmt eine systematische Recherche der Wahlkampfberichtserstattung vor. *Bohnes* Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Bundesebene, wobei er zusätzliche Details aus zwei Wahlkampagnen illustrierend einfließen lässt.

Das Vokabular seines Parteienkonzepts gibt bereits Aufschluss über die Methodik, die *Bohne* in seiner Fallstudie anwendet: Er wendet das In-

strumentarium der qualitativen Netzwerkanalyse an, Politikwissenschaftlern bisher vor allem in der Policy-Forschung bekannt. Dadurch erhofft er sich den Blick für die informellen Dynamiken innerhalb der Parteiräume zu schärfen und diese offen zu legen. Dieser informellen Komponente kommt in amerikanischen Wahlkämpfen besondere Bedeutung zu, weil die Parteien in ihrem formellen Aktionsradius rechtlich stark eingeschränkt sind, beispielsweise durch in den Wahlkampffinanzierungsgesetzen festgelegte Koordinierungsverbote mit den Kandidatenorganisationen. Es zählt zu den Stärken des vorliegenden Werkes, dass sein Autor mit analytischem Blick diese informellen Wege aufspürt.

*Bohne* gliedert den empirischen Teil seiner Arbeit schlüssig in drei wesentliche Abschnitte. Er beginnt mit der Darstellung der Umwelt der Parteiräume, also der Wahlkampflandschaft in den USA, die er von zwei gegenläufigen Trends gekennzeichnet sieht: einer „Pluralisierung der Akteurslandschaft“ (S. 25) einerseits, bei gleichzeitiger „Tendenz zur Polarisierung und Lagerbildung“ andererseits (S. 26). Im nächsten Abschnitt „kartiert“ er die Parteiräume selbst, legt also deren Strukturen im Detail frei. Dabei unterscheidet er zwischen dem formellen Gesicht der Partei (Parteiorganisation und Mandatsträger) und ihrem informellen Gesicht (Wahlkampfberater und Interessengruppen). Der letzte große Abschnitt beinhaltet die Dynamik der Allianzen zwischen den unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Parteiräume. Nacheinander werden für die Bereiche Fundraising, Wahlkampfkommunikation und Wählermobilisierung die vielgestaltigen Beziehungen zwischen den Akteuren offen gelegt.

Die Analyse fördert interessante Ergebnisse zu Tage: So stellt *Bohne* beispielsweise fest, dass die Rolle der Mandatsträger im Wahlkampf bisher unterschätzt worden ist. Dies interpretiert er als eine Folge der Polarisierung, in der Amtsinhaber vermehrt ihre Ressourcen „poolen“, um „Gestaltungsmacht“ zu erlangen. Besonders von Mandatsträgern mit Ambitionen auf Führungsämter im Kongress werde mittlerweile von Seiten der Partei erwartet, dass sie sich in diesem



Sinne solidarisch für den Wahlsieg der Partei als Ganzes einsetzen.

Interessengruppen hätten zudem vielfach einen Strategiewechsel vorgenommen, vom Kaufen des Zugangs zu einzelnen Abgeordneten hin zu einer „replacement strategy“, also dem Versuch bei Wahlen ganze Parteimehrheiten auszutauschen. Hier weist *Bohne* die Bildung von Interessengruppenallianzen nach, die sich teilweise durch informelle Koordination untereinander und mit der Parteiorganisation oder einem Kandidaten im Wahlkampf engagieren, mit dem Ziel Mehrheiten im Kongress zu sichern.

Schließlich nähmen die Parteiorganisationen selbst im Parteiraum eine tonangebende Funktion ein und steuerten die Wahlkämpfe von Kandidaten auf informellem Wege mit.

In seiner Konklusion schlägt *Bohne* schließlich die Brücke zurück zu seinem Konzept des Parteiraums. Das zentrale Ergebnis seiner Forschungen ist, dass weitaus mehr „Partei“ in amerikanischen Wahlkämpfen steckt, als es die These von den kandidatenzentrierten Kampagnen vermuten lässt. Vor dem Hintergrund der ideologischen Polarisierung befänden sich Kandidaten, Parteien und alliierte Akteure keineswegs in einem „Nullsummenspiel“, wie es in der Forschung vielfach konstatiert werde. Statt für sich um Einfluss auf den Wahlkampf zu ringen, finde ein gemeinsamer, parteilicher Kampf um Mehrheiten statt, wie man ihn aus Europa kenne.

Abschließend zeichnet *Bohne* ein differenziertes Modell der amerikanischen Parteiräume, die er als „brüchige Entitäten mit flüchtigen Organisationskernen“ bezeichnet (S. 265). Sie entstünden a posteriori aus der Interaktion der Akteure jenseits der Kategorie der formalen Mitgliedschaft in einer Partei. Sie seien komplexe und durchlässige Gebilde, deren einzige klare Abgrenzung jene zu dem anderen Lager sei und die sich in hohem Maße durch Kontingenz auszeichneten. Die Parteiräume würden zusammengehalten durch geteilte ideologische Überzeugungen und durch persönliche Verbindungen der Akteure, die in ihrem Berufsleben häufig wechselnde Tätigkeiten in der Parteiorganisation, dem privaten Beratungssektor nachgehen und vorübergehend

Positionen im Kongress oder im Weißen Haus halten. Zudem seien strukturelle Faktoren (Mehrheitswahlrecht, Vorwahlen) dem Zusammenhalt des „Lagers“ zuträglich.

Ein abschließendes Urteil über die vorliegende Arbeit fällt positiv aus. Die aktuelle Forschungsliteratur stets im Blick und ohne sich in der Fülle des empirischen Materials zu verlieren, liefert *Maik Bohne* eine detaillierte Momentaufnahme der Parteiräume der beiden großen US-amerikanischen Parteien. Als Reaktion auf sich stets wandelnde Rahmenbedingungen, z.B. im Bereich der Wahlkampffinanzierungsgesetze, entstehen immer neue Organisationsformen und Akteurskonstellationen im Parteiumfeld, die zwar nicht der formalen Parteiorganisation zugehörig sind, aber sich dennoch parteilich in den Wahlkämpfen engagieren. Das Konzept des Parteiraums selbst, mit seinem Focus auf die informellen Parteirealitäten, erscheint vor diesem Hintergrund als eine Bereicherung für die Analyse der für die Forschung stets schwer einzugrenzenden, weil organisatorisch offenen amerikanischen Parteien.

*Robert Matschoß*

**Klaus Detterbeck: Parteien und Parteiensystem, UVK Verlag, Konstanz und München 2011, 272 S., ISBN 978-3-8252-3575-8, 19,99 €.**

Diese gelungene Einführung in die Parteienforschung richtet sich vor allem an Studierende in politikwissenschaftlichen Bachelor- und Masterstudiengängen. Der Titel erinnert wohl nicht ganz zufällig an Giovanni Sartoris Klassiker „Parties and Party Systems“ aus dem Jahr 1976. Entsprechend ambitioniert ist das Buch auch methodisch. Als theoriegeleitet und vergleichend zugleich beschreibt *Klaus Detterbeck* seine Vorgehensweise.

Dass der Autor diesen doppelten Anspruch einlösen kann, zählt sicherlich zu den herausragenden Stärken dieser Neuerscheinung. Einerseits gelingt es ihm, all die Zahlen und Statistiken, die die empirische Parteienforschung heutzutage so unermüdlich produziert, in größere, auch demokratietheoretisch relevante Zusammenhänge ein-

zuordnen. Andererseits erweitert der Verfasser den Fokus des traditionell auf die nationale Ebene ausgerichteten Faches, indem er die Parteien im Mehrebenensystem betrachtet, also auch die kommunale, regionale sowie supranationale Arena parteipolitischen Handelns in den Blick nimmt und die Besonderheiten des deutschen Falles im Vergleich mit anderen westlichen Parteiensystemen herausarbeitet.

Dabei handelt *Detterbeck* alle für das Studium relevanten Themen der Parteienforschung mit großer Sorgfalt und in ansprechender Weise ab. Seine Sprache ist auf die Adressaten abgestimmt, klar und unpräntiös. Zahlreiche Grafiken und Tabellen lockern den Text auf. Am Ende jedes Abschnitts wird der Lehrstoff in einprägsamen Merksätzen zusammengefasst. Weiterhin finden sich hier in kompakter Form Hinweise auf weiterführende Literatur und Linksammlungen zu nützlichen Onlinequellen. Viel Mühe wurde zudem auf die Formulierung von Übungsfragen verwendet, mit deren Hilfe die Leser selbstständig testen können, ob sie die jeweiligen Inhalte richtig verstanden haben. Die Aufgabenstellungen wirken motivierend, da sie nicht in stupider Form Faktenwissen abprüfen, sondern zur weiteren Beschäftigung mit der Thematik anregen, etwa im Rahmen von Pro- und Contra-Diskussionen innerhalb einer Lerngruppe.

Trotz seines Einführungscharakters verzichtet das Lehrbuch nicht auf komplexere Darstellungen und eigene Thesen. Es fließen auch originäre Forschungsergebnisse, vor allem aus der Habilitationsschrift des Verfassers ein (217 ff.). So manche Schnurre aus der Literatur wird mit Common Sense gekontert. Entideologisierung im belgischen Parteiensystem? Im Gegenteil, der Sprachenkonflikt ist weiter eskaliert (128). Für die Parteien wird es immer schwieriger, Mitglieder zu gewinnen? Stimmt, zugleich sind Mitglieder zur Finanzierung der Parteiarbeit aber auch unwichtiger geworden (136). Auf diese Weise lernen angehende Politikwissenschaftler exemplarisch, empirisch beobachtete Entwicklungen mit Hilfe theoretischer Erklärungsmuster differenziert zu bewerten.

Als einziger ernsthafter Kritikpunkt wäre vielleicht anzumerken, dass der Aufbau des Buches ein wenig impressionistisch wirkt. Ein roter Faden bei der Gliederung ist nicht ohne weiteres zu erkennen und so stehen die einzelnen, für sich allein genommen sehr guten Kapitel mitunter doch recht lose verkoppelt nebeneinander. Da sich manche Überschriften zudem ziemlich ähneln, ist nicht immer auf den ersten Blick klar, welche Einzelaspekte sich jeweils in einem Block verbergen.

Darüber hinaus hätte sich der eine oder andere Leser vielleicht noch mehr historische Hintergründe oder weitergehende Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs gewünscht. Dies sind jedoch Geschmacksfragen, die nichts am positiven Gesamteindruck dieses Lehrbuches ändern, dessen Lektüre hiermit (nicht nur) allen Studierenden empfohlen sei, die auf der Suche nach einer aktuellen, fachlich fundierten und gut lesbaren Einführung in die Parteienforschung sind.

*Philipp Erbentraut, M. A.*

**Hilmar Gernet: (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2011, 255 S., ISBN 978-3-03823-672-6, 38 €.**

Soviel vorweg: In der Schweiz gibt es auf Bundesebene (anders sieht es in den Kantonen Tessin und Genf aus) keine Vorgaben über die Finanzen der Parteien. Abgesehen von den Beiträgen, welche an die im nationalen Parlament vertretenen Fraktionen ausgerichtet werden, fehlt es im Bund (und den allermeisten Kantonen) an einer staatlichen Parteienfinanzierung. Die Parteien sind bei der Suche nach finanziellen Mitteln – wie die Urheber von Volksinitiativen und Referenden – auf sich allein gestellt. Im Gegenzug dürfen sie von jedermann in unbeschränkter Höhe Zahlungen entgegennehmen, ohne die Namen der Spendenden und die Höhe der Beträge offenlegen zu müssen.

Das Buch von *Hilmar Gernet* basiert auf seiner im Jahr 2009 von der Philosophischen Fakultät der Universität Freiburg Schweiz angenomme-

nen Dissertation. Im Anhang finden sich ausführliche Verzeichnisse und die als Endnoten an den Schluss des Buches gesetzten Anmerkungen.

*Gernet* ist Schweizer Leserinnen und Lesern kein Unbekannter, war der Historiker doch nicht nur für verschiedene Zeitungen tätig und Autor respektive Herausgeber verschiedener Bücher, sondern von 1997 bis 2001 auch Generalsekretär der CVP Schweiz. Diejenigen Passagen, in denen *Gernet* auf die Finanzierungsquellen der CVP in den Jahren 1998 bis 2000 eingeht (S. 56 f., S. 83-89) und die Bemühungen der Generalsekretäre der im Jahr 2000 im Bundesrat vertretenen Parteien CVP, FDP, SPS und SVP für eine bessere Honorierung der von den Parteien erbrachten Leistungen schildert (S. 90-97), sind denn auch neben dem Schlusskapitel die spannendsten. Die im Schlusskapitel (S. 194-201) mit dem Titel „Plan für eine schweizerische Parteienfinanzierung“ skizzierten Ideen sind insbesondere deshalb interessant, weil die Parlamentarierinnen und Parlamentarier der bürgerlichen Parteien (also insbesondere die Mitglieder von CVP, FDP und SVP) in den letzten Jahren Vorschläge von linker oder grüner Seite für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung und für eine direkte staatliche Parteienfinanzierung ablehnten. Ihnen gibt *Gernet* zu bedenken (S. 194, S. 198-200), dass der Druck auf die (bürgerlichen) Parteien wachsen wird, nicht zuletzt, weil ihre bisherigen Geldgeber – Grossunternehmen, die sich je länger je stärker mit kritischen Fragen ihrer Aktionärinnen und Aktionäre konfrontiert sehen – ihre Unterstützung verringern oder gar ganz einstellen könnten.

Dass sich mit *Gernet* ein bekannter CVP-Politiker für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der politischen Arbeit ausspricht und dabei nicht nur für öffentliche Gelder an Parteien, sondern auch für Transparenz (so insbesondere S. 198 f.) plädiert, verdient Anerkennung. Deutlich tritt *Gernet* (S. 196 f.) für Parteispenden von juristischen Personen ein. Er fordert aber von den durch Unternehmen unterstützten Parteien, mit diesen klare Leistungsvereinbarungen zu treffen (so auch S. 15) und transparent zu machen. Wenn er – nicht zuletzt mit Blick auf die aus

dem Ausland geäußerte Kritik – anfügt (S. 199), dass es keine glaubwürdige Alternative zu transparenten Modellen gibt, wiederholt *Gernet*, was Wissenschaftlerinnen und -schaftler in den letzten Jahren immer wieder vorgebracht haben. Ob sein Vorschlag (S. 201) eines Runden Tisches mit den „bisherigen und potenziellen Finanzierern der Parteien“ (*Gernet* nennt dabei insbesondere den Verband der Schweizer Unternehmen „Economiesuisse“, die Banken und Chemiekonzerne beziehungsweise ihre Verbände und die Branchenverbände) bei den linken und grünen Parteien und den Bürgerinnen und Bürgern Anklang findet, ist abzuwarten.

Es ist schade, dass sich der Autor nur mit der Finanzierung der Parteien und nicht allgemeiner mit der Politikfinanzierung beschäftigt, stellt sich doch in der Schweiz nicht nur die Frage, wo die Parteien ihre Mittel für Wahl- und Abstimmungskämpfe her haben, sondern auch wie die Abstimmungskampagnen von Initiativ- und Referendumskomitees finanziert werden. Interessant wäre es zu lesen, wie sich die SPS und die Grüne Partei der Schweiz finanzieren – nämlich in erster Linie durch Beiträge ihrer Mitglieder – und warum *Gernet* dies für die bürgerlichen Parteien nicht in Betracht zieht. Immerhin legt er die Konzentration seiner Untersuchung auf die bürgerlichen Parteien schon im Vorwort offen.

Eine kritische Lektüre des Buches durch Politik- und Rechtswissenschaftlerinnen und -schaftler hätte sichergestellt, dass die maßgebende politikwissenschaftliche Literatur und die neuesten Auflagen juristischer Werke ausgewertet werden. Es wäre leserfreundlicher, wenn nicht erst das Blättern zu den letzten Seiten mit den Endnoten zeigen würde, aus welchem Jahrzehnt ein Zitat stammt und ob es sich auf Deutschland oder auf die sich doch in einigem anders präsentierende Lage in der Schweiz bezieht. Die Problematik einer über die Grenzen der eigenen Disziplin angelegten historischen Dissertation zeigen sich auch dann, wenn der Autor auf weniger als zwei Seiten (S. 47 f.) zum Schluss kommt, die Rechtsform des Vereins sei für Parteien ungeeignet. Viele spannende Themen wie das Verhältnis der Parteien zu den Medien, die Gründe für den steigenden Mittelbedarf der Par-

teien, Korruption oder Good Governance werden an mehr als einer Stelle angesprochen, aber nicht ausdiskutiert.

Dem Autor ist zugute zu halten, dass er seine Doktorarbeit, die sich ursprünglich nur auf die Jahre 1964 bis 2005 erstreckte, bis ins Jahr 2010 aktualisiert hat, ist doch die Parteienfinanzierung in den letzten Jahren vermehrt öffentlich diskutiert worden. Im Frühling 2009 gab nämlich die Großbank UBS bekannt, ab sofort keine Parteispenden mehr auszurichten. Diese Ankündigung war nicht nur deshalb brisant, weil sie das Budget der betroffenen bürgerlichen Parteien durcheinander brachte, sondern weil die UBS erst im Oktober 2008 mit dem Segen des bürgerlich dominierten Parlaments eine Staatshilfe zur Bewältigung der Finanzkrise erhalten hatte.

Zur Lektüre empfohlen ist das Buch von *Gernet* allen, die sich einen Überblick verschaffen wollen über die Diskussionen über die private und staatliche Finanzierung der Schweizer Parteien in den letzten fünf Jahrzehnten. Das grösste Kapitel (S. 103-193) ist denn auch dasjenige mit der Übersicht und Würdigung der entsprechenden politischen Vorstöße.

*PD Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann,  
Zürich*

**Paul Glauben/Lars Brocker (Hrsg.): Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Carl Heymanns Verlag, 2. Aufl. Köln 2011, 467 S., ISBN 978-3-452-27421-2, 128 €.**

Informationsansprüche des Abgeordneten, von Gruppen und Fraktionen und des Parlaments als Gesamtheit gegenüber der Regierung sind Element des Status des Abgeordneten, der in den Verfassungen des Bundes und der Länder gleichermaßen verankert ist. Sie sind darüber hinaus eng mit dem Demokratieprinzip verbunden. Dabei sind verschiedene Typen von Informationsrechten zu unterscheiden. Unmittelbar im Status des Abgeordneten verankert ist das Interpellationsrecht des Abgeordneten, das ihm ein jederzeitiges Fragerecht verschafft. Durch Geschäftsordnungsrecht wird dieses Fragerecht in Abstufungen ausgestaltet.

Bekannt sind Kleine Anfragen, die der Abgeordnete selbst gebündelt an die Regierung richten kann, sowie Große Anfragen, die den Fraktionen zustehen. Das Zitierrecht (Art. 43 GG) steht dagegen dem Parlament als Mehrheitsrecht gegenüber der Regierung zu. Das „schärfste Schwert“ parlamentarischer Informationsansprüche ist die Möglichkeit, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen (Art. 44 GG). Er verlässt sich nicht auf die Fremdinformation des Parlaments durch die Regierung, sondern informiert sich selbst zu einem definierten Untersuchungsauftrag und erhebt nach modifizierten Verfahrensregeln der Strafprozessordnung die erforderlichen Beweise.

In das im Detail schwierige Gebiet der parlamentarischen Informationsrechte bringt die Neuerscheinung von *Paul Glauben* und *Lars Brocker* neues Licht, indem sie die Strukturen der parlamentarischen Informationsrechte aufzeigt und ihre Dogmatik weiterentwickelt. Bei dem Werk handelt es sich um die zweite Auflage des 2004 zum ersten Mal erschienenen Standardwerkes zum Untersuchungsausschussrecht. In der Zwischenzeit haben die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesgerichtshofes das parlamentarische Untersuchungsrecht erheblich weiter entwickelt. Die Autoren bewältigen die Aufgabe, in der Neuauflage diese Rechtsprechung und neu hinzugetretene Literatur zu verarbeiten. Im Anschluss an die Grundlagen, die zu Recht nur wenig angepasst wurden, betrafen die ersten großen Änderungen den *Untersuchungsgegenstand* parlamentarischer Informations- und Kontrollrechte (§ 5). Auffallend ist nämlich, dass die jüngere Rechtsprechung des BVerfG und der Landesverfassungsgerichte parlamentarische Informationsrechte aus dem Status des Abgeordneten entwickelt, aber daraus kein absolutes Recht auf Information entwickelt. Es erlaubt, auf Grundlage eines umfassenden und zunehmend differenzierten Abwägungs- und Begründungsansatzes, auch die bedingte Zurückhaltung von Informationen, aber nicht ihre strikte Verweigerung, gegenüber dem Parlament.

