

MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften

Inhalt

Andreas Wimmel

Europa-Lager im deutschen Parteiensystem auf Basis des Wahl-O-Mat

Marion Reiser

Wettbewerb, Proporz, Solidarität – die konkurrierenden Logiken informeller Regeln bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung

Yves-Marie Doublet

Wahlssysteme und Kandidatenaufstellung im europäischen Vergleich

Norbert Kersting

Wahlgeheimnis vor dem Aus? Globaler Normenwandel

Karl-Heinz Reuband

PEGIDA und die Montagsdemonstrationen in der „Wende“-Zeit der DDR: Kontinuitäten und Diskontinuitäten des Protests

Alexandra Bäcker/Heike Merten

Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte

Karl-Heinz Naßmacher

Die Auszehrung der Volksparteien

MIP 2019
Heft 2
25. Jahrgang

ISSN 2628-376X (Print)
ISSN 2628-3778 (Online)

Herausgegeben vom
Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung

IRF

doi:10.25838/oaj-mip-2019185-252 (Gesamtausgabe)

MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (Print) ISSN 2628-376X
MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (Online) ISSN 2628-3778

Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

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

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

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Zitierweise: MIP 2019, S.

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

Der Bezug ist kostenfrei.

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

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

Postanschrift

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

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

| | |
|--|------------|
| Europa-Lager im deutschen Parteiensystem auf Basis des Wahl-O-Mat | 185 |
| Andreas Wimmel | |
| Wettbewerb, Proporz, Solidarität – die konkurrierenden Logiken informeller Regeln bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung | 195 |
| Marion Reiser | |
| Wahlssysteme und Kandidatenaufstellung im europäischen Vergleich | 206 |
| Yves-Marie Doublet | |
| Wahlgeheimnis vor dem Aus? Globaler Normenwandel | 212 |
| Norbert Kersting | |
| PEGIDA und die Montagsdemonstrationen in der „Wende“-Zeit der DDR: Kontinuitäten und Diskontinuitäten des Protests | 220 |
| Karl-Heinz Reuband | |
| Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte | 235 |
| Alexandra Bäcker/Heike Merten | |

Kurzbeiträge

| | |
|---|------------|
| Die Auszehrung der Volksparteien | 247 |
| Karl-Heinz Naßmacher | |

Europa-Lager im deutschen Parteiensystem auf Basis des Wahl-O-Mat

Andreas Wimmel¹

1. Einleitung

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal von Parteien ist ihre Programmatik (vgl. Merz/Regel 2013). Je nachdem, welche Themen inhaltlich in den Blick genommen werden, lassen sich Parteipositionen entlang verschiedener politisch-ideologischer Konfliktlinien verorten (vgl. grundlegend Niedermayer 2013a). In der Wirtschaftspolitik ließe sich beispielsweise vergleichen, ob Parteien die Steuern und Abgaben von Unternehmen erhöhen oder senken wollen, während in der Gesellschaftspolitik unterschieden werden kann, wie restriktiv sie die Zuwanderung von Ausländern beschränken wollen. Wenn Parteien in mehreren Politikbereichen gleiche oder zumindest sehr ähnliche Standpunkte einnehmen, kann von einem politischen Lager gesprochen werden. Politische Lager waren jahrzehntelang eine wichtige Bestimmungsgröße nicht nur für die Konfliktstellung in Wahlkämpfen, sondern auch für die Bildung von Koalitionen in Bund und Ländern (vgl. Decker 2018, 11ff.).

Während unzählige Arbeiten zur Struktur und auch zum Wandel von Konfliktlinien bzw. politischen Lagern im nationalen Parteienwettbewerb vorliegen (vgl. etwa Bräuninger/Debus 2012, Bender et al. 2015, Däubler 2017), beschränken sich die meisten Studien zur Europapolitik auf die Unterscheidung zwischen (mehr oder weniger) proeuropäischen und euroskeptischen Einstellungsmustern. Zur Einstufung von Parteien werden ganz überwiegend Daten aus Expertenbefragungen verwendet oder Europawahlprogramme einer quantitativen Inhaltsanalyse unterzogen (vgl. Wüst 2005, Häsing/Buzogány 2018, Treib 2018). Dabei werden Parteien als europafreundlich bzw. eurokritisch eingeordnet, ohne dass immer nachvollziehbar ist, auf welchen konkreten Beschlüssen oder Programminhalten solche Beurteilungen beruhen. Die wenigen vergleichenden Studien, die Wahlprogramme qualitativ-manuell auswerten, orientieren sich zwar an zuvor definierten Begriffen von Euroskeptizismus (vgl. Ketelhut et al. 2016, Niedermayer 2017). Aber auch hier bleibt das Problem bestehen, dass durch die Festlegung auf be-