Neuere Entscheidungen stellten Wissenschaft und Praxis vor das Problem, wie das Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Regierung und

Parlament im Hinblick auf Informationsansprüche auszugestalten ist. Sie hatten sich daher vor allem mit Fragen der Gewaltenteilung auseinandersetzen. Während geklärt ist, dass ein Abgeordneter weit reichende Informationsansprüche hat, verarbeiten *Glauben* und *Brocker* die herausfordernde Frage, inwieweit das Interesse der Regierung an Zurückhaltung von Informationen diese Rechte begrenzen kann und – vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung – warum. Zu pauschal erscheint mittlerweile die Antwort, Abgeordnete hätten unbegrenzte Informationsansprüche ebenso wie die Ansicht, die Regierung könne Informationsansprüche unbegrenzt zurückhalten.

*Glauben* und *Brocker* nehmen sich dieses Gewaltenteilungsproblems in verstärkter Form an. Unmittelbar geht *Glauben* in § 5 Rn. 30 ff. auf daraus folgende Grundsätze ein. Aus der wechselseitigen Organtreuspflicht folge, dass das Untersuchungsrecht grundsätzlich auf die nachträgliche Kontrolle abgeschlossener Vorgänge begrenzt sei (Rn. 34).

Sie erörtern ausführlich die für alle Bereiche des Untersuchungsverfahrens nun grundlegende BND-Entscheidung (BVerfGE 124, 78) unter verschiedenen Aspekten (§ 5 Rn. 49 ff., § 9 Rn. 11 ff., § 11, § 15, § 17 Rn. 21 ff., 30 ff.), in der das BVerfG das Bestehen eines grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Handlungs- und Beratungsbereiches erörtert und Kriterien für sein Eingreifen darlegt. Soweit er eingreift, lebt eine Darlegungs- und Begründungspflicht der Regierung auf, wenn sie Informationen zurückhalten will. In ihrem Umfeld liegen einige ähnlich gelagerte Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte Nordrhein-Westfalens, Thüringens, Sachsens und Rheinland-Pfalz. Die intensive Auseinandersetzung mit der Entscheidung ist hilfreich, auch weil sie verdeutlicht, dass das BVerfG keineswegs Informationsansprüche der Abgeordneten unterbindet, sondern sie einer Abwägung mit dem Zurückhaltungsinteresse der Regierung zuführt (§ 5 Rn. 54 ff.). Die Autoren zeigen, dass der neue Abwägungs- und Begründungsansatz des BVerfG mit dem Postulat, Abgeordnete umfassend zu informieren, vereinbar ist und hier eine praktische Konkordanz zwischen beiden

Belangen ermöglicht. Die Erkenntnisse der Autoren sind über das Untersuchungsausschussverfahren hinaus verwendbar. Zwar unterliegt das Untersuchungsausschussrecht einem strikten Verfahren, während Informationsrechte im Übrigen durch den politischen Prozess und Geschäftsordnungsrecht bestimmt sind. Jedoch berührt es in materieller Hinsicht die gleichen Fragen, nämlich die Begrenzung des Informationsanspruchs des Parlaments und der Abgeordneten auf Grund konkurrierender verfassungsrechtlicher Belange.

Die jüngere Rechtsprechung des BVerfG wird erhellend in den Zusammenhang mit anderen Konfliktlagen zwischen dem Informationsinteresse des Abgeordneten und dem Zurückhaltungsinteresse der Regierung eingestellt, namentlich aus dem Bundesstaatsprinzip (§ 5 Rn. 60 ff.), kommunaler Selbstverwaltung nach der Föderalismusreform (§ 5 Rn. 90 ff.) sowie grundrechtsähnliche Schutzpositionen bestimmter Träger öffentlicher Gewalt (Rundfunkanstalten und Hochschulen, § 5 Rn. 100 ff.) sowie privater Dritter (§ 5 Rn. 129 ff.).

Erfreulich bleibt, dass das Werk die Rechtslage aller Bundesländer, mindestens in Grundzügen, zum Großteil aber tiefgehend abhandelt (vgl. beispielsweise § 10 Rn. 7 f., § 18 Rn. 16 ff., § 19 Rn. 22 ff., § 23 Rn. 14 ff., 34 ff., § 26). Teilweise haben die Länder, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, in ihren Untersuchungsausschussgesetzen eigene Verfahrensregelungen, insbesondere zum Beweiserhebungsrecht, getroffen. So wird im praktischen Einzelfall deutlich, wann Ergänzungen zu den umfassenden Vorgaben des Verfassungsrechts und der Rechtsprechung des BVerfG zu beachten sind. Unterschiede bestehen etwa im Rechtsschutz Privater im Verfahren (§ 8 Rn. 24) und bei der Reichweite der Anwendung der StPO, die insbesondere im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Position der Beteiligten modifiziert werden muss (§ 22).

Weiter durchdrungen und ebenfalls um neue Literatur (v.a. *Bräcklein*, *Investigativer Parlamentarismus*, 2006) aktualisiert haben die Autoren die Verfahrensgrundsätze des Untersuchungsausschusses (§ 9) und das Beweiserhebungs-

insbesondere das Aktenvorlagerecht (§§ 15, 17). Auch hier hat das BVerfG in seiner BND-Entscheidung neue Maßstäbe gesetzt. Für wissenschaftliche und praktische Zwecke wird das Verhältnis des Untersuchungsausschusses zum Parlament und zu anderen Verfassungsorganen deutlich. Die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung zu parlamentarischen Minderheitenrechten ist ebenfalls aufgearbeitet (§ 27).

Ein vielversprechendes Werk zu einer Materie, die angesichts auch künftiger Untersuchungsausschüsse mit neuen Rechtsfragen in Bewegung bleibt, was schon jetzt auf die dritte Auflage hoffen lässt.

*Dr. Marcus Hahn-Lorber,  
LL.M. (Edinburgh)*

**Georg Kirschniok-Schmidt: Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, Peter Lang Verlag, Frankfurt u. a. 2010, 438 S., ISBN 978-3-631-59955-6, 90,80 €.**

Das Buch von *Georg Kirschniok-Schmidt* beruht auf einer Dissertation, die im WS 2009/10 der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam vorlag. Sie ist eine umfassende monographische Aufarbeitung des Informationsrechts des Abgeordneten auf Grundlage der brandenburgischen Landesverfassung. Sie behandelt damit die gleiche, in Bewegung geratene Thematik wie das aktualisierte Werk von *Glauben* und *Brocker* (Besprechung in diesem Heft). Dabei fokussiert sie sich nicht auf das Untersuchungsausschussrecht, sondern arbeitet allgemein Informationsansprüche des Abgeordneten auf. Die materiellen Problemlagen sind jedoch ähnlich gestaltet.

*Kirschniok-Schmidt* hat die Arbeit aus seiner Tätigkeit als Referatsleiter im brandenburgischen Justizministerium heraus entwickelt und betrachtet damit das Informationsrecht des Abgeordneten aus dem Blickwinkel der Exekutive. Neu ist, dass diese Arbeit nicht allein auf Frage- und Untersuchungsrechte beschränkt ist, sondern umfassend jegliche Ansprüche des Abgeordneten als Subjekt in Informationsflüssen zwischen Parlament und Regierung untersucht. Zunächst berei-

chert *Kirschniok-Schmidt* die Literatur mit einer wissenschaftlichen, spezialisierten Abhandlung über Informationsrechte. Anders als *Glauben* und *Brocker* legt er damit kein Handbuch vor, sondern treibt das Thema „Informationsrechte“ erschöpfend in die Tiefe. Als Praktiker der Exekutive verbindet er immer wieder die rechtliche Tragweite des Themas mit den tatsächlichen Gegebenheiten des politischen Prozesses (S. 161 ff. u.ö.). Im Zusammenspiel mit dem Standardwerk von *Glauben* und *Brocker* wird es damit zur praktischen Arbeitshilfe und zum Ausgangspunkt wissenschaftlichen Weiterarbeitens an diesem umfangreichen Thema.

Ausgangspunkt ist Art. 56 VerfBbg, der neben der in anderen Verfassungen bekannten Regelung des Abgeordnetenstatus auch ein Zugangsrecht der Abgeordneten zu Behörden und Dienststellen sowie auf Vorlage von Akten regelt. Diese Besonderheit ist auch der Wendezeit geschuldet und macht die Beschäftigung mit Informationsrechten des Abgeordneten im Jahr 2010 umso spannender. Wie *Glauben* und *Brocker* lässt es *Kirschniok-Schmidt* nicht dabei bewenden, den Abgeordnetenstatus (S. 23 ff.) zu untersuchen, sondern geht auf das mit Informationsansprüchen verbundene Problem der Gewaltenteilung als zentrales Thema ein (S. 3). Nach einem historischen Abriss (S. 5 ff.) beginnt er mit einem innerstaatlichen Verfassungsvergleich und nimmt den Bestand der deutschen Verfassungssubstanz auf. Zu Recht sieht er Informationsansprüche der Abgeordneten im gesamten deutschen Bundes- und Landesverfassungsrecht verankert (S. 19 ff., 40 ff.). Er arbeitet heraus, dass es verschiedene Generationen oder „Textstufen“ des Verfassungsrechts gibt, wobei die Nachwendeverfassungen besondere Ausgestaltungen aufweisen (S. 48 ff., 61 ff.). Dabei verankert er Informationsansprüche von Abgeordneten auch im Demokratieprinzip im Allgemeinen (S. 27 ff.).

Ausführlich erarbeitet er die Entstehung von Art. 56 VerfBbg als Nachwendeverfassungsrecht, das auch die Reichweite der Informationsansprüche bestimmt (S. 64 ff.). Zur Debatte stand eine Harmonisierung des Informationsrechts der Abgeordneten mit neu geschaffenen Akteneinsichts-

rechten der Bürger, die in Art. 22 VerfBbg niedergelegt sind (S. 72 f.).

Unter der Überschrift „Konfliktfelder“ gelangt *Kirschniok-Schmidt* zur Problematik der Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung durch parlamentarische Informationsrechte (S. 111 ff.). Hier nimmt er eine umfassende Auslegung des Art. 56 VerfBbg vor, die von Interesse für die Gesamtmaterie ist, weil er ausnahmslos alle verfassungsgerichtlichen Entscheidungen zur Thematik auswertet (vor allem S. 113, 117, 119 u.ö.). Als Praktiker der Exekutive denkt er von den Grenzen des Fragerechts und der Antwortpflicht her (S. 119 ff., 226 ff.), entwertet aber das grundsätzliche Informationsrecht nicht. Vielmehr geht er von einem Kooperationsverhältnis der Verfassungsorgane aus (S. 135 ff.) und betont die Aufgabe des Parlaments, an der Staatsleitung teilzuhaben (S. 137 ff.). Streckenweise könnten die Ausführungen an dieser Stelle klarer konturiert werden. Informationsrechte dürfen als solche nicht zu einem „Mitregieren“ des Parlaments führen. Andererseits wirkt eine Betrachtung des Informationsrechts des Abgeordneten, wie *Kirschniok-Schmidt* zu Recht betont, unterbelichtet, wenn man lediglich zwischen „abgeschlossenen und „nicht-abgeschlossenen“ Vorgängen unterscheidet (S. 232 f.) oder den formalen Begriff des „Kernbereichs“ für eine Grenzziehung bemüht (S. 236 ff.). Die materielle Annäherung *Kirschniok-Schmidts* an die Problematik überzeugt dagegen eher und hilft, notwendige Schranken des Informationsrechts dennoch nicht aus dem Blick zu verlieren, sondern sie zu ergründen (S. 246 ff.). Beide nehmen die ihnen jeweils angetrauten Aufgaben der Staatsleitung aus unterschiedlichen Blickwinkeln wahr, weshalb sie jeweils in ihrer Autonomie zu schützen sind (S. 260, 264 ff., 276 ff., 324 ff.).

Diese Betrachtung kann sich den Vorwurf einhandeln, einseitig die Exekutive zu schützen. Sie kann aber auch als Verdienst angesehen werden, das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischem Informationsanspruch und Funktions- und Entscheidungsfähigkeit der Exekutive besser zu ergründen als formale Abgrenzungsformeln oder Postulate eines unbedingten Informationsanspruchs. Wie die jüngere Rechtsprechung und

die Entwicklung der Literatur zeigt, ist es scheinbares Paradox der Informationsgesellschaft, dass Informationen nur dann wirkliche Transparenz schaffen, wenn ihre Herausgabe mit guter Begründung eben auch abgelehnt werden darf. Dies gilt als Grundsatz einer abwägungsbetonten Gewaltenverschränkung auch im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament.

Dr. Marcus Hahn-Lorber,  
LL.M. (Edinburgh)

**Isabel Kneisler: Das italienische Parteiensystem im Wandel, VS Verlag, Wiesbaden 2011, ISBN 978-3-531-17991-9, 39,95 €.**

### I. Mamma mia

„Mamma mia – was ist bloß mit den Italienern los?“ (15) fragt sich *Isabel Kneisler* gleich zu Beginn ihrer 289-seitigen Dissertation über das italienische Parteiensystem und dessen Wandel. Die Dissertation von Frau *Kneisler* behandelt damit eines der interessantesten Parteiensysteme Westeuropas, das zugleich den einzigartigen Fall des kompletten Zusammenbruchs eines demokratischen Parteiensystems in den Jahren 1993/94 darstellt. Deshalb wird in Bezug auf diesen Zusammenbruch auch von den zwei Republiken Italiens gesprochen, obwohl es formal keinen Bruch der Verfassungstradition, wohl aber einen Bruch im Parteiensystem gibt. Nach Smith, auf dessen Einteilung sich *Kneisler* ganz zentral stützt, lässt sich die Intensität eines Parteiensystemwandels in „[...] four distinctive levels of system change [...]“<sup>5</sup> unterteilen. Im Falle Italiens liegt mit „transformation“ die höchste Intensitätsstufe vor.

### II. Das Vorgehen

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf dem Parteiensystemwandel in Italien von 1992 bis 2008. Da ein Parteiensystemwandel in Italien seit 1992 so offensichtlich vorliegt, wird damit nicht das Ob, sondern die Qualität des Parteiensystemwandels seit 1992 anhand der Parteiensystemeigenschaften untersucht. Am Ende soll da-

<sup>5</sup> Smith, Gordon. 1989. „A System Perspective on Party System Change“. In: *Journal of Theoretical Politics* 1,3: 353.

durch eine Beantwortung der drei Schlüsselfragen in Bezug auf den Parteiensystemwandel in Italien „Von wo nach wo? Wie? Warum?“ (17f.) möglich sein. Zentral ist dabei, dass *Kneisler* nach der Einteilung von Smith nicht nur 1992, sondern auch 2008 eine zweite Transformation des Parteiensystems in Italien feststellt (18), wodurch die Abgrenzung des zentralen Untersuchungszeitraums inhaltlich begründet wird.

Daraus leitet die Autorin gleich zu Beginn eine erste Hypothese ab: „Mit dem Wandel des Parteiensystems nach den Wahlen 2008 beginnt für das italienische Parteiensystem eine neue Phase der Stabilität“ (18). Diese sieht *Kneisler* durch einen deutlichen Trend hin zu einem bipolaren Parteiensystem gegeben.

Auch die Relevanz der vorliegenden Arbeit ist gut begründet, denn die Autorin weist zu Recht darauf hin, dass es bisher noch keine „ausführliche quantitativ-empirische Analyse über das italienische Parteiensystem seit den 1990er Jahren bis in die Gegenwart“ (19) gibt. Diese Forschungslücke soll mit der Dissertation geschlossen werden. Die Arbeit weist dabei eine Zweiteilung auf. An den quantitativ-empirischen Überblick über das italienische Parteiensystem bis 2008 schließt sich ein qualitativer Teil an, in dem mögliche Ursachen für den Parteiensystemwandel untersucht werden.

### III. Theoretisches Fundament

Im quantitativen Teil erfolgt zunächst die Vorstellung der Parteiensystemeigenschaften. Auf der strukturellen Ebene werden Format, Fragmentierung, Gewicht der beiden größten Parteien, Asymmetrie und Volatilität betrachtet. Hinzu kommen auf der inhaltlichen Ebene Polarisierung, Segmentierung sowie gesellschaftliche und parteipolitische Konfliktlinien. Damit berücksichtigt *Kneisler* die wichtigsten Parteiensystemeigenschaften. Weitere Beschreibungskriterien wie das Vorhandensein von Antisystemparteien und die Richtung des Parteienwettbewerbs (zentrifugal vs. zentripetal) werden im weiteren Verlauf der Arbeit ebenfalls miteingeschlossen.

Zusätzlich wird der Wandel der Wettbewerbsbedingungen in drei Bereichen beleuchtet: Auf der

Angebotsseite anhand der Parteien, Programme, politischen Eliten und parteipolitischen Konfliktlinien, demgegenüber auf der Nachfrageseite anhand der Wähler und gesellschaftlichen Konfliktlinien, und bei den institutionellen Rahmenbedingungen durch die Betrachtung von Gesetzen, äußeren Einflüssen und Institutionen. Zu letzterem zählt insbesondere das nach 1992 zweimal geänderte Wahlrecht.

### IV. Historie

Ausgangspunkt für das dritte Kapitel ist die These der Pfadabhängigkeit, nach der vergangene Entscheidungen maßgeblich auf die Zukunft wirken. Deshalb stellt *Kneisler* der Betrachtung des Parteiensystems ab 1992 einen kurzen historischen Überblick voran, in dem insbesondere das Parteiensystem der „Ersten Republik“ ab 1946 bis 1992 dargestellt wird. Diese Phase zeichnen nach der Autorin sechs Besonderheiten aus, wovon sicher die fehlende Regierungsalternanz auf Grund der Dominanz der DC (Democrazia Cristiana), sichtbar in der ununterbrochenen Regierungsbeteiligung in dieser Phase und des (fast vollständigen) Ausschlusses der PCI (Partito Comunista Italiano), die wichtigste darstellt. Trotz der großen Regierungsinstabilität zeichnet sich diese Phase zugleich durch eine um so größere Stabilität des Parteiensystems aus, gewissermaßen eine stabile Instabilität.

Für den Zusammenbruch des Parteiensystems 1992 können so zwei wesentliche Gründe ausgemacht werden: als externer Grund der Niedergang der sozialistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa, als interner Grund Tangentopoli, die illegale Parteienfinanzierung und Korruption in bisher nicht gekanntem Ausmaß. Damit wandelt sich 1992 nach *Kneisler* das italienische Parteiensystem von einem pluralistischen hin zum einem hoch fragmentierten und zugleich von Stabilität hin zu Wandel (oder eben Instabilität).

### V. Der Kern

Damit ist der Grundstein für das von Umfang und Inhalt her als Kernstück der Dissertation zu bezeichnende vierte Kapitel über „das italienische Parteiensystem im Wandel“ gelegt. *Kneisler* unterteilt dabei die Phase von 1992 bis 2008



weiter in vier Unterphasen: Die erste Phase von 1992 bis 1996 bezeichnet die Autorin als Krisen- und Transformationsphase, die zweite von 1996 bis 2000 als Bipolarisierungsphase, die dritte von 2000 bis 2005 als Konsolidierungsphase und die vierte von 2005 bis 2008 schließlich als Transitionsphase hin zu einer neuen Stabilität des italienischen Parteiensystems. Zuvor liegt nach *Kneisler* aber auch in dieser Phase noch einmal ein genereller Wandel des Parteiensystems vor. Nur in der dritten Phase lässt sich demnach von einem partiellen Parteiensystemwandel sprechen.

#### VI. Neuere Entwicklung seit 2008

Als fünfte Phase, aber systematisch eine Ebene höher als die vorherigen vier Unterphasen angesiedelt, schließt sich die Entwicklung ab den Wahlen 2008 an, mit denen nach 1992 eine zweite Transformation des italienischen Parteiensystems vorliegt. Wiederum hat sich der Parteiensystemtyp gewandelt, dieses Mal von einem hoch fragmentierten Parteiensystem hin zu einer Zweiparteiendominanz. Insgesamt sieht die Autorin aber auch hierdurch noch keine keine Konsolidierung des Parteiensystems gegeben.

#### VII. Die Ergebnisse

Damit liegt nach *Kneisler* seit 1992 fast durchgehend ein genereller Parteiensystemwandel in Italien vor. Der Wandel des Parteiensystems von 1992 bis 2008 fand vor allem auf der Angebotsseite statt, dagegen kaum auf der Nachfrageseite, da hier viele Elemente der „Ersten Republik“ erhalten geblieben sind, und nur teilweise bei den Rahmenbedingungen, insbesondere beim Wahlsystem.

#### VIII. Der Zusatz

Der zehneitige, schön gemachte Anhang bietet sinnvolle Zusatzinformationen in tabellarischer Überblicksform, so z. B. als nette Dreingabe das zweiseitige italienisch-deutsche Wörterverzeichnis, in dem alle wesentlichen Begriffe des politischen und Parteiensystems Italiens mit einer kurzen Beschreibung aufgeführt und so auch für die noch wenig mit dem politischen System Italiens Bewanderten verstehbar werden. Ein Überblick über sage und schreibe 39 Parteienkürzel macht

die Parteienvielfalt Italiens deutlich. Es schließen sich Überblicke über zahlreiche Parteiensystemeigenschaften, unterteilt in wesentliche Phasen des Parteiensystemwandels, an, abgerundet durch einen Überblick über fünfzehn verschiedene Phasen der Regierungskoalitionen seit 1948.

Das sauber unterteilte Literaturverzeichnis berücksichtigt auch die italienischsprachige Literatur. Sicher hätte zusätzlich noch die ein oder andere Sekundärliteratur berücksichtigt werden können, aber nicht müssen.

#### IX. Fazit

Kritisch und positiv zugleich ist bei der Dissertation von *Isabel Kneisler* zu sehen, dass sie insgesamt sehr deskriptiv und zu wenig analytisch ist, obwohl die dritte Frage nach dem Warum des Parteiensystemwandels eine Gewichtung mehr in letztere Richtung hätte erwarten lassen. Allerdings kann man der Autorin dies auch nicht zum Vorwurf machen, da es ihr mit der von ihr vorgelegten Dissertation auf diese Weise gelingt, die von ihr zu Beginn ausgemachte Forschungslücke durch einen detaillierten quantitativ-empirischen Überblick über das italienische Parteiensystem und dessen Wandel ab 1992 zu schließen.

Die vorliegende Dissertation ist die derzeit umfassendste und aktuellste Darstellung zum Parteiensystem in Italien und dessen Wandel, insbesondere seit 1992. Der Überblick über das Parteiensystem ist dabei ausgehend von einem theoretischen Rahmen äußerst systematisch und beleuchtet alle wichtigen Parteiensystemeigenschaften. Zudem ist der Detailgrad hoch und deckt damit insbesondere ab 1992 alle wesentlichen Entwicklungen des italienischen Parteiensystems in allen Facetten ab.

Insgesamt lässt sich ein *mille grazie* an *Isabel Kneisler* für diese gelungene Dissertation über das Parteiensystem Italiens und dessen Wandel aussprechen. Jeder, der sich eingehender in das Parteiensystem Italiens ab 1992 einlesen möchte, sei hierauf verwiesen.

*Jan Kette, M. A.*

**Sophie-Charlotte Lenski: Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Handkommentar, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, 531 S., ISBN 978-3-8329-1393-9, 69 €.**

Nach dem „Kersten/Rixen“ erschien im soeben vergangenen Jahr ein zweiter Kommentar, der seine Herkunft, jedenfalls teilweise, in München hat. Damit gibt es jetzt, neben den von Morlok und Ipsen verantworteten Kommentaren, vier relativ aktuelle Kommentierungen des Parteiengesetzes.

Dabei darf nicht unterschlagen werden, daß Frau *Lenski* nicht nur als Herausgeberin fungiert, sondern den über 500 Seiten starken Kommentar auch vollständig verfaßt hat. Es handelt sich also um eine eindrucksvolle Energieleistung, um so eindrucksvoller, als dahinter nicht die *manpower* eines Lehrstuhls steht, sondern die Verfasserin gegenwärtig als Akademische Rätin selbst zur „Mannschaft“ eines Lehrstuhls, desjenigen nämlich von Jens Kersten, gehört.

Im Vorwort verweist die Autorin darauf, ihr Kommentar solle „das Parteienrecht in anwenderbezogener Perspektive erfassen“. In dieser Hinsicht ist die Einbeziehung der §§ 16 bis 30 des BWahlG zugleich eine Erfüllung wie eine Erweiterung des gegebenen Versprechens: Ohne Zweifel gehören die Fragen der Kandidatenaufstellung für die staatlichen Wahlen zu den erheblichen praktischen Schwierigkeiten, die sich einer politischen Partei stellen. Dieser Part des Kommentars macht auch nicht nur einen unwesentlichen Anteil aus, sondern umfasst neben einer zwölfseitigen Einführung ins Thema über 100 Seiten Kommentierung. Es finden sich dabei zu den Vorschriften des BWahlG auch Verweise auf die jeweiligen parallelen Normierungen in den Ländern und für die Europawahlen.

Die Kommentierungen sind zwar knapp gehalten, lassen den Leser aber nicht unbefriedigt zurück, sondern sprechen die bei den einzelnen Vorschriften sich stellenden Probleme an. Dies betrifft sowohl Fragen der inneren Ordnung der Parteien, wie etwa die Frage der Geltung des *nebis-in-idem*-Grundsatzes im Parteiordnungsrecht (§ 10 Rn. 48) oder die „Streichung“ von Parteimitgliedern wegen Beitragssäumigkeit (§ 10 Rn. 80 f.),

als auch die praktisch immer bedeutenden und drängenden Schwierigkeiten des Rechts der Parteienfinanzierung. Hier sei etwa an das Thema der Erlangung einer Spende durch die Partei erinnert, das seiner Bedeutung entsprechend breiten Raum erhält (§ 25 Rn. 6 bis 24), oder an die politisch brisante Frage des Spendenannahmeverbots für Spenden von Unternehmen, die durch die öffentliche Hand beherrscht werden (§ 25 Rn. 56 ff.). Die Beispiele einer problembewußten Behandlung der Themen ließen sich fortsetzen. Jeweils präsentiert der Kommentar mit nachvollziehbarer Begründung eine Lösung, der sich der Leser anschließen kann, sich aber auch anhand der meist zumindest knapp nachgewiesenen Gegenansicht anders zu entscheiden vermag.

Die – sehr zurückhaltende – Kritik am Kommentar bleibt meist punktuell. So hätten in Fragen der inneren Ordnung, insbesondere auch des Parteiordnungsrechts, die Entscheidungen der Parteischiedsgerichte stärker herangezogen werden können, die den innerparteilichen Rechtsraum wesentlich mit prägen. Zwar werden die wenigen Judikate, die es bis in die juristischen Fachzeitschriften geschafft haben, auch verwertet. Der Kommentar macht aber keinen Gebrauch von den über das Internet abrufbaren Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte in der Datenbank des PRuF<sup>6</sup>. Ein anderes Desiderat ist dagegen vor allem Symptom für den gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Parteienrecht: Die Einleitung zum Kommentar ist mit zwei Seiten äußert knapp gehalten. Einleitende Passagen zu den Abschnitten des PartG fehlen (anders als etwa zum Recht der Kandidatenaufstellung, das mit einer 14seitigen Einführung bedacht wird). Dies ist vermutlich auch den Umfangsbegrenzungen des Verlages geschuldet, weist aber auch auf das bislang in weiten Teilen noch fehlende Gerüst einer Dogmatik des Parteienrechts hin. Dies schmälert allerdings die Leistung des Kommentars in keiner Weise, der vielmehr durch die solide Bearbeitung der Einzelprobleme den Weg zu einer sol-

<sup>6</sup> Abrufbar unter <http://134.99.90.172/xdos/xdos.htm>, Kollektion „Schieds“. Vgl. zur Benutzung Roßner, Die Datenbanken des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, in: MIP 2000, S. 107 f.

chen Dogmatik zu ebnen hilft. Daß dies in einem sachlichen und flüssig zu lesenden Stil geschieht, sei als weiterer Vorzug des Werkes erwähnt.

*Dr. Sebastian Roßner, M.A.*

**Max Reinhardt: Aufstieg und Krise der SPD. Flügel und Repräsentanten einer pluralistischen Volkspartei, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, 628 S., ISBN 978-3-8329-6575-4, 99 €.**

### I. Vogel contra Fuchs

In seiner Autobiographie schreibt Hans-Jochen Vogel über seine Arbeitsweise: „Meine Arbeits- und Koordinierungsinstrumente waren die wöchentlichen Präsidiumssitzungen, die monatlichen Vorstandssitzungen und regelmäßige Bürobesprechungen, bei denen ich den Teilnehmern mitunter durch meine Neigung auf die Nerven ging, mich auch um Einzelheiten zu kümmern. Anke Fuchs hat das in ihren Erinnerungen anschaulich geschildert<sup>7</sup>“. Besagte Anke Fuchs bezeichnet Vogels Arbeitsweise in ihrer zuvor erschienenen Autobiographie als „ausgefeilte[] Wiedervorlagenmaschinerie“ oder auch als „Vogels Wiedervorlage-System<sup>8</sup>“. Damit sind bereits zwei der von *Max Reinhardt* im Zuge seiner von Oktober 2003 bis 2009 entstandenen Dissertation an der Leibniz-Universität Hannover interviewten dreizehn SPD-Führungspersönlichkeiten aus zwei unterschiedlichen Generationen selbst zu Wort gekommen.

Der Politikwissenschaftler *Max Reinhardt* untersucht in seiner mit 628 Seiten äußerst umfangreichen Dissertation den Wandel der Repräsentationsfähigkeit der SPD-Führung nach dem Zweiten Weltkrieg. „Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit ist, ob sich die parteiflügel- und milieuübergreifende Repräsentationsfähigkeit der SPD und ihrer Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker gewandelt hat“ (33). Dies ist der erste Satz von *Reinhardts* Dissertationsschrift. Völlig unvermittelt wird dem Leser die zentrale Fragestel-

lung präsentiert. Eine Einführung in die Thematik oder gar eine Herleitung und Begründung der Relevanz der Fragestellung fehlen völlig. In gleicher Weise verfährt *Reinhardt* mit seiner Hypothese: „Die Hypothese dieser Arbeit ist, dass die heutige SPD insbesondere nach ihrem Regierungsantritt im Jahre 1998 nicht nur Wählerverluste hinnehmen musste, sondern das Ergebnis eines Wandels in Folge von innerparteilichen Machtkämpfen und oftmals autoritär geführten Ausgrenzungshandlungen ist, die den Wählerverlusten vorausging“ (33).

### II. Die Methode: habitushermeneutisch?

Der Untersuchungsgrund wird in Kapitel 3 angeführt, das „Untersuchungsmethode und Forschungsdesign“ (177-196) behandelt: „Das Ziel der Analyse von Biographien der SPD-Spitzenpolitiker ist es, das politische Feld als sozialen Raum mit seinen Machtpositionen entlang der Konfliktlinien zu analysieren“ (178). Obwohl die gesellschaftlichen Konfliktlinien im Konzept des zweiten, entscheidenden Teils der Arbeit also eine zentrale Rolle spielen, stützt sich *Reinhardt* dazu nur auf eine einzige Seite in einer einzigen Quelle (Rokkan 1965: 675) und ignoriert zudem den Beitrag von Lipset zur Cleavage-Theorie völlig (179, Fußnote 5).

Zur Analyse der 13 Interviews verwendet *Reinhardt* die selbst so von ihm bezeichnete habitushermeneutische Methode. Diese geht einerseits auf das Habitus-Feld-Konzept von Bourdieu<sup>9</sup>, andererseits auf die Hermeneutik zurück. Die vorliegende Arbeit ist somit keine politikwissenschaftliche, sondern eine soziologisch-kulturwissenschaftliche Untersuchung. Trotz seiner zentralen Bedeutung für die Untersuchung erläutert *Reinhardt* das Habitus-Feld-Konzept von Bourdieu allerdings nicht ausreichend (189f.).

### III. Die Biographien

Mehr als die Hälfte des Umfangs der Arbeit wird schließlich von den Biographien in Kapitel 5 bis 17 eingenommen (203-510). Die Analyse der Biographien enthält zahlreiche unnötige Details,

<sup>7</sup> Vogel, Hans-Jochen. 1996. *Nachsichten. Meine Bonner und Berliner Jahre*. München, Zürich: Piper: 228.

<sup>8</sup> Fuchs, Anke. 1991. *Mut zur Macht. Selbsterfahrung in der Politik*. Hamburg: Hoffmann und Campe: 39, 41.

<sup>9</sup> Vgl. dazu insbesondere: Bourdieu, Pierre. 1987 (Orig. 1979). „Der Habitus und der Raum der Lebensstile“. In: *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp: 277-286.

so z. B. eine teilweise Jahrhunderte zurückreichende Auflistung der Familienvorfahren der interviewten SPD-Politiker. Alle dreizehn Biographien folgen dabei einem historiographischen Aufbau. Grundlage sind „oft vielstündige politisch-biographische Interviews“ (10). Unterteilt sind die dreizehn Eliteninterviews in zwei Generationen. Die erste Generation umfasst sieben Interviewpartner aus der „ältere[n] und jüngere[n] Nachkriegsgeneration der *historischen SPD*“. Sechs Interviewpartner der zweiten Generation werden als „Protagonisten der *neuen SPD*“ zusammengefasst. *Reinhardt* selbst bezeichnet die von ihm durchgeführten Interviews als „teilweise biographisch[] und teilweise themenzentriert[], leitfadengestützt[] und teilstandardisiert[]“ (182). Damit scheinen die Interviews alles gleichzeitig erfüllen zu sollen.

Insgesamt stellen sich alle dreizehn Biographien als ergebnisorientierte Zusammenfassung der Interviews in den Worten des Autors dar, in die regelmäßig Kurzzitate aus den Interviews sowie Zitate aus weiteren Quellen eingestreut werden. Die sich aus den Interviews ergebenden Biographien erweisen sich dabei als enttäuschend. Neben einer rein ordnenden Inhaltsangabe der Interviews darf man keinen tiefergehenden analytischen Gehalt erwarten. Der Eindruck einer, wenn auch gerafften, Nacherzählung der Interviews beschleicht so den Leser.

#### IV. Krise einer Dissertationsschrift?

Die „Ergebnisse“ des Vergleichs der Fallstudien lassen sich äußerst knapp zusammenfassen: Ein überwiegender Teil der interviewten SPD-Politiker entstammt „den solidarischen und kleinbürgerlichen Arbeitnehmersmilieus“ (514). Es zeigt sich ein heterogener sozialer Hintergrund der SPD-Spitzenpolitiker beider Generationen betreffs ihrer parteipolitischen Bindung (516). Der Vergleich der Habitūs ergibt eine „Dominanz der modernisierten konservativen Arbeitnehmersmilieus (Neue Manager und Leistungsorientiert-Ständische)“ (528-535). Und schließlich zeigt sich eine „Dominanz der SPD-Rechten und ihrer Vorstellung von einer Teilhabegerechtigkeit“ (548).

Wie lässt sich also die Arbeit von *Reinhardt* bewerten? Als zentraler Kritikpunkt an der Arbeit muss die Operationalisierung der zentralen Hypothese(n) genannt werden. *Reinhardt* misst die Repräsentationsfähigkeit und deren Wandel auf der SPD-Führungsebene anhand der Interviews mit dreizehn SPD-Spitzenpolitikern und deren Unterteilung in zwei Generationen. Um aber tatsächlich ein Repräsentationsdefizit auf der SPD-Führungsebene zu einem beliebigen Zeitpunkt feststellen zu können, hätte *Reinhardt* die Positionen der SPD-Führungspersönlichkeiten mit der Meinungsverteilung in der Bevölkerung und/oder bei den SPD-Wählern abgleichen müssen. Auf welcher Grundlage will *Reinhardt* anhand seiner Daten eine gesicherte Aussage über den Wandel der Repräsentationsfähigkeit auf der SPD-Führungsebene machen können, wenn er diejenigen, die repräsentiert werden, den Prinzipal, die Bürger, nicht einmal in seiner Untersuchung berücksichtigt?

Was kann man *Reinhardt* zu Gute halten? Sehr ausführlich ist das Literaturverzeichnis (577-623). Alle wesentlichen Autobiographien von und Interviews mit SPD-Führungspersönlichkeiten haben Verwendung gefunden, es fehlt allerdings größtenteils eine Berücksichtigung der englischen Fachliteratur. Die Interviews können als Ergänzung zu den bereits vorhandenen Autobiographien und als eine Art „Ersatz“ zu nicht vorhandenen Autobiographien genutzt werden.

Insgesamt ist die vorliegende Dissertationsschrift kaum analytisch, sondern überwiegend eine reine Faktensammlung und -aufzählung und dient damit allerhöchstens als Nachschlagewerk zur SPD-Geschichte. Wer auch über die vielen formalen und stilistischen Mängel hinwegsehen kann, die nötige Ausdauer mitbringt und sich für Details aus dem Leben von SPD-Politikern interessiert, wird in den dreizehn Biographien vielleicht doch noch einiges für ihn Interessantes entdecken können. Allen anderen sei von einer Lektüre abgeraten.

*Jan Kette, M. A.*

**Patricia M. Schiess Rütimann: Politische Parteien – Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Stämpfli Verlag AG Bern, gleichzeitig Bd. 41 der Reihe Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, 726 S., 145 CHF, 134 €, ISBN 978-3-7272-8800-5 (Stämpfli), ISBN 978-3-8329-6959-2 (Nomos).**

Mit dem Buch von *Patricia Schiess Rütimann* liegt nunmehr eine weitere parteienrechtliche Habilitationsschrift vor, vorgelegt an der Universität Zürich. Wie auch die Habilitationsschrift von Foroud Shirvani<sup>10</sup> aus dem letzten Jahr, wählt die Verfasserin eine interdisziplinäre Herangehensweise. Dies ist beim Betrachtungsgegenstand und Untersuchungsziel sicherlich sinnvoll, denn politische Parteien sind kein normatives Konstrukt des Staats- und Verfassungsrechts. Parteien haben sich weitestgehend außerhalb des Staatsrechts und gegen die dominierenden staatstheoretischen Konzepte und Ideologien entwickelt. Das Recht der politischen Parteien wird in der Praxis nur dann effektive Wirkungen entfalten, wenn es diejenigen Bezüge zu den Nachbardisziplinen herstellt, die es ermöglichen, auf einer empirisch tragfähigen Basis das Phänomen zu analysieren.

Die Untersuchung von *Patricia Schiess Rütimann* geht über diesen interdisziplinären Ansatz allerdings noch hinaus und bezieht auch eine Rechtsvergleichung mit ein. Dies erklärt wohl auch den enormen Umfang der Arbeit von immerhin 726 Seiten und 3849 Fußnoten.

Die Habilitationsschrift konzentriert sich auf die Untersuchung der schweizerischen und der belgischen Parteien als privatrechtliche Vereinigungen, die durch ihre Aufgaben und Funktionen in einer Demokratie maßgeblich durch das öffentliche Recht geprägt und überformt sind. Die Organisation und Willensbildung der politischen Parteien sowie die Mitgliedschaft in den Parteien in der Schweiz und in Belgien stehen dabei im Fokus der Betrachtung. Dabei wird eine Gesamtschau der privat- und öffentlich-rechtlichen

Bestimmungen sowie der von den Parteien selbst getroffenen internen Regelungen vorgenommen. Mit der Schweiz betrachtet die Verfasserin ein Land, das kein spezielles Gesetzeswerk für die politischen Parteien vorweisen kann, und mit Belgien ein Land, das lediglich rudimentäre Spezialregelungen hat. Erkenntnisse zum deutschen Parteienrecht und zu den deutschen Parteien, die ja eine sehr spezielle und dichte Regelung erfahren haben, werden teilweise einbezogen. So etwa bei der verfassungsrechtlichen Stellung, der parteiinternen Schiedsgerichtsbarkeit und bei der inneren Ordnung der Parteien.