stimmte normativ-politische Leitbilder eines integrierten Europas die Klassifizierung und Eingruppierung von Parteien erheblich vorbestimmt wird.

In diesem Aufsatz soll der Wahl-O-Mat anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament der Jahre 2019, 2014, 2009 und 2004 genutzt werden, um „Europa-Lager“ im deutschen Parteiensystem zu bestimmen und voneinander abzugrenzen. Unter einem Europa-Lager werden analog zu nationalen politischen Konflikträumen mindestens zwei Parteien verstanden, die in europapolitischen Sachfragen programmatische Übereinstimmungen aufweisen. Die Stärke eines Europa-Lagers ist kein absoluter Wert, sondern lässt sich nur relativ zu anderen Parteiformationen schätzen und über Zeit vergleichen. Erstens kann so ermittelt werden, wie groß die inhaltlichen Gemeinsamkeiten zwischen Parteien bzw. verschiedenen Europa-Lagern im Vorfeld der vier Europawahlen waren. Zweitens lässt sich analysieren, wie sich programmatische Schnittmengen seit der Europawahl 2004 entwickelt haben, also ob sich bestimmte Parteien bzw. Europa-Lager europapolitisch angenähert oder auseinander bewegt haben. Die Ergebnisse geben systematische Hinweise, ob und inwieweit die verstärkte Politisierung der EU seit der Euro-Krise (vgl. Wimmel 2012, Rauh/Zürn 2014) zu einer veränderten Lagerstruktur in der deutschen Europapolitik geführt hat.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst argumentiert, dass die eindimensionale Unterscheidung zwischen proeuropäischen vs. euroskeptischen Parteien nicht zielführend ist, um die enorme Vielschichtigkeit von Politik im Mehrebenensystem der EU zu erfassen und differenziert abzubilden. Daraufhin wird dargelegt, wie Daten des Wahl-O-Mat genutzt werden können, um die Europa-Programmatik von Parteien zu vermessen, ohne politisch aufgeladene Einstufungen vornehmen zu müssen. Anschließend werden die programmatischen Distanzen zwischen den deutschen Parteien, die bei der Europawahl 2019 die meisten Stimmen erhalten haben, im Detail dargestellt. Auf dieser Basis werden dann die inhaltlichen Übereinstimmungen ausgewählter Lager bzw. „Europa-Koalitionen“ berechnet und mit vorherigen Wahlen zum Europäischen Parlament abgeglichen. In den Schlussfolgerungen wird diskutiert, inwieweit sich Europapolitik zu einem neuen Konfliktfeld im deutschen Parteiensystem entwickelt hat, das die Bildung von Regierungskoalitionen zukünftig erschweren könnte.

¹ Dr. Andreas Wimmel ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

2. Parteiprogrammatik und europäische Integration

Nachdem die Einstellungen von Parteien zur europäischen Integration zunächst entlang von Leitbildern (vgl. zuerst Schneider 1977) und später „Verfassungs-ideen“ (Jachtenfuchs 2002) bestimmt worden sind, dominiert heute die Unterscheidung zwischen proeuropäischen und euroskeptischen Parteien nicht nur die politische, sondern auch die akademische Europadebatte. Insbesondere der Begriff des Euroskeptizismus ist unscharf geblieben und wird geradezu inflationär für ganz verschiedene Formen von Kritik an der Europäischen Union verwendet (vgl. Weßels 1999, ausführlich Zabel 2017). Natürlich ist vielfach versucht worden, graduelle Abstufungen von parteibasierter Europaskepsis vorzunehmen. Beispielsweise unterscheidet eine in der Literatur breit rezipierte Typologie zwischen der Unterstützung bzw. Ablehnung der generellen Idee der europäischen Integration und spezifischer Integrations Schritte in verschiedenen Politikfeldern der EU (vgl. Gernand 2018, 303). Aber trotz dieser und anderer Binnendifferenzierungen stellt die Zusammenfassung von Parteipositionen auf einer Achse von proeuropäisch bis euroskeptisch aus mindestens zwei Gründen eine zu grobe Vereinfachung eines höchst komplexen Sachverhaltes dar.

Erstens handelt es sich um diffuse Konzepte, die sich nicht politisch unvoreingenommen bzw. wertneutral definieren lassen. Wenn nicht nur analysiert werden soll, ob sich Parteien bzw. deren Führungspersonal oder Abgeordnete selbst als proeuropäisch bzw. euroskeptisch bezeichnen, sondern auf der Grundlage von Parteiprogrammen aggregierte Einstufungen vorgenommen werden sollen, setzt dieser Schritt zwingend eine idealtypische Vorstellung eines integrierten Europas voraus. Je anspruchsvoller das zugrunde gelegte Integrationsmodell ausfällt, desto euroskeptischer erscheinen Parteien, wenn sie diesem Modell nicht entsprechen, beispielsweise, weil sie keinen europäischen Bundesstaat anstreben. Zwar lässt sich vergleichen, ob Parteien mehr oder weniger Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene verlagern oder in den nationalen Rechtsrahmen zurückführen wollen. Aber sobald die wie auch immer geartete Europapolitik von Parteien als proeuropäisch oder euroskeptisch klassifiziert wird, sagt der Befund mehr über den europapolitischen Standpunkt des externen Beobachters aus als über die Europaprogrammatik der analysierten Partei.

Zweitens dreht sich die aktuelle Europadebatte kaum noch darum, ob Politikbereiche vergemeinschaftet oder renationalisiert werden sollen, weil aufgrund

nationalstaatlicher Interessengegensätze in absehbarer Zeit keine tiefgreifenden Integrationsfortschritte oder gar Vertragsreformen zu erwarten sind. Stattdessen geht es für Parteien darum, Lösungen für Problemlagen zu entwickeln, die durch bereits vollzogene Integrations Schritte verursacht worden sind. Aber gerade bei inhaltlichen Sachfragen lässt sich die Beurteilung, ob sie als proeuropäisch oder euroskeptisch einzustufen sind, nicht unabhängig vom politischen Standpunkt des Beobachters vornehmen. Zwei Beispiele in Frageform: Sind Parteien, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärfen wollen, um die ausufernde Staatsverschuldung in einigen Mitgliedstaaten der Eurozone einzudämmen, proeuropäischer oder euroskeptischer als Parteien, die Mitgliedstaaten keine engeren Grenzen setzen wollen? Und sind Parteien, die die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) stärken wollen, um durch die Sicherung der EU-Außengrenzen illegale Migration zu unterbinden, proeuropäischer oder euroskeptischer als Parteien, die auf einen gemeinsamen Außengrenzschutz verzichten wollen? Obwohl es sich in beiden Fällen um integrierende Maßnahmen im Rechtsrahmen der EU handelt, lassen sich diese Fragen nicht frei von politischen Überzeugungen beantworten.

Die methodische Herausforderung für die vergleichende Parteienforschung besteht folglich darin, sich bei der Messung von Parteipositionen zwar von der Einzelbeobachtung zu lösen, ohne aber das Ergebnis durch politisch-normative Vorfestlegungen zu beeinflussen. Die EU ist eine komplexe Organisation, die institutionelle, prozedurale und vor allem politisch-inhaltliche Komponenten miteinander verbindet (vgl. Gehring 2002). Zudem lassen sich im Mehrebenensystem der EU nationale und europäische Politik nicht mehr systematisch voneinander trennen, weil Entscheidungen auf der europäischen Ebene auf die nationale Ebene zurückwirken und umgekehrt, insbesondere im Kernbereich der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Streeck 2013, Scharpf 2017). Unter diesen Bedingungen sollte sich die Parteienforschung auf die Bestimmung von programmatischen Differenzen zwischen Parteien beschränken, weil eine Aggregation von vielen europapolitischen Teilpositionen hin zu einer „Europa-Position“ empirisch schlicht unmöglich ist.