Die Untersuchung gliedert sich in fünf Teile. Im ersten Teil werden die Grundlagen behandelt, wie etwa die verfassungsrechtliche Stellung und die Definition der politischen Parteien. Der zweite Teil befasst sich mit der Organisation der Parteien im weitesten Sinne, d.h. der Rechtsform, Gliederung, der Möglichkeit von Sanktionen insbesondere gegen Mitglieder. Erörtert wird in diesem Teil auch die Transparenz der Parteien im Hinblick auf ihre Tätigkeiten, aber auch auf die Parteifinanzien. Für die Schweiz, die keine öffentliche Finanzierung der Parteien kennt, wird dabei festgestellt, dass die finanzielle Situation der politischen Parteien, von einzelnen Presseberichten abgesehen, unbekannt ist. Es bestehen keine besonderen Vorgaben für die Buchführung und keine Offenlegungspflichten. Transparenz ist keinesfalls gegeben und wird gesetzlich auch nicht verlangt. Der Verhaltenskodex zur Parteienfinanzierung einer der politischen Parteien bringt es auf den Punkt: die finanzielle Unterstützung durch Unternehmen sei von großer Bedeutung und für die politische Arbeit sei wichtig, dass neben den Parteifunktionären niemand die Namen der Spender und die Höhe der Spende kenne (S. 353 Rn. 705 m.w.N.). Ganz anders die Situation in Belgien, wo eine gesetzliche Regelung zur öffentlichen Finanzierung der politischen Parteien mit darin verankerten Offenlegungspflichten besteht. Im dritten Teil wendet sich *Schiess Rütimann* dem Verhältnis der Parteien zu den Fraktionen und deren Mitgliedern, den gewählten Abgeordneten, zu und wagt damit einen Blick auf die an sich von den politischen Parteien abgekoppelten Politik-

<sup>10</sup> Foroud Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010.

bereiche, jedenfalls nach deutschem Verständnis. In der Schweiz weisen die Fraktionen keine große Eigenständigkeit auf. Die Grenzen zwischen Partei und Fraktion sind sowohl in personeller wie auch in finanzieller Hinsicht fließend. Andererseits sind die Parteien in der Schweiz von den Mandatsträgern finanziell abhängig, da die Mandatssteuern für die meisten Parteien eine wichtige Finanzquelle darstellen. So entsteht ein merkwürdiges Abhängigkeitsverhältnis. Der vierte Teil wendet sich der Willensbildung und den Willensbildungsverfahren in den politischen Parteien zu. Verdienstvoll wird herausgearbeitet, dass in den Statuten der Schweizer Bundes- und Kantonalparteien keine klaren Regelungen zu Aufgaben und Entscheidungsverfahren und -kompetenzen zu finden sind. Auch bleibt unklar, wer für die Nomination von Kandidaten zuständig ist. Mit dem Gebot der innerparteilichen Demokratie, wie es verfassungsrechtlich in Deutschland gefordert wird, kann und darf dies nicht verglichen werden. Bei der Übertragung deutscher Normen verlangt *Schiess Rütimann* wohl zu Recht Zurückhaltung, wegen der Unterschiede zwischen den politischen Systemen. Gefordert werden keine gesetzlichen Bestimmungen, aber ausführliche satzungsrechtliche Regelungen zur demokratischen inneren Ordnung, dies allerdings nicht beschränkt auf die politischen Parteien, sondern für alle politischen Akteure, wie etwa Interessenverbände und jegliche Gruppierungen, die sich zu politischen Fragen äußern (S. 612 Rn. 1237). Politikwissenschaftliche Untersuchungen zur inneren Ordnung und die Beobachtung der aktuellen Entwicklung führen *Schiess Rütimann* zu der Erkenntnis: es gibt keinerlei Hinweise für eine Neigung der Parteien „Vorgaben zu verletzen oder anderswie die Grundsätze der demokratischen Willensbildung zu missachten“ (S. 625 Rn. 1268). Im letzten und fünften Teil der Arbeit erfolgt die Zusammenführung der untersuchten Teilbereiche und Aspekte. Die Frage nach einem inneren System, der inneren Stimmigkeit der herausgearbeiteten Rechtsprinzipien oder Werte, die hinter den gesetzlichen Anordnungen stehen und sich in ihnen verwirklichen, wird hier beantwortet.

*Schiess Rütimann* verneint, in Anbetracht der funktionalen Besonderheiten des Parteiensystems in der Schweiz, die Notwendigkeit, ein Schweizer Parteiengesetz zu erlassen. Die im Laufe der Untersuchung herausgearbeiteten Vorschläge für die Praxisänderung und für Revisionen von Gesetzesbestimmungen fußen alle auf der in der Schweiz bestehenden Verankerung der Parteien im Vereinsrecht. Änderungen im geltenden Recht werden als ausreichend angesehen. Insbesondere bei einer Verlagerung des Schwergewichts der Regelungen der Schweizer Parteien weg von den zivilrechtlich geprägten vereinsrechtlichen Regelungen hin zu öffentlich-rechtlichen Erlassen sieht *Schiess Rütimann* den bisher mit Erfolg beschrittenen Weg verlassen.

Insgesamt bietet die Arbeit neben einer akribischen Darstellung, Aufarbeitung und Behandlung der äußeren wie inneren Regelungen des Rechts der politischen Parteien in der Schweiz und in Belgien einen Einblick in die innere Stimmigkeit des Systems der politischen Parteien in beiden Ländern. An vielen Stellen entführt das Werk den Leser in die funktionalen Besonderheiten der Schweiz, um ihn mit Hilfe der Rechtsvergleichung dort gleich wieder abzuholen. So gelingt es der Verfasserin, eigene Denkansätze und Erkenntnisse der nationalen Ebene zu entheben und aus einer anderen Perspektive zu überprüfen. Das Werk regt zur vertieften Auseinandersetzung an und ist auch für den informierten Leser eine Bereicherung.

Dr. Heike Merten

**Eva Johanna Schweitzer/Steffen Albrecht (Hrsg.): Das Internet im Wahlkampf, Analysen zur Bundestagswahl 2009, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, 319 S., ISBN 978-3-531-17023-7, 29,95 €.**

Befeuert durch den US-Wahlkampf 2008 und die strategische Bedeutung des Internets für den Wahlsieg Obamas, versprach auch der Wahlkampf zur Bundestagswahl 2009 zum Online-Wahlkampf zu werden. Dass er dies nur bedingt wurde, wissen wir nun, nicht zuletzt dank des unter Herausgeberschaft von *Schweitzer/Albrecht* 2011 erschienenen Sammelbands, der dem inter-

essierten Leser aufzeigt, wie es um die Potentiale und Effekte, aber explizit auch um die Grenzen und die tatsächliche Relevanz internetbasierter politischer (Wahlkampf-)Kommunikation im Kontext der Bundestagswahl 2009 bestellt ist. Damit liefert der vorliegende Sammelband einen wichtigen Beitrag zur systematischen und strukturierten Betrachtung eines Forschungsbereichs, der eine enorme Fülle an Publikationen unterschiedlichster Provenienz aufweist. Unter Berücksichtigung verschiedener Akteursperspektiven und der „zentralen Format[e] der politischen Online-Kommunikation“ (S. 13) werden in den einzelnen Beiträgen „Strategien, Inhalte, Rezeptions- und Wirkungsweisen des E-Campaigning“ (S. 13) dargestellt.

Besonders positiv hervorzuheben ist der einführende Beitrag der Herausgeber: untermauert durch empirische Belege wird zunächst der gesellschaftliche Stellenwert des Internets als politisches Kommunikations- und Informationsmedium herausgearbeitet, immer mit Bezug zu den daraus resultierenden Implikationen für den 2009er Wahlkampf. Darüber hinaus bieten *Schweitzer/Albrecht* dem Leser eine sehr empfehlenswerte Zusammenfassung der Anfänge und Entwicklungsstadien von Online-Wahlkämpfen in den USA und Deutschland. Dabei beschränken sich die Autoren nicht auf eine rein deskriptive Darstellung der einzelnen Entwicklungsphasen, sondern stellen dieser eine nützliche Aufarbeitung des Forschungsfeldes der Online-Kommunikation zur Seite. So ergibt sich ein anschauliches und zugleich wissenschaftlich fundiertes Bild zentraler Theorien, Instrumente und Methoden politischer Online-Kommunikationsforschung.

Auf Grundlage dieser Einführung folgen nun vier Kapitel mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten. Das Kapitel „Kontext und Strategien“ wird eröffnet durch einen Beitrag von *Christoph Bieber*, der den Leser noch einmal mit in das Jahr 2009 nimmt, indem er Kontextbedingungen („Der Obama-Effekt“, „Das Superwahljahr“, „zensursula-Kampagne“) und Verlauf des Internet-Wahlkampfes 2009 skizziert. Außerdem bietet er eine Übersicht über das Spektrum an kommunikativen Möglichkeiten, die die Parteien zur Kampagnengestaltung genutzt haben. Ange-

sprochen werden neben der mittlerweile obligatorischen Website auch Social Media und Web 2.0 Angebote. Allerdings, so stellt der Autor dar, ist dieses kommunikative Feuerwerk nach Abschluss des Wahlkampfes erloschen, die „alte Medienwelt“ (S. 91) übernimmt wieder das Kommando. Nachhaltige Einflüsse des Online-Wahlkampfes auf die politische Kommunikation der Parteien oder gar den politischen Prozess sieht *Bieber* nur am Rande. Dennoch spricht der Autor vom Online-Wahlkampf 2009 als einer „Zäsur für das politische Internet“ (S. 93f.), was er unter anderem an der Erweiterung der Parteienlandschaft um die Piratenpartei festmacht. Sinnvoll ergänzt werden diese Betrachtungen durch eine über den nationalen Kontext hinausgehende vergleichende Studie von Online-Kampagnen in Frankreich, Deutschland, Großbritannien und den USA. *Lilleker/Jackson* gehen in ihrer Analyse der Frage nach, ob die Etablierung des Internets als Kommunikationsmedium und die Möglichkeiten des Web 2.0 einen neuen interaktiveren Kampagnentyp zur Folge haben. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass allein die Kampagne von Barack Obama 2008 eine innovative und wegweisende Ausnahme darstellt. In der Regel nutzen die analysierten politischen Akteure die partizipatorischen und interaktiven Potentiale des Internet jedoch nicht, vermutlich, um die Kontrolle über ihre Kampagne nicht zu verlieren.

Das sich anschließende Kapitel begibt sich nun auf die Nutzerebene. Es thematisiert die überaus relevante Frage nach der Nutzung und der Bedeutung des Internets als Medium der politischen Information. Genau dieser beiden Fragen nimmt sich der Beitrag von *Faas/Partheymüller* an. Ausgehend von der Tatsache, dass das Internet mittlerweile in allen Gesellschaftsschichten angekommen ist, gehen die Autoren der zu Recht kritisch („digital divide“ und „Pullmedium“, S. 120) aufgeworfenen Frage nach, ob damit auch eine gestiegene Bedeutung des Internets als politisches Informationsmedium einhergeht. Gleichzeitig versuchen die Autoren in Anlehnung an Erkenntnisse aus der Partizipations- und Rezeptionsforschung diejenigen Faktoren zu ermitteln, die eine Hinwendung zu politischen On-

line-Angeboten begünstigen. Dazu nutzen *Faas/Partheymüller* Daten repräsentativer Querschnittsbefragungen im Vorfeld der Bundestagswahlen 2005 und 2009, die sowohl Nutzungshäufigkeit, als auch Nutzungsintensität politischer Online-Angebote abbilden. So können in Kombination mit soziodemografischen Variablen sowie kognitiven bzw. partei- und wahlbezogenen Variablen sehr differenzierte Aussagen über die Nutzer politischer Online-Angebote getroffen werden. Diese sind sowohl 2005 als auch 2009 im Durchschnitt eher jung, männlich, formal gut gebildet und politisch interessiert. Insgesamt bewerten die Autoren die Bedeutung des Internets für die politische Information auf gesamtgesellschaftlicher Ebene als „noch in den Kinderschuhen“ (S. 133) befindlich. Der Beitrag von *Stefan Marschall* widmet sich ebenfalls der Frage nach der Nutzerschaft politischer Online-Angebote, allerdings anhand eines konkreten Instruments aus dem Bereich der politischen Bildung, dem „Wahl-O-Mat“. Online-Befragungen der User dieses Tools bestätigen das Bild des von *Faas/Partheymüller* identifizierten durchschnittlichen Nutzers. Der Beitrag von *Stefan Marschall* liefert darüber hinaus interessante Erkenntnisse über die Motive und Effekte der „Wahl-O-Mat“-Nutzung. Aufschlussreich ist dabei vor allem der Abschnitt, der sich den Unterschieden in den Motiven und Effekten im Vergleich der Gruppen der „Politikaffinen“ und „Politikfernen“ widmet. Gerade „Politikferne“ nutzen den Wahl-O-Mat vor anstehenden Wahlen verstärkt als Rat- und Orientierungsgeber. Daran wird deutlich, welche Relevanz unabhängigen politischen Informationsangeboten zukommt, gleichzeitig verdeutlicht auch der Autor selbst, welche Verantwortung daraus für die Anbieter solcher Tools resultiert.

Die Beiträge des dritten Kapitels unter der Überschrift „Inhalte und Formate“ befassen sich schwerpunktmäßig mit dem Stellenwert von Web 2.0 und Social Media Angeboten als Kampagnenplattformen. Hier gewinnt der Sammelband erneut an Relevanz, fehlt es doch gerade in diesem noch jungen Bereich an systematischen empirischen Analysen. Im Rahmen einer Inhaltsanalyse und unter Berücksichtigung der Nutzer-

statistiken analysiert der Beitrag von *Marko Bachl* Erfolgsfaktoren von Wahlkampfvideos auf der Plattform *YouTube*. Die Bedeutung und Vernetzung politischer Weblogs und Wahlblogs untersucht *Steffen Albrecht* im Vergleich der Wahlkämpfe 2005 und 2009. An diesem Beitrag wird die Flüchtigkeit des Forschungsgegenstands deutlich. Die Bedeutung politischer Weblogs im Wahlkampf ist durch technologische Innovationen wie den Microblogging Dienst Twitter erheblich gesunken. So schließt sich folgerichtig der Beitrag von *Jürgens/Jungherr* an, der die Inhalte im Wahlkampf relevanter Twitterkanäle analysiert. Neben den Inhalten der Twitter-Nachrichten werden auch die Kommunikationsdynamik sowie die Kommunikationsnetzwerke zwischen den Nutzern des Dienstes untersucht. Für den Wahlkampf 2009 gilt der Befund, dass Politiker gegenüber anderen politikhahen Akteursgruppen auf Twitter unterrepräsentiert sind. In einem Sammelband über die Bedeutung des Internets im Wahlkampf kann und darf auch eine Analyse Sozialer Netzwerke nicht fehlen, zu sehr gefestigt ist ihr Platz im „Ensemble der Wahlkampfaktivitäten“ (S. 226). Diesen Beitrag liefern *Kunert/Schmidt* mit der Untersuchung des wahlkampfbezogenen Angebots auf den einschlägigen Plattformen (Facebook, Studi-VZ, Wer-kennt-Wen). Außerdem werden den Angeboten der einzelnen Plattformen spezifische Rollen und Funktionen für den Online-Wahlkampf zugeschrieben. Abgerundet wird das dritte Kapitel schließlich durch den Beitrag von *Kunze/Bauer/Becker*. Die Autoren analysieren die Webseiten von 750 Direktkandidaten aus dem Spektrum aller im Bundestag vertretenen Parteien in den Dimensionen Inhalt, technische Gestaltung, die Einbindung von Web 2.0 Angeboten sowie die Responsivität der Kandidaten auf E-Mail Anfragen. Über alle Parteien hinweg zeichnen sich die Angebote durch eine geringe Ausschöpfung des kommunikativen Potentials des Internets aus.

Das Verhältnis zwischen alten und neuen Medien ist schließlich thematischer Schwerpunkt des vierten und letzten Kapitels. Auch hier kann der Sammelband mit zwei lesenswerten Beiträgen aufwarten. *Eva Schweitzer* untersucht im Rah-



men einer longitudinal vergleichenden Inhaltsanalyse Partei-Webseiten zu Landtags-, Bundestags- und Europawahlen auf Spuren klassischer journalistischer Darstellungs- und Selektionsmuster. Damit liefert *Schweitzer* einen Beitrag zur Medialisierungsforschung. Der Autorin gelingt es nachzuweisen, dass politische Akteure sich bei der Gestaltung ihrer Online-Kampagnen an der „offline“ Medienlogik orientieren. So können Online-Inhalte einfacher von den klassischen Medien übernommen werden und als verlängerter Arm der Online-Kampagne dienen. In welcher Weise alte und neue Medien in einem Wechselverhältnis stehen, thematisiert auch der letzte Beitrag des Sammelbands. *Roessing/Podschuweit* beleuchten die Rolle der Online-Enzyklopädie Wikipedia als Wahlkampfmedium und gehen darüber hinaus der Frage nach, ob sich die durch die Nutzerschaft selbst editierten Inhalte der Plattform auch in den klassischen Medien wiederfinden und umgekehrt. Besonders spannend ist dabei der vorangestellte Abschnitt, der veranschaulicht, wie die politische Meinungs- und Inhaltsbildung auf Wikipedia erfolgt und welchen Manipulations- und Instrumentalisierungsversuchen die Inhalte der Plattform ausgesetzt sind. Dies wird am Beispiel der Darstellung der Partei „Die Linke“ auf Wikipedia verdeutlicht. Die Autoren können einen „regen Austausch zwischen traditionellen Medien und Wikipedia“ (S. 310) nachweisen, was unter dem Gesichtspunkt der journalistischen Sorgfaltspflicht doch Fragen an die Arbeitsweise von Journalisten aufwirft. Denn die Autoren stellen fest, dass im Rahmen so genannter "Citation-Cycle" (S. 300) die Gefahr besteht, dass auch manipulierte Wikipedia-Inhalte Einzug in die massenmediale Berichterstattung finden können. Allerdings, so die Autoren, ist diese Gefahr als sehr gering einzustufen.

In der Zusammenschau ein wirklich empfehlenswerter Sammelband, der nicht nur ein vielschichtiges Bild der Bedeutung des Internets für den Wahlkampf 2009 zeichnet, sondern auch auf Desiderate und Potentiale verweist. Denn gemeinsam ist den Beiträgen der Schluss, dass die Möglichkeiten des Internets für die politische Kommunikation noch längst nicht ausgeschöpft

werden. Dabei gilt es jedoch, auch die Grenzen der Vereinbarkeit der beiden Sphären Politik/Internet mit der jeweils ganz eigenen Kommunikationskultur zu beachten. Das Internet ist zumindest im Wahlkampf 2009 nicht zum „neuen Leitmedium“ (S. 51) avanciert. Vielmehr findet eine Übertragung etablierter Kommunikationsformen und -logiken auf den Online-Kontext statt.

*Katharina Hanel, M.A.*

**Elmar Wiesendahl: Volksparteien. Aufstieg, Krise, Zukunft, Verlag Barbara Budrich, Opladen [u.a.] 2011, 240 S., ISBN 978-3-86649-385-8, 19,90 €.**

Totgesagte leben länger lautet das Fazit dieser streitbaren, aber lesenswerten Intervention wider die These vom Ende der Volksparteien. *Elmar Wiesendahl* zeichnet in groben Strichen und über weite Strecken mit angenehm leichter Feder Aufstieg, Hochzeit und Krise der Volksparteien in Deutschland nach.

Mit der Routine des Altmeisters erzählt der Verfasser zunächst, wie sich CDU/CSU und SPD zu den tragenden Pfeilern des Parteiensystems der jungen Bundesrepublik Deutschland entwickelten. Eine ganz erstaunliche Erfolgsstory ist das zu Beginn. Wiesendahl begründet sie sozio-ökonomisch. In erster Linie habe der wirtschaftliche Aufschwung der Nachkriegsjahre die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich die Volksparteien mit einem „Überbietungswettbewerb um eine Politik der Wohltaten“ (215) in weiten Teilen der Wählerschaft verankern konnten. Steigender Wohlstand und soziale Sicherheit seien der Stoff gewesen, aus dem Stammwählerträume gemacht wurden: vom Wirtschaftswunder zum Wahlwunder.