3. Wahl-O-Mat

Der Wahl-O-Mat ist ein onlinebasiertes Frage- und Antwort-Tool, das erstmals zur Bundestagswahl 2002 von der Bundeszentrale für politische Bildung

entwickelt und bereitgestellt wurde.² Mit dem Wahl-O-Mat können Bürger auf spielerische Art und Weise herausfinden, welche der zur Wahl stehenden Parteien die meisten Übereinstimmungen mit den eigenen politischen Standpunkten aufweist (vgl. schon Marschall 2005). Auf der Grundlage von Partei- und Wahlprogrammen formuliert eine Redaktion, an der auch Jung- und Erstwähler beteiligt sind, etwa 80 bis 100 Thesen bzw. Aussagen zu verschiedenen politischen Themen. Vor der jeweiligen Wahl wird diese Liste den Parteien mit der Bitte übermittelt, sich zu den Thesen befürwortend, ablehnend oder neutral zu positionieren. Sobald die Antworten der Parteien vorliegen, wählt die Redaktion bis zu 38 Thesen aus, die ihrem Eindruck nach die wichtigsten Themen der Wahl aufgreifen, von den Parteien kontrovers beantwortet werden, die Unterscheidbarkeit der einzelnen Parteien gewährleisten und ein breites thematisches Spektrum abdecken. Eine Auswertung von Nutzer-Daten hat ergeben, dass der Wahl-O-Mat verstärkt von jungen Menschen frequentiert wird und ihnen dabei hilft, die programmatischen Unterschiede zwischen Parteien klarer zu erkennen (vgl. Marschall 2011, Schultze 2012).

Obwohl der Wahl-O-Mat in erster Linie als Hilfestellung für unentschlossene Wähler gedacht ist, wird er von Politikwissenschaftlern zur vergleichenden Analyse von Parteipositionen genutzt. Wagschal und König haben Wahl-O-Mat-Daten zu den Bundestagswahlen der Jahre 2013, 2009 und 2005 ausgewertet, um Differenzen zwischen Parteien und mögliche programmatische Annäherungen festzustellen. Grundsätzlich bestätigen die Ergebnisse eine stabile Lagerstruktur im deutschen Parteiensystem, wobei SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE im Vorfeld der Wahlen 2005 und 2009 größere inhaltliche Übereinstimmungen aufwiesen als CDU/CSU und FDP. Erst bei der Bundestagswahl 2013 näherte sich die SPD den sogenannten bürgerlichen Parteien etwas an, sodass die Polarisierung zwischen den Lagern trotz der Alternative für Deutschland (AfD), die damals noch der Union programmatisch nahestand, leicht abgenommen hatte (vgl. Wagschal/König 2015, 196). Darüber hinaus haben Stecker und Däubler (2016, 2017) in mehreren kleineren Beiträgen die programmatischen Schnittmengen von möglichen Regierungskoalitionen in Bund und Ländern anhand von Wahl-O-Mat-Daten berechnet.

Wahl-O-Mat-Daten zu Europawahlen wurden bislang lediglich ausgewertet, um Nutzermerkmale und Nutzermotivationen zu analysieren (vgl. Marschall et al. 2015), aber nach meiner Literaturkenntnis nicht, um Parteipositionen und insbesondere Lagerbildungen zu erfassen. Diese Forschungslücke ist bedauerlich, weil der Wahl-O-Mat gerade in der Europapolitik eine Reihe von Vorzügen bietet, um den oben angerissenen methodischen Herausforderungen zu begegnen. Im Gegensatz zu Europawahlprogrammen, die häufig sehr allgemein formuliert sind und vor allem auch Standpunkte zu nationalen Themen beinhalten (vgl. John/Werner 2016, Braun et al. 2018), beziehen sich die Wahl-O-Mat-Thesen explizit auf europapolitische Sachfragen, zu denen sich die Parteien eindeutig positionieren. Der externe Beobachter muss also nicht selbst Parteipositionen aus einer mitunter schwammigen Europa-Rhetorik herleiten bzw. rekonstruieren, wodurch die Messung an Validität und Objektivität gewinnt. Darüber hinaus fokussiert sich der Wahl-O-Mat ganz bewusst auf parteipolitisch umstrittene EU-Themen, sodass Differenzen zwischen Parteien bzw. Lagern unterhalb allgemeiner Einstellungen zur europäischen Integration sichtbar werden. Zudem bietet der Wahl-O-Mat den Parteien die Möglichkeit, ihre Haltung zu jeder Sachfrage schriftlich zu erläutern, sodass nachvollzogen werden kann, ob sie die Thesen aus denselben Gründen unterstützen oder ablehnen.

Aus den Wahl-O-Mat-Daten zu den Europawahlen der Jahre 2019, 2014, 2009 und 2004 wurden die Parteipositionen zu den jeweiligen Thesen extrahiert (38 Thesen für die Wahlen 2019, 2014 und 2009; 30 Thesen für die Wahl 2004).³ Die programmatischen Schnittmengen zwischen einzelnen Parteien wurden folgendermaßen berechnet: 2 Punkte, wenn beide Parteien bei einer These die gleiche Position vertreten; 1 Punkt, wenn eine Partei die These befürwortet oder ablehnt, während sich die andere Partei neutral verhält; 0 Punkte, wenn eine Partei der These zustimmt und die andere sie ablehnt. Wenn zwei Parteien in allen 38/30 Thesen übereinstimmen, ergäbe dies 76/60 Punkte bzw. eine Übereinstimmung von 100 Prozent. Zusätzlich wurde für die Europawahl 2019 ausgezählt, in wie vielen Sachfragen die jeweiligen Parteien komplett übereinstimmen. Für die programmatische Geschlossenheit von Europa-Lagern bestehend aus drei Parteien wurde der prozentuale Mittelwert der jeweiligen Parteidyaden kalkuliert.

² Ausführliche Informationen zum Wahl-O-Mat finden sich auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung unter <https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/>.

³ Alle Daten zu früheren Wahl-O-Maten sind auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung archiviert: <https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/45484/archiv>.

Zur Europawahl 2019 sind CDU und CSU erstmals mit einem gemeinsamen Programm angetreten und wurden deswegen im Wahl-O-Mat als eine Partei geführt; zuvor stellten sie sich mit getrennten Programmen zur Wahl und wurden folglich vom Wahl-O-Mat als zwei Parteien geführt. Um die Werte der Europawahlen 2014, 2009 und 2004 nicht durch eine weitere Partei zu verzerren, die der CDU europapolitisch vergleichsweise nahesteht, wurde in die Berechnung der durchschnittlichen programmatischen Schnittmengen der jeweiligen Europa-Lager ausschließlich die CDU einbezogen. Diese Vorgehensweise erscheint vertretbar, weil die Distanzen zwischen CDU/CSU und den anderen Parteien bei der Europawahl 2019 eher den Distanzen zwischen der CDU und den anderen Parteien bei den Wahlen 2014, 2009 und 2004 entsprechen als den Distanzen zwischen der CSU und den anderen Parteien, die im Mittel größer waren.⁴ Mit anderen Worten: Die gemeinsamen CDU/CSU-Positionen im Wahl-O-Mat zur Europawahl 2019 entsprechen sehr wahrscheinlich eher der Europaprogrammatik der CDU als der Europaprogrammatik der CSU bei den vorherigen Wahlen, sodass die Werte der CDU-Parteidynaden für einen aussagekräftigen Vergleich besser geeignet sind.

4. Programmatische Schnittmengen zwischen Parteien

Tabelle 1 stellt die programmatischen Schnittmengen zwischen den sechs Parteien, die bei der Europawahl am 26. Mai 2019 die meisten Stimmen erhalten haben, in Prozent dar. Die Werte in den Klammern zeigen die Anzahl an Thesen, bei denen die jeweiligen Parteien komplett übereinstimmen. Die CDU/CSU hat zu allen anderen Parteien relativ ähnliche programmatische Distanzen, wobei die größten Übereinstimmungen mit der FDP bestehen und die geringsten mit der Linkspartei. Die SPD hat mit 88,2 Prozent und 33 von 38 Thesen (!) die meisten inhaltlichen Gemeinsamkeiten mit den Grünen, während sie die mit Abstand wenigsten Schnittmengen zur AfD aufweist. Ein fast deckungsgleiches Bild zeigt sich bei den Grünen, die allerdings bei noch mehr Sachfragen mit der