Ausgehend von dieser Erkenntnis startet dann auch die Diskussion möglicher Ursachen für den gegenwärtigen Niedergang der Volksparteien, in deren Verlauf *Wiesendahl* (noch einmal) die wohlbekannten Erklärungsansätze aus der einschlägigen Parteienliteratur der vergangenen Jahre durchbuchstabiert: Ende des Wirtschaftsbooms, neue Konfliktlinien und gesellschaftlicher Umbruch, Wertewandel, Vertrauensverlust

und Milieuerosion sind nur einige der Fäden, die der Autor hier aufnimmt und zu einem „komplexen Ursache-Wirkungsgeflecht“ (217) verknüpft. Spektakulär Neues fördert diese Revision zwar nicht mehr zu Tage. Lehrreich und pointiert ist sie aber allemal.

Den Höhepunkt der Argumentation bildet freilich das spannende, wenngleich nicht restlos überzeugende Schlusskapitel des Buches, in dem *Elmar Wiesendahl* einen Blick in die politikwissenschaftliche Glaskugel wagt, um das weitere Schicksal von CDU/CSU und SPD vorherzusagen. Das Orakel dürfte auf den ersten Blick all jene freuen, die sich selbst als kritische Freunde der Volksparteien verstehen, die Integrationsleistungen der Großen beim Wiederaufbau Deutschlands hoch halten oder inzwischen schlichtweg Mitleid mit den „ratlosen Zwergen“ haben. Ungeachtet aller Unkenrufe steht für *Wiesendahl* nämlich fest: Das Ende der Volksparteien ist nicht in Sicht (219).

Auf diese Weise geraten zwei Stränge der gegenwärtigen Parteienforschung in den Fokus seiner Kritik. Da ist zum einen die Göttinger Schule um Peter Lösche und Franz Walter, die *Wiesendahl* als voreilige Verkünder des Untergangs rügt. Sie würden in monokausaler Weise von der Erosion der sozialmoralischen Milieus auf das Verschwinden der Volksparteien schließen. Zum anderen geht es der internationalen Party-Change-Forschung im Fahrwasser von Richard Katz und Peter Mair an den Kragen. Insgesamt stehe diese Richtung „auf empirisch wackeligen Füßen“ und sei auch im Einzelnen „pseudoexakt“ und „nicht besonders überzeugend“ (220 f.).

Kartellpartei, Berufspolitikerpartei, professionalisierte Medienkommunikationspartei – hinter all diesen Modemarken zur Kennzeichnung eines angeblich neuen Stadiums in der Parteientwicklung verbergen sich für *Wiesendahl* nämlich nur Tendenzen, die in Wirklichkeit schon der Entwicklung der Volksparteien inhärent seien. Partielle Phänomene würden so zu grundlegenden Transformationskennzeichen hochgejazzt. Offenbar ein Fehlschluss. Denn: „Wider die These vom Ende der Volksparteien sind diese zwar angeschlagen, aber nicht tot zu kriegen“ (221). Der

Übergang zum Fünfparteiensystem habe CDU/CSU und SPD zwar unwiderruflich geschwächt. Und daher gilt: „Für Volksparteien im Herbst gibt es keinen erneuten Frühling“ (215). Sie müssten deshalb aber „(noch) nicht um ihren Volksparteienstatus fürchten“ (222). Wie das zusammen passt?

Der argumentative Ausweg besteht für *Wiesendahl* in einer extrem reduktionistischen Reformulierung des Volksparteibegriffs: Entscheidend für die Verleihung des Prädikats soll demnach künftig die Frage sein, ob die Großen als „Marktführer“ weiterhin „die Nase vorn haben“ und in der Lage sind, ihre „Spielmacherfunktion“ auszuüben. Parteien blieben solange Volksparteien, wie sie „eine Koalitionsregierung anführen können und den Regierungschef stellen“ (222).

Und dieser Kunstgriff ist dann doch etwas zu kühn geraten. Zwar leuchtet *Wiesendahls* Versuch ein, den Volksparteiestatus von einem bestimmten Mindestanteil an Wählerstimmen zu entkoppeln („Volksparteien sind keine 40-, 30- oder 20- Prozentparteien“). Doch wäre nach seiner Logik nun automatisch jede Partei eine Volkspartei, die in den Koalitionsverhandlungen den Chefessel erobern kann. Ein solches, rein formalistisches Kriterium ist aber nicht nur reichlich kontraintuitiv und ahistorisch. Es widerspricht nebenbei auch den viel umfangreicheren typologischen Merkmalen, die der Autor selbst in einer Art Bestimmungsbogen für Volksparteien weiter vorn im Buch aufstellt (107 ff.).

Dort – wie übrigens auch in früheren verdienstvollen Arbeiten *Wiesendahls* – wird der Volksparteiestatus sinnvollerweise vor allem an das Selbstverständnis von Großparteien geknüpft, das sich auf den Anspruch stützt, schichtübergreifend und weltanschaulich verbindend weite Teile der Wählerschaft integrieren und ausgleichend vertreten zu wollen. Dass aber genau diese Art breiter zivilgesellschaftlicher Verankerung nachgelassen hat, kann und will auch *Wiesendahl* ja gar nicht ernsthaft bestreiten. Was die Anerkennung der empirischen Krisensymptome betrifft, gibt es bei näherer Betrachtung also gar keinen echten Dissens zwischen ihm und den Autoren, die das Ende der Epoche der Volkspar-

teien gekommen sehen. Dann stellt sich aber doch die Frage, wie fruchtbar das Festklammern an bloßen Worthülsen ist? Zweifelhaft scheint der Mehrwert jedenfalls dann, wenn die überkommenen Begriffe erst kernsaniert werden müssen, damit sich die Wirklichkeit der schönen Theorie überhaupt noch irgendwie fügen mag. Wenn die alte Welt sich weiter dreht, beschreibt man sie mit neuen Worten. Oder man zwingt die neue Welt unter die alten Worte bis es quietscht.

*Philipp Erbentraut, M.A.*

**Claudia Zilla: „Demokratie“ im Diskurs politischer Parteien. Argentinien und Chile im Vergleich, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, 305 S., ISBN 978-8329-6571-6, 59 €.**

*Claudia Zilla* stößt mit ihrer Monographie zum Diskurs politischer Parteien am Beispiel zweier argentinischer und zweier chilenischer Parteien in gleich zwei Forschungslücken. Zum einen lenkt sie den Blick auf die von der aktuellen Lateinamerikaforschung wenig beachteten institutionalisierten Parteien in der Region und deren Diskurse. Zum anderen nimmt sie eine qualitative Analyse des von diesen Akteuren verwandten Demokratiebegriffs vor und fügt damit der Parteienforschung einen wichtigen Aspekt und eine beispielhafte Arbeit für ein solches methodisches Unterfangen hinzu. Schon an dieser Stelle sei gesagt, dass es als gewinnbringend erscheint, ein solches Vorgehen auch in Zukunft vertieft zu verfolgen, nimmt man die hier besprochene Studie als Maß.

Als Ausgangspunkt wählt *Zilla* die in der Politikwissenschaft zu Lateinamerika weit verbreitete These, Parteien in der Region zeigten in den vergangenen Jahrzehnten ein Verhalten, das mit der Demokratie verträglich und ihr förderlich sei. Diese Verhaltensänderung im Vergleich zu früheren Phasen rühre aus einer gesteigerten Wertschätzung der Demokratie, die auf eine gewandelte Auffassung der politischen Ordnung aufgrund der in den autoritären Regimen gemachten Erfahrungen gründe. Um diese These einer nötigen empirischen Überprüfung zu unter-

ziehen, nimmt die Forscherin den Diskurs zweier argentinischer Parteien und zweier chilenischer Parteien in den Blick. Hierbei handelt es sich konkret um die argentinische Radikale Bürgerunion (*Unión Cívica Radical*, UCR) und die argentinische Justizialistische Partei (*Partido Justicialista*, PJ) sowie im chilenischen Fall die Sozialistische Partei (*Partido Socialista de Chile*, PS) und die Christdemokratische Partei (*Partido Demócrata Cristiano*, DC). Sie unterzieht dazu die Äußerungen der genannten Parteien aus den Jahren 1950-2009 einer qualitativ-induktiven Inhaltsanalyse und vollzieht den Teil des Diskurses nach, der sich auf das Demokratieverständnis im Ist- und Soll-Zustand, die damit zusammenhängende Rolle des Staates, den angestrebten Wandel und die Rolle der Partei bezieht.

Die Studie wird in sechs Kapiteln präsentiert: nach einem zugänglichen Umriss des Problemereichs und einer umfassenden Darstellung der Forschungslage, sowohl zu den gewählten Fällen als auch zu Parteiendiskursen und ihrer Rolle in der politikwissenschaftlichen Forschung zur politischen Kultur, ordnet *Zilla* ihr eigenes Forschungsdesign in das Panorama der bestehenden Literatur ein (Kap. 1).

Im zweiten Kapitel widmet sich die Autorin in großem Umfang dem theoretisch-methodischen Rahmen der Untersuchung, was einerseits das Verständnis der verwandten Kernbegriffe (Parteien, Demokratie und Diskurs) umfasst, und andererseits eine intensiv betriebene Reflexion der eigenen forschungslogischen Grundannahmen und ihrer methodischen Umsetzung in der Untersuchungspraxis betrifft. Ein besonderes Augenmerk in diesem Kapitel gilt der genauen methodischen Herangehensweise der Studie, nämlich der qualitativen Inhaltsanalyse, die dem in der Parteienforschung weit verbreiteten quantitativen Ansatz gegenübergestellt wird.

Die Arbeit folgt dem Forschungsprogramm des historisch-empirischen Ansatzes, woraus sich die Tatsache erklärt, dass dem jeweiligen Kontext der ausgewählten Fälle in besonderem Maße Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die politischen Entwicklungen der Jahre 1950 bis 2009 werden

in Kapitel 3 in einiger Länge, doch schematisch und einprägsam, aufgearbeitet.

Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse der Inhaltsanalyse präsentiert. Der Leser bekommt so einen tiefen Einblick in das Demokratieverständnis der vier Parteien und dessen Wandel im Lauf der Jahre. Hier wird die Dichte der Informationen zu einem umfassenden Bild verbunden, und der Vorteil der methodischen Arbeitsweise spiegelt sich in dieser von Daten gesättigten Darstellung.

Die so erarbeiteten Einzelbilder führt *Zilla* schließlich in dem folgenden Kapitel 5 zusammen, wenn die Diskurse der Parteien im Kontext rekonstruiert und einander gegenübergestellt werden.

Die Monographie schließt mit einem Epilog in Kapitel 6, der die methodischen Ansprüche der Autorin vor dem Hintergrund der abgeschlossenen Untersuchung reflektiert und evaluiert.

Die Ergebnisse der Studie sind hochinteressant und besitzen Relevanz auch jenseits der Untersuchung lateinamerikanischer politischer Systeme. *Zilla* kann die Unterschiede in der diskursiven Behandlung von „Demokratie“ zwischen den einzelnen Parteien überzeugend und umfassend aus ihrem Material erarbeiten. Dabei gelingt es ihr, den einzelnen Parteien jeweils eine ihnen eigene Auffassung der Demokratie zuzuordnen, die sich in sehr spezifischen Ausprägungen darstellen kann und sehr stabil oder aber starken Veränderungen unterworfen sein kann. Zudem kann gezeigt werden, dass auch der Stellenwert der Demokratie im Diskurs von Partei zu Partei unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

Besonders interessant ist dabei, dass der Vergleich zwischen beiden politischen Systemen eine Gruppierung zulässt. Die Einbettung in den jeweiligen Kontext trägt hier zur Interpretation der Ergebnisse bei und ermöglicht es, diese in einen breiteren Zusammenhang zu stellen und dementsprechend zu interpretieren.

Aufgrund der so erarbeiteten Ergebnisse kann abschließend die These zum Zusammenhang von Verhaltenswandel und Demokratieverständnis der Parteien diskutiert werden. So ist zunächst

festzuhalten, dass nur die chilenischen Sozialisten einen wirklichen Wandel in ihrer Demokratieauffassung erkennen lassen. Allerdings lässt die Art, wie Demokratie behandelt wird, in einem größeren Verständnis doch bei allen Parteien eine deutlich positivere Einstellung bezüglich der einzelnen Aspekte demokratischer Ordnungen erkennen. Dieser Wandel ist laut *Zillas* Ergebnissen untrennbar mit den autoritären Erfahrungen verknüpft.

*Zilla* stellt an ihre Untersuchung den Anspruch, auch methodisch Innovationen in der empirischen Parteienforschung anzustoßen. Dies gelingt ihr aufgrund der großen Sorgfalt und des Bemühens, den Forschungsprozess und die damit verbundenen methodischen Entscheidungen nachvollziehbar zu machen. Die Reflexion über die eigene Rolle als Forscherin, die eigenen Grundannahmen und die daraus resultierende Vorgehensweise wird in einem sinnvollen Umfang betrieben, zumal wenn man den Bruch mit dem *mainstream* nachvollziehbar und sinnvoll argumentieren will. Ebenso werden die Probleme der eigenen Vorgehensweise, wie z. B. die Materialsuche und die daraus resultierende Heterogenität der bearbeiteten Materialien, offengelegt und diskutiert. Die Arbeit sticht damit positiv aus einer Vielzahl politikwissenschaftlicher Publikationen hervor.

Aus den genannten Gründen ist *Zillas* Monographie ein lesenswerter Beitrag für diejenigen Forscher, die sich mit den politischen Entwicklungen im *Cono Sur* und dem damit zusammenhängenden Denken beschäftigen. Darüber hinaus ist sie auch für all diejenigen, die sich für neue methodische Ansätze in der empirischen politikwissenschaftlichen (Parteien-)Forschung interessieren, relevant und zu empfehlen.

*Dipl.-Kulturwirtin Sophie Haring*

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerwG, Urteil vom 01.09.2010 – 6 A 4/09, in: NVwZ-RR 2011, S. 14-18 (Verbot des Vereins „Heimattreue Deutsche Jugend“).

BGH, Urteil vom 09.03.2012 – V ZR 115/11, noch nicht veröffentlicht, s. aber Pressemitteilung Nr. 32/12 vom 09.03.2012, online veröffentlicht auf der Internetseite des BGH (Hausverbot für NPD-Vorsitzenden – Störung einer „Oase der Entspannung“).

OLG Brandenburg, Urteil vom 18.04.2011 – 1 U 4/10, in: NJW-RR 2011, S. 890-892 (Hausverbot für NPD-Vorsitzenden – Störung einer „Oase der Entspannung“).

LG Berlin, Urteil vom 23.03.2011 – 20 O 335/10, veröffentlicht auf der Seite des Gerichts (Ausschluss eines Landtagsabgeordneten aus der CDU durch Bundesparteigericht).

LG Frankfurt, Urteil vom 22.06.2010 – 12 O 17/10, in: NJ 2011, S. 245-246 (Zur Rechtmäßigkeit eines Hausverbots für NPD-Vorsitzenden).

LG München, Beschluss vom 25.01.2011 – 20 O 25065/10, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 02177 (Verschmelzung von DVU und NPD).

VG Darmstadt, Urteil vom 24.08.2011 – 5 K 1685/10.DA, online veröffentlicht bei juris („Schwarze Liste“ ungeeigneter Lehrkräfte, Mitgliedschaft und Tätigkeit in einer radikalen Partei).

VG Düsseldorf, Urteil vom 15.02.2011 – 22 K 404/09, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 48808 (Kein Anspruch auf Unterlassung der Nennung im Verfassungsschutzbericht unter der Rubrik „Rechtsextremismus“).

VG Düsseldorf, Urteil vom 19.05.2011 – 6 K 4205/10, in: NVwZ-RR 2011, 685-688 (Zuverlässigkeitsprüfung nach § 7 LuftSiG – Betätigung für DKP).

VG Köln, Urteil vom 20.01.2011 – 20 K 2331/08, online veröffentlicht bei juris (Feststellung der Rechtswidrigkeit verfassungsbehördlicher Beobachtung einer Einzelperson aufgrund des Verdachts der Unterstützung „linksextremistischer Bestrebungen“ durch journalistische Tätigkeit).

VG Neustadt, Beschluss vom 13.12.2011 – 3 L 1061/11.NW, online veröffentlicht bei juris (Nichtzulassung eines Wahlvorschlags für eine Bürgermeisterwahl wegen fehlender Wählbarkeit des Bewerbers aufgrund von Zweifeln an der künftigen Erfüllung der Verfassungstreuepflicht).

VG Potsdam, Urteil vom 23.06.2011 – 1 K 1538/10, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennung eines Praktikums bei der NPD durch den Dekan, Universität Potsdam).

### 2. Chancengleichheit

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 12.05.2011 – 2 BvR 941/11, online veröffentlicht bei juris (Unzulässigkeit einer gegen ein Gerichtsurteil gerichteten Kommunalverfassungsbeschwerde; zuvor Verpflichtung zur Überlassung einer Stadthalle zur Durchführung eines Landesparteitages).

VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.02.2011 – 9 S 499/11, in: VBIBW 2011, S. 227-228 (Chancengleichheit gilt im gesamten „Vorfeld“ der Wahlen; Anspruch auf Einladung eines Landtagskandidaten zu einer Podiumsdiskussion in einer Schule).

- VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28.04.2011 – 1 S 1250/11, in: NVwZ-RR 2011, S. 602-604 (NPD-Demonstration unter dem Motto „Unsere Heimat – unsere Arbeit, Fremdarbeiterinvasion stoppen!“ darf stattfinden).
- VGH Bayern, Beschluss vom 17.02.2011 – 4 CE 11.287, in: KommBY 2011, S. 276-278 (Überlassung eines Kulturzentrums an die NPD).
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.06.2011 – OVG 3 S 45.11, online veröffentlicht bei juris (Eröffnung eines Girokontos bei der Sparkasse).
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 31.08.2011 – OVG 3 S 112.11, in: AfP 2011, S. 621-622 (Rbb muss NPD-Wahlwerbespot nicht ausstrahlen).
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.09.2011 – OVG 1 S 153.11, in: NVwZ-RR 2011, S. 992-993 (Nachnutzung von für Wahlkampf aufgestellte Werbetafeln zum Zweck der Begrüßung Papst Benedikt XVI ist nicht erlaubnisfähige Sondernutzung).
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.11.2011 – OVG 3 S 141.11, online veröffentlicht bei juris (Raumvergabe an politische Parteien).
- OVG Bremen, Beschluss vom 23.02.2011 – 1 S 29/11, in: NVwZ-RR 2011, S. 503-504 (Rechtsweg für Klage auf Eröffnung eines Girokontos bei der Landesbank).
- OVG Greifswald, Beschluss vom 28.04.2011 – 3 M 45/11 – 4 B 369/11, online veröffentlicht bei juris (NPD-Demonstration unter dem Motto „Unsere Heimat – unsere Arbeit, Fremdarbeiterinvasion stoppen!“ darf stattfinden).
- OVG Greifswald, Beschluss vom 23.08.2011 – 1 M 145/11, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung).
- OVG Greifswald, Beschluss vom 23.08.2011 – 1 M 146/11, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung).
- OVG Greifswald, Beschluss vom 24.08.2011 – 1 M 127/11, in: NordÖR 2012, S. 34-38 (Zum Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung).
- OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.04.2011 – 10 ME 47/11, in: DVBl 2011, S. 717 (Überlassung einer Stadthalle zur Durchführung eines Landesparteitages).
- OVG Sachsen, Beschluss vom 01.03.2011 – 5 B 43/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 48627 (Redaktionelle Sendung, Teilnahme am „Wahlforum“).
- OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 10.10.2011 – 4 M 179/11, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Überlassung einer kommunalen Sporthalle für die Durchführung eines Parteitages).
- VG Augsburg, Beschluss vom 24.01.2011 – 7 E 11.101, nicht veröffentlicht (Überlassung eines Kulturzentrums an die NPD).
- VG Berlin, Beschluss vom 21.04.2011 – 2 L 69.11, online veröffentlicht bei juris, Kurzmeldung in: DVBl 2011 aktuell, S. 4 (Eröffnung eines Girokontos bei der Sparkasse).
- VG Berlin, Beschluss vom 12.08.2011 – 2 L 126.11, online veröffentlicht bei juris (Überlassung von Räumen zur Durchführung einer Parteiversammlung).
- VG Berlin, Beschluss vom 18.08.2011 – 2 L 131.11, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Ausstrahlung eines Werbespots).
- VG Berlin, Beschluss vom 30.08.2011 – 1 L 285.11, online veröffentlicht bei juris (Frage der Zulässigkeit von Plakatwerbung).

- VG Berlin, Beschluss vom 07.09.2011 – 1 L 293/11, online veröffentlicht bei juris (Einstweiliger Rechtsschutz gegen Verbreitung eines Plakates im Straßenraum).
- VG Berlin, Beschluss vom 28.10.2011 – 2 L 168/11, nicht veröffentlicht (Raumvergabe an politische Parteien).
- VG Bremen, Beschluss vom 24.01.2011 – 2 K 2068/10, nicht veröffentlicht (Rechtsweg bei Klage auf Eröffnung eines Girokontos bei der Landesbank).
- VG Dresden, Urteil vom 19.04.2011 – 3 K 1728/09, online veröffentlicht bei juris (Kosten für das Entfernen von Wahlplakaten aus dem Straßenraum im Wege der unmittelbaren Ausführung).
- VG Göttingen, Beschluss vom 05.04.2011 – 1 B 53/11, nicht veröffentlicht (Anspruch auf Überlassung einer Stadthalle zum Zwecke der Durchführung eines Landesparteitags).
- VG Greifswald, Beschluss vom 21.04.2011 – 4 B 369/11, nicht veröffentlicht (Verbot NPD-Demonstration unter dem Motto „Unsere Heimat – unsere Arbeit, Fremdarbeiterinvasion stoppen!“).
- VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 729/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 52929 (Zum Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung).
- VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 732/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 52930 (Zum Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung).
- VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 726/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 52928 (Zum Anspruch der Parteien auf angemessene Wahlsichtwerbung).
- VG Halle (Saale), Beschluss vom 27.09.2011 – 6 B 187/11, nicht veröffentlicht (Anspruch einer Partei auf Überlassung einer kommunalen Sporthalle für die Durchführung eines Parteitages).
- VG Karlsruhe, Beschluss vom 14.02.2011 – 2 K 373/11, in: NVwZ-RR 2011, S. 528-529 (Anspruch auf Teilnahme an Podiumsdiskussion mit Parteivertretern in einer Schule).
- VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011 – 6 L 372/11, in: NVwZ 2011, S. 475-476 (Chancengleichheit der politischen Parteien und „Wahl-O-Mat“; Bundeszentrale für politische Bildung darf „Wahl-O-Mat“ zur Landtagswahl in Rheinland-Pfalz weiter anbieten).
- VG Leipzig, Beschluss vom 01.03.2011 – 1 L 59/11, nicht veröffentlicht (Teilnahme der NPD am Wahlforum des MDR).
- VG Neustadt, Beschluss vom 17.10.2011 – 3 L 904/11.NW, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer politischen Partei auf Überlassung gemeindlicher Räume).
- VG Regensburg, Beschluss vom 21.12.2011 – RN 3 E 11.1905, online veröffentlicht bei juris (Überlassung von Räumen einer Schule an eine rechtsextreme Partei kann den zu beachtenden schulischen Belangen widersprechen).
- VG Saarlouis, Beschluss vom 06.04.2011 – 3 L 298/11, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer politischen Partei auf Nutzung einer gemeindlichen Halle zur Durchführung eines Parteitages).
- VG Stuttgart, Beschluss vom 23.02.2011 – 12 K 574/11, nicht veröffentlicht (Chancengleichheit gilt im gesamten „Vorfeld“ der Wahlen; Anspruch auf Einladung eines Landtagskandidaten zu einer Podiumsdiskussion in einer Schule).
- VG Stuttgart, Beschluss vom 18.04.2011 – 1 K 1229/11, nicht veröffentlicht (NPD-Demonstration unter dem Motto „Unsere Heimat – unsere Arbeit, Fremdarbeiterinvasion stoppen!“ darf stattfinden).

### 3. Parteienfinanzierung

BGH, Beschluss vom 13.04.2011 – 1 StR 94/10, in: NJW 2011, S. 1747-1752 (Verstoß gegen Parteispendenvorschriften im Parteiengesetz ist keine Untreue – Kölner Parteispendenaffäre).

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 (Verstöße gegen Spendenannahmeverbot; Rechtmäßigkeit der Festsetzung von Rückerstattungs- und Abführungsverpflichtungen gegenüber der FDP).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.08.2011 – OVG 3 L 27/11, online veröffentlicht bei juris (Streitwertfestlegung bei Wahlkampfkostenerstattung).

VG Berlin, Urteil vom 03.12.2010 – VG 2 K 108.10, 2 K 108/10, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2010, 56651 (Unrichtigkeit eines Rechenschaftsberichts).

### 4. Parteien und Parlamentsrecht

VerfGH Bayern, Entscheidung vom 06.06.2011 – Vf. 49-IVa/10, in: NVwZ-RR 2011, S. 841-845 (Antwortpflicht des Landtags bei Fragen zu Resonanzstudien).

LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 24.02.2011 – LVerfG 7/10, in: NVwZ-RR 2011, S. 506-507 (Zurverfügungstellung von Dienstleistungen an Abgeordnete).

LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 26.05.2011 – LVerfG 19/10, online veröffentlicht auf der Seite des Gerichts (Organstreitverfahren wegen des Vorwurfs der Verletzung der Pflicht zur parteipolitischen Neutralität).

OLG Dresden, Urteil vom 26.05.2011 – 8 U 147/11, online veröffentlicht bei juris (Kontrahierungszwang für Postwurfsendungen der NPD-Fraktion im Sächsischen Landtag).

VG Berlin, Urteil vom 01.12.2011 – 2 K 114.11, online veröffentlicht bei juris (Informationsanspruch der Presse gegenüber Fraktionen).

### 5. Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 12.04.2011 – 2 BvC 12/10, in: NVwZ-RR 2011, S. 505 (Mangels Aktivlegitimation unzulässige Wahlprüfungsbeschwerde des Bundesvorsitzenden der PARTEI).

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 05.05.2011 – 2 BvR 2599/10, in: BayVBl. 2011, S. 601-602 (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vermittelt kein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges subjektives Recht, hier: vorgezogene Neuwahlen zum Schleswig-Holsteinischen Landtag).

BVerfG, Beschluss vom 25.05.2011 – 2 BvC 9/10, online veröffentlicht bei juris (A-limine-Abweisung eines Wahleinspruchs bzgl. der Wahl zum Europäischen Parlament – Absehen von der weiteren Entscheidungsbegründung).

BVerfG, Beschluss vom 03.06.2011 – 2 BvC 7/11, online veröffentlicht bei juris (A-limine-Abweisung einer Wahlprüfungsbeschwerde).

BVerfG, Beschluss vom 19.07.2011 – 2 BvC 16/10, online veröffentlicht bei juris (A-limine-Abweisungen von Wahlprüfungsbeschwerden).

BVerfG, Beschluss vom 24.09.2011 – 2 BvC 15/10, online veröffentlicht bei juris (A-limine-Abweisung einer Wahlprüfungsbeschwerde; zur Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel).



- BVerfG, Beschluss vom 18.10.2011 – 2 BvC 8/11, online veröffentlicht bei juris (A-limine-Abweisung einer Wahlprüfungsbeschwerde; zur Verfassungsmäßigkeit der Fünf- Prozent-Sperrklausel).
- BVerfG, Beschluss vom 18.10.2011 – 2 BvC 5/11, online veröffentlicht bei juris (A-limine-Abweisung einer Wahlprüfungsbeschwerde; zur Verfassungsmäßigkeit der Fünf- Prozent-Sperrklausel).
- BVerfG, Urteil vom 09.11.2011 – 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, online veröffentlicht bei juris (Verfassungswidrigkeit der Fünfprozentklausel bei Europawahlen).
- BVerfG, Beschluss vom 12.12.2011 – 2 BvC 16/11, online veröffentlicht bei juris (Verwerfung einer Wahlprüfungsbeschwerde: Zulässigkeitsanforderungen des § 48 Abs. 1 BVerfGG – Beitritt von 100 Wahlberechtigten).
- VerfGH Berlin, Beschluss vom 20.12.2011 – 155 A/11, online veröffentlicht bei juris (Erfolgloser Eilantrag auf Wiederholung der Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung ohne Anwendung der Drei-Prozent-Sperrklausel).
- VerfGH Hessen, Beschluss vom 04.04.2011 – 8 D 967/10, in: HGZ 2011, S. 237-238 (Rechtswidriges Verlangen einer überhöhten Kautions zum Zwecke der Durchführung einer Wahlkampfveranstaltung in einer öffentlich rechtlichen Einrichtung ist kein zur Wahlwiederholung führender Fehler).
- VerfGH Sachsen, Beschluss vom 05.11.2010 – Vf. 62-V-10, online veröffentlicht bei juris (Wahlprüfungsbeschwerde wegen Wahlbeeinflussung).
- VerfGH Saarland, Urteil vom 31.01.2011 – Lv 13/10, in: DÖV 2011, S. 366 (Grundrechtsverletzung aufgrund zu langer Dauer eines Landtagswahlanfechtungsverfahrens).
- VerfGH Saarland, Urteil vom 29.09.2011 – Lv 4/11, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 54799 (Wahlprüfungsbeschwerde; Wahlgang; Stimmabgabe; Auszählung der Stimmen).
- VerfGH Sachsen-Anhalt, Urteil vom 20.01.2011 – LVG 27/10, Leitsätze in: NVwZ-RR 2011, S. 348, online veröffentlicht bei Beck-RS 2011, 46632 (Neuwahlen nach Gemeindegebietsreform).
- LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 17.08.2010 – LVerfG 11/10, in: KommJur 2011, S. 240 (Effektiver Rechtsschutz bei der Überprüfung von Kommunalwahlen).
- BVerwG, Beschluss vom 10.03.2011 – 8 VR 2/11, online veröffentlicht bei juris (Beschwerdebefugnis politischer Parteien im Wahlprüfungsverfahren).
- BVerwG, Beschluss vom 05.07.2011 – 8 B 5.11 (8 C 7.11), online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 2011, 53173 (Unzulässigkeit einer auf Gültigkeitserklärung einer Wahl gerichteten Klage).
- OVG Bautzen, Beschluss vom 18.05.2011 – 4 A 570/10, online veröffentlicht bei juris (Ungültigkeitserklärung einer Wahl zum Bürgermeister, Wahlfehler).
- OVG Bremen, Beschluss vom 24.08.2011 – 1 B 198/11, NordÖR 2011, S. 509-511 (Einsicht in Wahl Niederschriften).
- OVG Koblenz, Beschluss vom 17.12.2010 – 2 A 10620/10, in: NVwZ, S. 511-512 (Automatische Stimmenauszählung bei Kommunalwahl zulässig).
- OVG Münster, Beschluss vom 05.11.2010 – 15 A 860/10, in: NWVBl. 2011, S. 190-191 (Eine auf Gültigkeitserklärung einer Wahl gerichtete Klage ist unzulässig).
- OVG Münster, Beschluss vom 09.02.2011 – 15 B 1795/10, in: NWVBl. 2011, S. 269 (Kommunalwahlrecht; kein Anspruch auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Wahlprüfungsverfahren).
- OVG Münster, Beschluss vom 25.03.2011 – 15 A 1515/10, in: NWVBl. 2011, S. 318-320 (Ablehnung der Neufeststellung des Ergebnisses einer Kommunalwahl wegen Sitzzuteilung).

- OVG Münster, Beschluss vom 25.03.2011 – 15 A 1641/10, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung der Neufeststellung des Ergebnisses einer Kommunalwahl wegen Sitzzuteilung).
- OVG Münster, Beschluss vom 25.03.2011 – 15 A 1642/10, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung der Neufeststellung des Ergebnisses einer Kommunalwahl wegen Sitzzuteilung).
- OVG Münster, Beschluss vom 23.11.2011 – 15 B 1427/11, online veröffentlicht bei juris (Sonderregelung des Wahlprüfungsverfahrens schließt Erlass einstweiliger Anordnung aus).
- OVG Münster, Urteil vom 15.12.2011 – 15 A 876/11, online veröffentlicht bei juris (Voraussetzungen für die Wiederholung der Wahl zum Stadtrat wegen Wahlunregelmäßigkeiten).
- OVG Schleswig, Urteil vom 26.10.2010 – 2 LB 28/09, in: NordÖR 2011, S. 41-43 („Mehrsitze“, Überhangs- und Ausgleichsmandate im Kommunalwahlrecht).
- VG Aachen, Urteil vom 27.05.2010 – 4 K 16/10, online veröffentlicht bei juris (Sitzverteilung im Rat bei Überhangmandaten, Kommunalwahl Aachen 2009).
- VG Aachen, Urteil vom 27.05.2010 – 4 K 90/10, online veröffentlicht bei juris (Sitzverteilung im Rat bei Überhangmandaten, Kommunalwahl Erkelenz 2009).
- VG Aachen, Urteil vom 27.05.2010 – 4 K 134/10, online veröffentlicht bei juris (Zulässigkeit der Wahlprüfungsklage).
- VG Bremen, Beschluss vom 16.03.2011 – 1 V 152/11, online veröffentlicht bei juris (Eilantrag betreffend die Zulassung bestimmter Parteinamen/ -bezeichnungen bei Bürgerschafts-, Stadtverordneten- und Beiratswahlen in Bremen/ Bremerhaven).
- VG Dresden, Urteil vom 02.03.2010 – 7 K 1019/09, online veröffentlicht bei Beck, BeckRS 46882 (Ungültigkeitserklärung einer Wahl zum Bürgermeister, Wahlfehler).
- VG Gelsenkirchen, Gerichtsbescheid vom 08.04.2011 – 15 K 187/10, online veröffentlicht bei juris (Beschwerdebefugnis politischer Parteien im Wahlprüfungsverfahren).
- VG Karlsruhe, Beschluss vom 17.09.2010 – 8 K 1876/10, online veröffentlicht bei juris (Kommunalwahlrecht – Wählbarkeit von Bürgern der Gemeinde setzt dauerhaftes Wohnen voraus).
- VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 13.12.2010 – 15 L 677/10, nicht veröffentlicht (Kommunalrecht; kein Anspruch auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Wahlprüfungsverfahren).
- VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 06.07.2009 – 6 A 176/08, nicht veröffentlicht („Mehrsitze“, Überhangs- und Ausgleichsmandate im Kommunalwahlrecht).
- VG Schwerin, Urteil vom 24.06.2011 – 1 A 1198/10, nicht veröffentlicht (Klage gegen Gültigkeit einer Bürgermeisterwahl wegen Nichtzulassung eines NPD-Mitglieds).
- VG Schwerin, Urteil vom 24.06.2011 – 1 A 1221/10, nicht veröffentlicht (Klage gegen Gültigkeit einer Bürgermeisterwahl wegen beeinflussender Wahlempfehlung).

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 17 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“, S. 214 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 2011 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Abedi, Amir/ Siaroff, Alan*: The Kingmaker is Dead, Long Live the Kingmaker: Examining the Degree of Influence of Small Parties in the Coalition-formation Process in Germany, in: *German Politics* Vol. 20 Issue 2, pp. 243-259.

*Adam, Silke/ Maier, Michaela*: National parties as politicizers of EU integration? Party campaign communication in the run-up to the 2009 European Parliament election, in: *European Union Politics* Vol. 12 Issue 3, pp. 431-453.

*Ahmed, Attia*: Begrenzung politischer Parteien im Rundfunk, München 2011.

*Andeweg, Rudy B./ Thomassen, Jacques*: Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament, in: *Party Politics* Vol. 17 Issue 5, pp. 655-672.

*Arnim, Hans Herbert von*: Der Verfassungsbruch, Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen, Berlin 2011.

*Arnim, Hans Herbert von*: Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt, Berlin 2011.

*Arnim, Hans Herbert von*: Abgeordnetenmitarbeiter: Reservarmee der Parteien?, in: *DÖV* 2011, S. 345-351.

*Arnim, Hans Herbert von*: Die Parteiendiätennovelle – Ein Blitz-Gesetz, in: *NJW* 2011, S. 3013-3015.

*Arnim, Hans Herbert von*: Ungereimtheiten der Parteienfinanzierung, in: *DVBf* 2011, S. 1278-1280.

*Austermann, Philipp*: Die Anrechnungsbestimmungen im Abgeordnetenrecht des Bundes und der Länder, Frankfurt am Main 2011.

*Austermann, Philipp*: Verfassungsrechtliche Abgeordnetenpflicht nach dem Grundgesetz, in: *DÖV* 2011, S. 352-354.

*Bäcker, Alexandra*: Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, Berlin 2011.

*Bäcker, Alexandra*: Dritte im Bunde: Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien, in: *RuP* 2011, S. 151-159.

*Behnke, Joachim*: Grundsätzliches zur Wahlreformdebatte, in: *APuZ* 2011, S. 14-21.

*Behnke, Joachim/ Grotz, Florian*: Das Wahlsystem zwischen normativer Begründung, empirischer Evidenz und politischen Interessen. Ein Kommentar zu Gerd Strohmeier sowie Franz Urban Pappi und Michael Herrmann, in: *ZParl* 2011, S. 419-425.

*Bernhard, Michael/ Karakoç, Ekrem*: Moving West or Going South? Economic Transformation and Institutionalization in Postcommunist Party Systems, in: *Comparative Politics* Vol. 44 Issue 1, pp. 1-20.

*Best, Robin E./ Lem, Steve B.:* Electoral volatility, competition and third-party candidacies in US gubernatorial elections, in: Party Politics Vol. 17 Issue 5, pp. 611-628.

*Birkmeier, Olga/ Oelbermann, Kai-Friederike/ Pukelsheim, Friedrich/ Rossi, Matthias:* Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: KritV 2011, S. 55-79.

*Bittmann, Folker:* Anmerkung zu BGH, Beschluss vom 13.04.2011 – 1 StR 94/10, in: wistra 2011, S. 343-344.

*Bolay, Raphael:* Erfolgreiche Linke, gescheiterte Rechte. Ursachen für Asymmetrie des deutschen Parteiensystems, Marburg 2011.

*Brand, Christian:* Anmerkung zu BGH, Beschluss vom 13.04.2011 – 1 StR 94/10, in: NJW 2011, S. 1751-1752.

*Chowanietz, Christophe:* Rallying around the flag or railing against the government? Political parties' reactions to terrorist acts, in: Party Politics Vol. 17 Issue 5, pp. 673-698.

*Bytzek, Evelyn/ Roßteutscher, Sigrid:* Der unbekanntere Wähler? Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, Frankfurt 2011.

*Dandoy, Régis:* Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline, in: The Journal of Legislative Studies Vol.17 Issue 3, pp. 315-326.

*Danzer, Stephan:* Fehlende Wählbarkeit und ihre Folgen, in: KommP Wahlen 2011, S. 20-23.

*Davidson-Schmich, Louise K./ Kürschner, Isabelle:* Stößt die Frauenquote an ihre Grenzen? Eine Untersuchung der Bundestagswahl 2009, in: ZParl 2011, S. 28-34.

*Decker, Frank:* Brauchen wir ein neues Wahlrecht?, in: APuZ 2011, S. 3-9.

*Decker, Frank:* Regieren im „Parteienbundesstaat“, Wiesbaden 2011.

*Decker, Frank:* Parteien und Parteiensysteme in Deutschland, Stuttgart 2011.

*Detterbeck, Klaus:* Parteikarrieren im föderalen Mehrebenensystem. Zur Verknüpfung von öffentlichen Mandaten und innerparteilichen Führungspositionen, in: Politik als Beruf 2011, S. 145-167.

*Detterbeck, Klaus:* Parteien und Parteiensystem, Stuttgart 2011.

*Driver, Stephen:* Understanding British Party Politics, Cambridge 2011.

*Dubrow, Joshua Kjerulf:* The importance of party ideology: Explaining parliamentarian support for political party gender quotas in Eastern Europe, in: Party Politics Vol. 17 Issue 5, pp. 561-579.

*Edinger, Michael/ Patzelt, Werner J. (Hrsg.):* Politik als Beruf, Wiesbaden 2011.

*Engelbrecht, Knut:* Das Wahlprüfungsverfahren auf Bundesebene. Ein Überblick aus Anlass der Bundestagswahl 2009, in: KommP Wahlen 2011, S. 3-7.

*Engelbrecht, Knut:* Mängel im Verfahren der Beteiligungsanzeige. Die Nichtzulassung der PARTEI zur Bundestagswahl 2009, in: KommP Wahlen 2011, S. 8-12.

*Ezrow, Lawrence/ Xezonakis, Georgios:* Citizen Satisfaction With Democracy and Parties' Policy Offerings, in: Comparative Political Studies Vol. 44 Issue 10, pp. 1152-1178.

*Friedrich Ebert Stiftung:* Parteien auf dem Prüfstand (Schwerpunktthema), Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte 2011 Nr. 6.

*Glauben, Paul/ Brocker, Lars*: Das Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 2. Aufl. Köln 2011.

*Grzeszick, Bernd*: Erwiderung. Zu Friedrich Pukelsheim und Matthias Rossi JZ 2010, 922, in: JZ 2011, S. 242-243.

*Gernet, Hilmar*: (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz, Zürich 2011.

*Golosov, Grigorii V.*: Party system classification: A methodological inquiry, in: Party Politics Vol. 17 Issue 5, pp. 539-560.

*Green, Jane*: A Test of Core Vote Theories: The British Conservatives, 1997–2005, in: British Journal of Political Science, Vol. 41 Issue 4, pp. 735-764.

*Haack, Stefan*: Wahlpflicht und Demokratie, in: KritV 2011, S. 80-96.

*Haensle, Walter*: Das „Kanzlerduell“: Noch zeitgemäß?, in: DÖV 2011, S. 10-19.

*Hahn-Lorber, Marcus/ Roßner, Sebastian*: TV-Duell ohne Herausforderer? Baden-Württemberg 2011, Chancengleichheit im Wahlkampf und eine veränderte Parteienlandschaft, in: NVwZ 2011, S. 471-473.

*Hartleb, Florian*: Nach ihrer Etablierung – rechtspopulistische Parteien in Europa, Sankt-Augustin/Berlin 2011.

*Hausen, Marcus*: Der strafrechtliche Schutz bei parteiinternen Wahlen, in: ZParl 2011, S. 550-567.

*Hellmann, Olli*: A Historical Institutional Approach to Political Party Organization: The Case of South Korea, in: Government and Opposition Vol. 46 Issue 4, pp. 464-484.

*Hensel, Alexander*: Parteien, Demokratie und gesellschaftliche Kritik, Stuttgart 2011.

*Hettlage, Manfred C.*: Das Abgeordneten-Wahlrecht des Bundes ist nicht länger zu halten, in: ZRP 2011, S. 1-3.

*Hicken, Allan/ Stoll, Heather*: Presidents and Parties: How Presidential Elections Shape Coordination in Legislative Elections, in: Comparative Political Studies Vol. 44 Issue 7, pp. 854-883.

*Hillgruber, Christian*: Überhangmandate ohne vollständigen Verhältnisausgleich – die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Wahlrechtsgleichheit im System der personalisierten Verhältniswahl, in: JA 2010, S. 911-913.

*Hobolt, Sara B./ Høyland, Bjørn*: Selection and Sanctioning in European Parliamentary Elections, in: British Journal of Political Science Vol. 41 Issue 3, pp. 477-498.

*Hornig, Eike-Christian*: Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, Baden-Baden 2011.

*Hornig, Eike-Christian*: Direkte Demokratie und Parteienwettbewerb – Überlegungen zu einem obligatorischen Referendum als Blockadelöser auf Bundesebene, in: ZParl 2011, S. 475-492.

*Jandura, Olaf*: Publizistische Chancengleichheit in der Wahlkampfberichterstattung? Eine Untersuchung zur medialen Repräsentation der im Bundestag vertretenen Parteien, in: Publizistik 2011, S. 181-197.

*Jun, Uwe/ Höhne, Benjamin (Hrsg.)*: Parteienfamilien. Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett? Parteien in Theorie und Empirie, Band 2, Leverkusen 2011.

*Kallinich, Daniela*: Halbzeitbilanz: Parteien, Politik und Zeitgeist der schwarz-gelben Koalition 2009-2011, Stuttgart 2011.

*Kemahlioglu, Ozge*: Jobs in politicians' backyards: Party leadership competition and patronage, in: *Journal of Theoretical Politics* Vol. 23 Issue 4, pp. 480-509.

*Kerssenbrock, Trutz Graf*: Erfolgswertgleichheit geht vor Persönlichkeitswahlrecht?, in: *NordÖR* 2011, S. 15-18.

*Kirschniok-Schmidt, Georg*: Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der Brandenburgischen Landesverfassung, Frankfurt 2010.

*Klatt, Matthias*: Die Beobachtung von Abgeordneten – Das Urteil des BVerwG vom 21.07.2010, in: *NVwZ* 2011, S. 146-150.

*Klecha, Stephan*: Zum Zusammenhang von Wahlrechtsreformen und Parteiensystemen, in: *ZfP* 2011, S. 324-345.

*Kneisler, Isabel*: Das italienische Parteiensystem im Wandel, Wiesbaden 2011.

*Knipperts, Jan*: Etablierungschancen und Einflussmöglichkeiten kleiner Parteien im politischen Geschehen Deutschlands, Osnabrück 2011.

*Kopecký, Petr/ Spirova, Maria*: 'Jobs for the Boys'? Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe, in: *West European Politics* Vol. 34 Issue 5, pp. 897-921.

*Kurth, Alexandra*: Die NPD: Fakten, Hintergründe, Kritik, Gießen 2011.

*Labrenz, Christoph*: Die Wahlpflicht – unbeliebt, aber nicht unzulässig, in: *ZRP* 2011, S. 214-218.

*Klecha, Stephan*: Komplexe Koalitionen: Welchen Nutzen bringen sie den Parteien?, in: *ZParl* 2011, S. 334-346.

*Klein, Markus/ Spier, Tim*: Parteibeitritt und Parteimitgliedschaft im Wandel, in: *APuZ* 2011, S. 33-39.

*Kronenberg, Volker*: Totgesagte leben länger. Anmerkung zur Debatte um die Zukunft der Volksparteien im Wahljahr 2011, in: *Die politische Meinung* 2011, S. 26-30.

*Lees, Charles*: The paradoxical effects of decline: Assessing party system change and the role of the catch-all party in Germany following the 2009 federal election, in: *Party Politics* 2011, S. 1-18.

*Lenski, Sophie-Charlotte*: Parteienrecht und das Recht der Kandidatenaufstellung, Baden-Baden 2011.

*Lübbert, Daniel/ Arndt, Felix/ Pukelsheim, Friedrich*: Proporzwahrende Anpassung der Bundestagsgröße – ein Lösungsvorschlag für das Problem der negativen Stimmgewichte bei Bundestagswahlen, in: *ZParl* 2011, S. 426-435.

*Mappus, Stefan*: Die Volksparteien am Scheideweg. „Stiller Tod“ – oder Comeback aus dem Geist der Gründer?, in: *Die politische Meinung* 2011, S. 5-11.

*Marschall, Stefan*: Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat, in: *APuZ* 2011, S. 40-46.

*Massud, Abdel-Hafiez*: Einblicke in die verbale Wahlkampfkommunikation der Schlagwörter-Parteien CDU und SPD, Berlin 2011.

*Matuschek, Katrin/ Lange, Valerie/ Niesyto, Johanna*: Politische Mitgliederorganisationen zukunftsfähig gestalten. Aktive Mitglieder und Freiwillige für Parteien und Gewerkschaften gewinnen und binden, Bonn 2011.

*McMenamin, Iain/ Gwiazda, Anna*: Three roads to institutionalisation: Vote-, office- and policy-seeking explanations of party switching in Poland, in: *European Journal of Political Research* Vol. 50 Issue 6, pp. 838–866.

- Meffert, Michael F./ Gschwend, Thomas*: Polls, coalition signals and strategic voting: An experimental investigation of perceptions and effects, in: *European Journal of Political Research* Vol. 50 Issue 5, pp. 636-667.
- Meng, Richard*: Die modisch-grüne Republik. Das Parteiensystem nach den Frühjahrswahlen, in: *Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 2011 Nr. 5, S. 10-13.
- Meyer, Thomas*: *Parteien auf dem Prüfstand*, Bonn 2011.
- Miller, Bernhard*: *Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements*, Baden-Baden 2011.
- Möllers, Christoph*: Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 21.7.2010 (6 C 22.09./ JZ 2011, 39) – Zur Überwachung eines Bundestagsabgeordneten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, in: *JZ* 2011, S. 48-50.
- Morlok, Martin*: Wahlrecht auf dem Prüfstand der Verfassungsgerichtsbarkeit: Zwei Entscheidungen des LVerfG Schleswig-Holstein, in: *JZ* 2011, S. 234-241.
- Morlok, Martin/ Bäcker, Alexandra*: Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: *NVwZ* 2011, S. 1153-1159.
- Morlok, Martin/ Hientzsch, Christina*: Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen, in: *JuS* 2011, S. 1-9.
- Morlok, Martin/ Merten, Heike*: Partei genannt Wählergemeinschaft – Probleme im Verhältnis von Parteien und Wählergemeinschaften, in: *DÖV* 2011, S. 125-134.
- Mukherjee, Nisha*: Party systems and human well-being, in: *Party Politics* 2011, S. 1-23.
- Müller, Judith Maria*: Politische Inszenierung in Landtagswahlkämpfen. Ein akteursorientierter Vergleich der Kampagnenkommunikation zur sächsischen Landtagswahl 2004, Baden-Baden 2011.
- Müller, Julia*: *C'è posta per te – Direkte Kommunikation zwischen Parteien und Wählern im italienischen Parteiensystem der zweiten Republik*, Stuttgart 2011.
- Neumann, Arijana*: *Die CDU auf Landesebene: Politische Strategien im Vergleich*, Wiesbaden 2011.
- Niclaß, Karlheinz*: SPD-Fraktion und Reformpolitik: Wie viel Mitsteuerung war möglich bei der Vorbereitung der Agenda 2010?, in: *ZParl* 2011, S. 166-185.
- Niedermayer, Oskar*: Parteimitgliedschaften im Jahre 2010, in: *ZParl* 2011, S. 364-383.
- Niedermayer, Oskar*: Landtagswahlen und Bundespolitik im „Superwahljahr“ 2011, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* 2011, S. 39-50.
- Niehuis, Edith*: Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten, in: *APuZ* 2011, S. 7-11.
- Nohlen, Dieter*: Zur Reform von Wahlsystemen. Internationale Erfahrungen und der Deutsche Fall, in: *ZfP* 2011, S. 310-323.
- Oberreuter, Heinrich*: Zwischen Programm und Populismus – die offene Zukunft der CSU, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2011, S. 224-243.
- Odmalm, Pontus*: Political Parties and ‘the Immigration Issue’: Issue Ownership in Swedish Parliamentary Elections 1991–2010, in: *West European Politics* Vol. 34 Issue 5, pp. 1070-1091.
- Pappi, Franz Urban*: *CSU- und CDU-Wählerschaften im sozialstrukturellen Vergleich*, München 2011.

- Perepechko, Alexander S./ Zum Brunnen, Craig/ Kolossov, Vladimir A.:* Organization and institutionalization of Russia's political parties in 1905-1917 and 1993-2007: Similarities and differences from two occidentalist periods, in: *Party Politics* Vol. 17 Issue 5, pp. 581-609.
- Prittwitz, Volker von:* Hat Deutschland ein demokratisches Wahlsystem?, in: *APuZ* 2011, S. 9-14.
- Probst, Lothar/ Bullwinkel, Bastian:* Politische Institutionen, Parteien und Wahlen im Bundesland Bremen, Berlin 2011.
- Pukelsheim, Friedrich/ Rossi, Matthias:* Schlusswort. Zur Erwiderung von Bernd Grzeszick *JZ* 2011, 242, in: *JZ* 2011, S. 243-245.
- Puls, Hendrik:* Antikapitalismus von rechts? Wirtschafts- und sozialpolitische Positionen der NPD, Münster 2011.
- Rattinger, Hans:* Zwischen Langeweile und Extremen: Die Bundestagswahl 2009, Baden-Baden 2011.
- Raschke, Joachim:* Wer mit wem wohin? Programmatische und bündnispolitische Perspektive der SPD, in: *Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 2011 Nr. 1-2, S. 63-66.
- Reinhardt, Max:* Aufstieg und Krise der SPD: Flügel und Repräsentanten einer pluralistischen Volkspartei, Baden-Baden 2011.
- Reinken, Joachim Georg:* Konflikte zwischen CDU-Parteiführung und CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Hamburg 2011.
- Rodden, Jonathan/ Wibbels, Erik:* Dual accountability and the nationalization of party competition: Evidence from four federations, in: *Party Politics* Vol. 17 Issue 5, pp. 629-653.
- Rozenas, Arturas:* Constituency size and stability of two-party systems, in: *Journal of Theoretical Politics* Vol. 23, No. 3/2011, S. 344-358.
- Ruf, Christoph:* Was ist links? Reportagen aus einem politischen Milieu, München 2011.
- Salzborn, Samuel/ Voigt, Sebastian:* Antisemiten als Koalitionspartner? Die Linkspartei zwischen antizionistischem Antisemitismus und dem Streben nach Regierungsfähigkeit, in: *ZfP* 2011, S. 290-309.
- Schadtke, Kai:* Die Sanktionierung spendenbezogener Pflichtverletzungen politischer Parteien und ihre zeitlichen Grenzen, in: *DÖV* 2011, S. 848-854.
- Schäfer, Antonia K.:* Wahlkreise und Überrepräsentation. Die föderale Wirkung des Wahlrechts in der EU und einzelnen Mitgliedstaaten, in: *VR* 2011, S. 81-87.
- Schlipphak, Bernd:* Framing ideology: die Kommunikation ideologischer Positionierungen zwischen Parteien, Wählern und Medien, Baden-Baden 2011.
- Schnell, Eric:* Neuer Anlauf zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung, in: *ZRP* 2011, S. 4-7.
- Schröter, Barbara:* Klientelismus in der Politik Mexikos: Parteien im Vergleich, Wiesbaden 2011.
- Schweitzer, Eva Johanna/ Albrecht, Steffen (Hrsg.):* Das Internet im Wahlkampf, Wiesbaden 2011.
- Seher, Nicole Michaela/ Pappi, Franz Urban:* Politikfeldspezifische Positionen der Landesverbände der deutschen Parteien, Mannheim 2011.
- Sieberg, Katri/ McDonald, Michael D.:* Probability and Plausibility of Cycles in Three-party Systems: A Mathematical Formulation and Application, in: *British Journal of Political Science* Vol. 41 Issue 3, pp. 681-692.



- Sonder, Nicolas*: Zu den Grenzen der Meinungsfreiheit innerhalb politischer Parteien, in: *Jura* 2011, S. 355-359.
- Spier, Tim et al. (Hrsg.)*: Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2011.
- Spies, Dennis/ Franzmann, Simon T.*: A Two-Dimensional Approach to the Political Opportunity Structure of Extreme Right Parties in Western Europe, in: *West European Politics* Vol. 34 Issue 5, pp. 1044-1069.
- Stecker, Christian*: Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2011, S. 424-447.
- Stoy, Volquart/ Schmid, Josef*: Der Aufstieg der Linkspartei – oder was passiert, wenn Loyalität schwindet, in: *ZParl* 2011, S. 346-364.
- Strohmeier, Gerd*: Die Geister, die Karlsruhe rief – eine Replik auf die Beiträge zur Wahlsystemreform in Heft 2/2010 der *ZParl*, in: *ZParl* 2011, S. 186-193.
- Tenscher, Jens (Hrsg.)*: Superwahljahr 2009, Wiesbaden, 2011.
- Tiemann, Guido*: Parteiensysteme. Interaktionsmuster und Konsolidierungsgrad, in: *Grotz, F./ Müller-Rommel, F. (Hrsg.)*: Regierungssystem in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden 2011, S. 127-148.
- Tierel, Stefan*: Strafrechtlicher Umgang mit rechtswidrig erlangten Spenden in Partei-Rechnenschaftsberichten („Kölner Parteispendenaffäre“). Anmerkung zu BGH, Beschluss vom 13.04.2011 – 1 StR 94/10, in: *jurisPR-StrafR* 2011, Anm. 3.
- Van Spanje, Joost*: Keeping the rascals in: Anti-political-establishment parties and their cost of governing in established democracies, in: *European Journal of Political Research* Vol. 50 Issue 5, pp. 609-635.
- Van Spanje, Joost*: The Wrong and the Right: A Comparative Analysis of ‘Anti-Immigration’ and ‘Far Right’ Parties, in: *Government and Opposition* Vol. 46 Issue 3, pp. 293-320.
- Walter, Franz/ Werwarth, Christian/ D’Antonio, Oliver*: Die CDU. Entstehung und Verfall christdemokratischer Geschlossenheit, Baden-Baden 2011.
- Walter, Franz*: Die SPD: Biografie einer Partei, Hamburg 2011.
- Ware, Alan*: Exceptionalism, Political Science and the Comparative Analysis of Political Parties, in: *Government and Opposition* Vol. 46 Issue 4, pp. 411-435.
- Webb, Paul/ Childs, Sarah*: Wets and Dries Resurgent? Intra-Party Alignments Among Contemporary Conservative Party Members, in: *Parliamentary Affairs* Vol. 64 Issue 3, pp. 383-402.
- Wiedemann, Richard/ Snowadsky, Michael*: Waffenrecht und Parteienprivileg vor dem Bundesverwaltungsgericht, in: *BayVBl* 2011, S. 102-106.
- Zilla, Claudia*: „Demokratie“ im Diskurs politischer Parteien: Argentinien und Chile im Vergleich, Baden-Baden 2011.

## Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die Vorträge, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahre 2011 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung gehalten wurden.

### Prof. Dr. Thomas Poguntke

- Parteien in Wendezeiten: Was bleibt vom westdeutschen Parteiensystem?, Vortrag anlässlich der Tagung „Zeitenwende – Wendezeiten“ in Halle/Saale am 17. Juni 2011.
- The Influence of Europarties on their CEE Partner Parties: A Theoretical and Analytical Model, Presentation at the Workshop “Where now for Europarties: reflections post Lisbon?” Maastricht University, 20-21 June, 2011 (zusammen mit Benjamin von dem Berge).
- Die Volksparteien: Orientierungslos oder Abgehoben?, Vortrag im Rahmen der Veranstaltungsreihe „NRW-Forum: Zukunft der Demokratie“ der Landeszentrale für politische Bildung NRW in der Villa Horion in Düsseldorf am 18. November 2011.

### Prof. Dr. Martin Morlok

- Referat beim Fachgespräch „Möglichkeiten der Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag“, veranstaltet von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin am 15. April 2011.
- Zum Problem eines Parteiverbots, Vortrag bei der Konferenz der SPD zum Thema „NPD-Verbotsverfahren“, Rügen am 5. Mai 2011.
- Notwendigkeit und Grundzüge einer Parteienrechtsdogmatik, Vortrag beim Gedenksymposium „Verfassung, Parteien, Unionsgrundordnung“ zu Ehren von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Dimitris Th. Tsatsos, Hagen am 6. und 7. Mai 2011.
- Chancengleichheit der politischen Parteien, Vortrag beim Deutsch-italienischen Kolloquium „Wahlen – Parteien – Medien“ auf Einladung durch das Wissenschaftskolleg zu Berlin, Mailand/Italien am 21. und 22. Juli 2011.
- Elements of the legal framework for democracy, Vortrag bei der Tagung „Germany - Europe - Ukraine. Guaranteeing Democratic Processes and Forms of Organization“, veranstaltet vom PRuF in Kooperation mit der National University of Kyiv-Mohyla Academy (NaUKMA), Düsseldorf, 14. bis 19. November 2011.
- Political and Party Finance in Germany, Vortrag bei der Tagung „Germany - Europe - Ukraine. Guaranteeing Democratic Processes and Forms of Organization“, veranstaltet vom PRuF in Kooperation mit der National University of Kyiv-Mohyla Academy (NaUKMA), Düsseldorf, 14. bis 19. November 2011.
- Compliance in politischen Parteien – Nutzen und Grenzen (zusammen mit Heike Merten), Vortrag bei der 4. Tagung Recht und Ökonomik des Dritten Sektors „Compliance im Dritten Sektor“, veranstaltet von der IHK Hamburg, 30. November bis 2. Dezember 2011.
- Sachverständigenanhörung beim Interfraktionellen Gespräch zur Verbesserung des Wahlrechtsschutzes im Bundestag, Berlin am 16. Dezember 2011.

**Prof. Dr. Ulrich von Alemann**

- Lobbyismus als legitime Interessenvertretung, Vortrag bei der MedInform-Veranstaltung „Grundlagen erfolgreichen Lobbyings für die Akteure der Gesundheitswirtschaft“ in Berlin am 26. Januar 2011.
- Parteienspektrum im Wandel: Folgt die Politik der Gesellschaft?, Vortrag in Kiel im Landtag Schleswig-Holstein am 5. April 2011.
- Das Wagnis Demokratie. Wer soll regieren, die Bürger oder die Politiker?, Vortrag in der Universität Kiel am 5. April 2011.
- Mitspieler ohne Mandat – Berater, Lobbyisten und Kommissionen ohne Legitimation, Vortrag bei der Tagung „Regieren unter Druck“ bei der Akademie für Politische Bildung Tutzing am 9. April 2011.
- Abenteuer Politik – Ein Plädoyer in sieben Thesen, Vortrag am 22. Mai 2011 im Künstlerboden Schloss Neuenhof, Lüdenscheid, zur Veranstaltungsreihe: „Ein König kehrt zurück – Theodor von Neuhoff, König von Korsika: Abenteuer oder Visionär?“.
- Vertrauenskrise der Politik allenthalben – Stimmt das eigentlich?, Vortrag für die Reihe „Kunst und Kommunikation“ in Bochum am 25. Mai 2011.
- Nordrhein-Westfalen – ein starkes Stück Deutschland, Vortrag für die Studienreise des Wallonischen Wirtschafts- und Sozialrates (CESRW) am 22. Juni 2011 in der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.
- Die Deutschen, die Bürgerfreiheit und der Staat: Hat der Liberalismus Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit?, Vortrag zur Semestereröffnung der VHS Düsseldorf am 5. Oktober 2011.
- Die Deutschen, die Bürgerfreiheit und der Staat: Hat der Liberalismus Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit?, Vortrag beim Meeting des Rotary Clubs Düsseldorf-Karlstadt am 11. Oktober 2011.
- Politische Beteiligung: Wohin?, Vortrag für die Tagung „Stuttgart 21 und Co. Bürgerbeteiligung – demokratischer Fortschritt oder wirtschaftliche Innovationsbremse?“ der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“ Mülheim/Ruhr am 21. November 2011.
- Politische Beteiligung: Wohin?, Lunch time Vortrag bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh am 12. Dezember 2011.

**Dr. des. Sebastian U. Bukow**

- Mitgliederparteien in Bewegung. Chancen und Grenzen partizipationsorientierter Organisationsreformen moderner Mitgliederparteien – Das Beispiel SPD. Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft/Arbeitskreis Parteienforschung: Parteien in der Gesellschaft – Abkehr von den Parteien? (Jahrestagung), Trier am 21. Oktober 2011.
- Das Politikfeld „Innere Sicherheit“ und die Vorratsdatenspeicherung in politikwissenschaftlicher Perspektive. Universität der Bundeswehr München/TU Darmstadt/BMBF-Projektconsortium „Sicherheit im öffentlichen Raum“: Innere Sicherheit – auf Vorrat gespeichert? 2nd SIRA-Conference Series, München am 27. Mai 2011.
- The new German security architecture. HU Berlin/FU Berlin: Euromasters Program (Gastvortrag), Berlin am 15. Februar 2011.

- Well-structured internationalization? Challenges, changes and obstacles to internationalization in doctoral training in Germany. Réseau d'Etude sur l'Enseignement Supérieur/Centre for Organization Sociology (Sciences Po and CNRS): Reforming Higher Education and Research (3rd International RESUP Conference), Paris am 28. Januar 2011 (mit Kalle Hauss).
- Die professionalisierte Mitgliederpartei zwischen Integration und Berufspolitik. Organisationale Handlungsstrategien und innerparteiliche Leitbilder in Zeiten des Wandels. Dreiländertagung von SVPW, DVPW und ÖGPW: Politische Integration, Basel am 14. Januar 2011.

### **Dr. Marcus Hahn-Lorber, LL.M.**

- Strengthening Democracy by Means of Constitutional Pluralism?, Vortrag bei der Tagung der ÖFG in Wien, „Assessing Representative Democracy“, 24./25. November 2011.

### **Dr. Torben Lütjen**

- The United States of Those People? Über den Prozess weltanschaulicher Abkapselung in den USA: Mediensystem, Geographie und Zivilgesellschaft, Vortrag gehalten auf der Tagung „Amerikanische Politik, Medien und Gesellschaft: Neue Polarisierung oder alte Kontroversen?“, Evangelische Akademie Arnoldshain, 1./2. April 2011.
- Jenseits der Parteilichkeit? Zum Anspruch der Freien Wähler auf Ideologiefreiheit, Vortrag beim Parteienwissenschaftlichen Symposium des PRuF 2011, Politik an den Parteien vorbei – Freie Wähler und kommunale Wählervereinigungen als Alternative, am 8./9. April 2011 in Düsseldorf (zugleich Beitrag in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/ Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 157-172).

### **Dr. Heike Merten**

- Funding of the political parties in Germany, Vortrag im Rahmen der Tagung „Financing of Political Parties and Regulation of Political Campaigns, veranstaltet vom Centre for Social-Market Economy and open Democracy am 6. Oktober 2011 in Prag.
- Compliance in politischen Parteien – Nutzen und Grenzen (zusammen mit Martin Morlok), Vortrag bei der 4. Tagung Recht und Ökonomik des Dritten Sektors „Compliance im Dritten Sektor“, veranstaltet von der IHK Hamburg, 30. November bis 2. Dezember 2011.

### **Dr. Sebastian Roßner, M.A.**

- Parteien wider Willen – Von Wählervereinigungen und einer subjektiven Komponente des Parteibegriffs, Vortrag beim Parteienwissenschaftlichen Symposium des PRuF 2011, Politik an den Parteien vorbei – Freie Wähler und kommunale Wählervereinigungen als Alternative, am 8./9. April 2011 in Düsseldorf (zugleich Beitrag in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/ Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 125-145).

**Dr. Tim Spier**

- Individuelle Determinanten des Fakkionalismus in Parteien. Eine empirische Analyse der Mitgliedschaft in innerparteilichen Flügeln oder Strömungen, Vortrag auf der Tagung „Politische Integration“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) und der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft (SVPW), Basel, 13. Januar 2011.
- Ressourcen, Motivationen und Opportunitäten. Die Rolle politischer Gelegenheitsstrukturen für die parteipolitische Partizipation in Deutschland, Vortrag auf der interdisziplinären Tagung „Politisches Engagement heute – Voraussetzungen, Formen und Förderungsmöglichkeiten aus interdisziplinärer Perspektive“ der Sektion Politische Psychologie des Berufsverbands Deutscher Psychologinnen und Psychologen, Mannheim, 11. Februar 2011 (zusammen mit Markus Klein).
- Losers of Globalisation and Populism, Vortrag auf der Konferenz „The New Look of Populism in Europe: In Search for Counter-Strategies“ der Fraktion „The Greens/European Free Alliance“ im Europäischen Parlament, Brüssel, 30. März 2011.

## Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die wissenschaftlichen Publikationen, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahre 2011 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung veröffentlicht wurden.

### Prof. Dr. Thomas Poguntke

- Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Hrsg. (zusammen mit Martin Morlok/Jens Walther), Nomos, Baden-Baden 2012.
- Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften aus parteienwissenschaftlicher Perspektive (zusammen mit Martin Morlok/Jens Walther), in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 9-23.
- The German Election of 2009 (jointly edited with Thomas Saalfeld), Special Issue of German Politics, Vol. 20, No. 1 (2011).
- Conclusion: Governing under Conditions of Uncertainty, in: Thomas Poguntke & Thomas Saalfeld (eds.), The German Election of 2009, Special Issue of German Politics, Vol. 20, No. 1 (2011), pp. 223-226.
- Going, Going, .....Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe (with Ingrid van Biezen/Peter Mair), in: European Journal of Political Research (early view), article first published online: 17. May 2011.
- Ratlose Zwerge: Sind die Volksparteien am Ende?, in: Evelyn Bytzek/Sigrid Roßteutscher (Hrsg.), Der unbekannte Wähler: Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen, Campus, Frankfurt/New York 2011, S. 115-132.
- Government and Governance in Europe (with Rainer Eising), in: Eric Jones/Paul Heywood/Martin Rhodes/Ulrich Sedelmeier (eds.), Developments in European Politics 2, Palgrave/McMillan 2011, pp. 45-64.
- Germany, in: Daniele Caramani/Kevin Deegan-Krause/Rainbow Murray (eds.), European Journal of Political Research: Political Data Yearbook 2008, Vol. 50, Nos. 7-8, 2011, pp. 980-984.

### Prof. Dr. Martin Morlok

- Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Hrsg. (zusammen mit Thomas Poguntke/Jens Walther), Nomos, Baden-Baden 2012.
- Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften aus parteienwissenschaftlicher Perspektive (zusammen mit Thomas Poguntke/Jens Walther), in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 9-23.
- Politische Parteien, in: *T. Vesting/S. Koriath*, Der Eigenwert des Verfassungsrechts, Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung?, 2011.
- Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie. Eine Zusammenschau der einschlägigen parlamentsschützenden Normen (zusammen mit Christina Hientzsch), in: JuS 2011, S. 1-9.
- Partei genannt Wählergemeinschaft – Probleme im Verhältnis von Parteien und Wählergemeinschaften (zusammen mit Heike Merten), in: DÖV 2011, S. 125-134.

- Wahlrecht auf dem Prüfstand der Verfassungsgerichtsbarkeit: Zwei Entscheidungen des LVerfG Schleswig-Holstein, in: JZ 2011, S. 234-241.
- Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren (zusammen mit Alexandra Bäcker), in: NVWZ 2011, S. 1153-1159.
- Chancengleichheit ernstgenommen – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl, in: JZ 2012, S. 76-80.

### **Prof. Dr. Ulrich von Alemann**

- Parteien zur Mitte, in: „The European“ vom 09.01.2012.
- Etwas mehr Begeisterung bitte! Ein Mutmachbrief. (zusammen mit Joachim Klewes und Christina Rauh), in: Cicero 10/2011, S. 4-5.
- Keine Chance beim Wähler? Welchen Stellenwert haben liberale Werte in Deutschland heute?, in: Der Freie Zahnarzt 10/2011, S. 5-18.
- 40 Jahre Bürgerbeteiligung – Demokratie als Wagnis, in: Beck, Kurt/Ziekow, Jan (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie, VS Verlag, Wiesbaden 2011, S. 201-212.
- Wer fälscht, wird bestraft, in: NRZ, 22. Februar 2011.
- Das Kreuz mit den 20 Kreuzchen, in: Spiegel online, 18. Februar 2011.
- Die Bürger sollen es richten (zusammen mit Joachim Klewes), in: Politik & Kommunikation, Ausgabe 1/11 vom Februar 2011.

### **Dr. Alexandra Bäcker**

- Dritte im Bunde: Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien, in: RuP 2011, S. 151-159.
- Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren (zusammen mit Martin Morlok), in: NVwZ 2011, S. 1153-1159.
- Das Problem der „Listenorientierung“ des Finanzierungsanspruchs politischer Parteien – Die Auswirkungen des Landtagswahlgesetzes Baden-Württemberg auf die Anwendung des § 18 Abs. 3 und 4 PartG, in: MIP 2011, S. 5-16.
- Rezension: Philipp Neuhaus, Parteifusionen und –absplaltungen, Hamburg 2010, in: MIP 2011, S. 194-196.
- Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, Beiträge zum Parlamentsrecht, Bd. 69, Berlin 2011.

### **Dipl.-Pol. Sandra Brunsbach**

- Machen Frauen den Unterschied? - Parlamentarierinnen als Repräsentantinnen frauenspezifischer Interessen im Deutschen Bundestag, in: ZParl 42 (1/2011), S. 3-24.
- Wahlprogramme im Vergleich (zusammen mit Stefanie John, Andrea Volkens und Annika Werner), in: Tenscher, Jens (Hrsg.), Superwahljahr 2009. Vergleichende Analysen aus Anlass der Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament im Jahr 2009. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 41-64.

**Dr. des. Sebastian U. Bukow**

- Vorratsdatenspeicherung in Deutschland. Symbol des sicherheitspolitischen Wandels und des zivilgesellschaftlichen Protests?, in: Mathias Bug/Ursula Münch/Viola Schmid: Innere Sicherheit – auf Vorrat gespeichert?, Neubiberg 2011, S. 22-55 (<http://www.unibw.de/unibib/medienserver/node?id=89818>).

**Philipp Erbentraut, M.A.**

- Eine Welt zu gewinnen. Entstehungskontext, Wirkungsweise und Narrationsstruktur des Kommunistischen Manifests (zusammen mit Torben Lütjen), in: Johanna Klatt/Robert Lorenz (Hrsg.), Manifeste. Geschichte und Gegenwart des politischen Appells, Bielefeld 2011, S. 73-98.
- Kann der Kampf für Demokratie demokratisch sein?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.12.2011, S. N4.
- Tagungsbericht: Politik an den Parteien vorbei? Freie Wähler und Wählervereinigungen als Alternative. 08.04.2011-09.04.2011 (zusammen mit Heike Merten und Jan Kette), Düsseldorf, in: H-Soz-u-Kult, 31.05.2011.

**Dr. Marcus Hahn-Lorber, LL.M.**

- TV-Duell ohne Herausforderer? Baden-Württemberg 2011, Chancengleichheit im Wahlkampf und eine veränderte Parteienlandschaft (zusammen mit Sebastian Roßner), in: NVwZ 2011, S. 471-474.
- Europe Without Thresholds, Anmerkung zu BVerfG, 2 BvC 4/10 v. 9 11. 2011 (Fünfprozenthürde im Europawahlrecht), abrufbar unter: <http://debate.eudo.eu/cafe/category/discussions/>
- Von TV-Zweikämpfen und Herausforderern (zusammen mit Sebastian Roßner), in: Legal Tribune Online, 21.02.2011, [http://www.lto.de/de/html/nachrichten/2584/wahlkampf\\_in\\_den\\_medien\\_von\\_tv\\_zweikaempfen\\_und\\_herausforderern/](http://www.lto.de/de/html/nachrichten/2584/wahlkampf_in_den_medien_von_tv_zweikaempfen_und_herausforderern/)
- Rezension: Dieter Nohlen/Philipp Stöver (Hrsg.), Elections in Europe, Baden-Baden 2010, in: MIP 2011, S. 194-195.

**Hana Kühn**

- Beitragszahlungen von Kandidaten vor der Wahl – Unzulässige Einnahmequelle der Parteien?, in: DÖV 2011, S. 963-971.

**Sören Lehmann**

- Politische Betätigung im Steuerrecht, in: MIP 2011, S. 110-128.



**Dr. Torben Lütjen**

- Jenseits der Parteilichkeit? Zum Anspruch der Freien Wähler auf Ideologiefreiheit, in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Jens Walther (Hrsg.): Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 157-172.
- Die letzte Festung der Moderne. Zur Gesellschaftlichen Rolle des Ökonomen, in: INDES. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, Heft 0/2011, S. 75-80.
- Eine Welt zu gewinnen. Entstehungskontext, Wirkungsweise und Narrationsstruktur des Kommunistischen Manifests (zusammen mit Philipp Erbentraut), in: Johanna Klatt/Robert Lorenz (Hrsg.), Manifeste. Geschichte und Gegenwart des politischen Appells, Bielefeld 2011, S. 73-98.

**Dr. Heike Merten**

- Partei genannt Wählergemeinschaft – Probleme im Verhältnis von Parteien und Wählergemeinschaften (zusammen mit Martin Morlok), in: DÖV 2011, S. 125-134.
- Institutionelle Rahmenbedingungen Kommunalen Wählergemeinschaften – Der Einfluss des Parteienrechts, in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei – Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Baden-Baden 2012, S. 95-110.
- Rezension: Theresia Anna Gelberg: Das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG am Beispiel des NPD-Verbotsverfahrens, Osnabrück 2009, in: MIP 2011, S. 189.
- Rezension: Arne Krumbholz: Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Nomos, Baden-Baden 2010, in: MIP 2011, S. 191.
- Rezension: Jürgen Mittag/Janosch Steuwer: Politische Parteien in der EU, UTB-Verlag, Stuttgart 2010, in: MIP 2011, S. 193.
- Rezension: Stefan Zotti: Politische Parteien auf europäischer Ebene – Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Nomos, Baden-Baden 2010, in: MIP 2011, S. 207 f.

**Dr. Sebastian Roßner, M.A.**

- Parteien wider Willen – Von Wählervereinigungen und einer subjektiven Komponente des Parteibegriffs, in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 125-145.
- Annäherung an die Rechtsgeschichte (zusammen mit Bettina Noltenius/Stephan Schuster), in: Julian Krüper (Hrsg.), Grundlagen des Rechts, Nomos, Baden-Baden 2011, S. 105-108.
- § 6 Verfassungsgeschichte, in: Julian Krüper (Hrsg.), Grundlagen des Rechts, Nomos, Baden-Baden 2011, S. 109-129.
- TV-Duell ohne Herausforderer? Baden-Württemberg 2011, Chancengleichheit im Wahlkampf und eine veränderte Parteienlandschaft (zusammen mit Marcus Hahn-Lorber), in: NVwZ 2011, S. 471-474.
- Überraschende Wirkungen des Wahlrechts. Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der faktischen Effekte von Sperrklauseln, in: MIP 2011, S. 160-162.

**Dr. Tim Spier**

- Parteimitglieder in Deutschland, Hrsg. (zusammen mit Markus Klein/Ulrich von Alemann/Hanna Hoffmann/Annika Laux/ Katharina Rohrbach), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.
- Warum brauchen Parteien Mitglieder? (zusammen mit Markus Klein/Ulrich von Alemann), in: Tim Spier/Markus Klein/Ulrich von Alemann/ Hanna Hoffmann/Annika Laux/Alexandra Nonnenmacher/Katharina Rohrbach (Hrsg.), Parteimitglieder in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 19-29 .
- Wie aktiv sind die Mitglieder der Parteien?, in: Tim Spier/Markus Klein/Ulrich von Alemann/ Hanna Hoffmann/Annika Laux/Alexandra Nonnenmacher/Katharina Rohrbach (Hrsg.), Parteimitglieder in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 97-119.
- Welche politischen Einstellungen haben die Mitglieder der Parteien?, in: Tim Spier/Markus Klein/Ulrich von Alemann/Hanna Hoffmann/Annika Laux/Alexandra Nonnenmacher/Katharina Rohrbach (Hrsg.), Parteimitglieder in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 121-137.
- Motive des Parteibeitritts und der Parteimitgliedschaft im Wandel (zusammen mit Markus Klein), in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 61 (2011), H. 44-45, S. 33-39.
- Bleibt alles anders? Stabilität und Wandel der deutschen Parteimitgliedschaften, in: Indes. Wissenschaftliches Debattenforum für Politik und Gesellschaft, Bd. 1 (2011), H. 1, S. 138-143.
- Entwurzelte Parteien?, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Bd. 58 (2011), H. 6, S. 42-45.

**Jens Walther, M.A.**

- Politik an den Parteien vorbei. Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Hrsg. (zusammen mit Martin Morlok/Thomas Poguntke), Nomos, Baden-Baden 2012.
- Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften aus parteienwissenschaftlicher Perspektive (zusammen mit Martin Morlok/Thomas Poguntke), in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Jens Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei – Freie Wähler und Kommunale Wählergemeinschaften als Alternative, Nomos, Baden-Baden 2012, S. 9-24.
- Die Wurzeln des pluralen Parteiensystems in Deutschland – Antidemokratischer Pluralismus im Deutschen Kaiserreich (zusammen mit Ulrich von Alemann), in: Nils Bandelow/Simon Hegelich (Hrsg.), Pluralismus – Strategien – Entscheidungen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, S. 168-191.