Linkspartei konformgehen. Die AfD hat mit 50 Prozent die größte Nähe zu den Unionsparteien und bildet mit nur 15,8 Prozent Übereinstimmung einen programmatischen Gegenpol zu den Grünen. Die FDP hat die meisten Überschneidungen mit der CDU/CSU und die größte Distanz zur Linken. Insgesamt weist die SPD mit einer durchschnittlichen Übereinstimmungsquote von 59,2 Prozent die größte Nähe zu allen anderen Parteien auf, gefolgt von den Grünen, der CDU/CSU, der Linkspartei und der FDP. Die Europaprogrammatik der AfD unterscheidet sich mit einem Mittelwert von nur 32,4 Prozent Übereinstimmung am deutlichsten von den anderen Parteien.

Bei keiner der 38 Thesen haben sich alle sechs Parteien gleich positioniert. Die breiteste parteiübergreifende Zustimmung besteht bei der Sachfrage, ob Initiativen gegen Antisemitismus in der EU finanziell unterstützt werden sollen, was von allen Parteien außer der AfD, die sich neutral verhält, unterstützt wird.⁵ Ähnlich übereinstimmend positiv ist die Haltung zu der These, die EU solle Mitgliedstaaten, die die Presse- und Medienfreiheit verletzen, finanziell bestrafen. Allein die AfD lehnt diese Forderung mit der Begründung ab, ein solcher Eingriff sei nicht mit dem „Nichteinmischungsgrundsatz in innere Angelegenheiten von Staaten durch andere Mächte und nichtstaatliche Akteure“ vereinbar. Die gleiche Konfliktstellung zeigt sich bei der These, dass Asylsuchende in der EU proportional auf die Mitgliedstaaten verteilt werden sollen. Erneut stimmen alle Parteien dieser Aussage zu, nur die AfD lehnt „verbindliche Flüchtlings-Aufnahmequoten für EU-Mitgliedstaaten“ ab, weil sie „einen schweren Eingriff in die nationale Souveränität“ bedeuten würden.

Tab. 1: Programmatische Schnittmengen in Parteidynaden – Europawahl 2019

| | CDU/CSU | SPD | B90/Grüne | DIE LINKE | AfD | FDP |
|------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| CDU/CSU | | 56,6 (16) | 52,6 (15) | 46,1 (12) | 50,0 (13) | 69,7 (19) |
| SPD | 56,6 (16) | | 88,2 (33) | 76,3 (27) | 19,7 (5) | 55,3 (17) |
| B90/Grüne | 52,6 (15) | 88,2 (33) | | 80,3 (29) | 15,8 (3) | 51,3 (16) |
| DIE LINKE | 46,1 (12) | 76,3 (27) | 80,3 (29) | | 27,6 (7) | 34,2 (9) |
| AfD | 50,0 (13) | 19,7 (5) | 15,8 (3) | 27,6 (7) | | 48,7 (13) |
| FDP | 69,7 (19) | 55,3 (17) | 51,3 (16) | 34,2 (9) | 48,7 (13) | |
| Mittelwert | 55,0 (15,0) | 59,2 (19,6) | 57,7 (19,2) | 52,9 (16,8) | 32,4 (8,2) | 51,8 (14,8) |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Wahl-O-Mat zur Europawahl 2019 (<https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/45484/archiv>, Abruf am 31.05.2019), Angaben in Prozent; in Klammern: Anzahl an übereinstimmenden Thesen.

⁴ Mittelwerte der Distanzen zu den CDU/CSU-Parteidynaden 2019: 2014 CDU (6,32), CSU (7,28); 2009 CDU (3,58), CSU (5,23); 2004 CDU (14,20), CSU (15,03).

⁵ Zur Begründung führt die AfD im Wahl-O-Mat an, dass „die Bekämpfung des Antisemitismus [...] Aufgabe der Nationalstaaten“ sei.

Die größte parteiübergreifende Ablehnung erfährt die Aussage, dass Deutschland aus der Europäischen Union austreten soll, was von allen Parteien außer der AfD, die ihre Antwort noch nach Bereitstellung des Wahl-O-Mat von „stimme zu“ auf „neutral“ ändern ließ, zurückgewiesen wird.⁶ Auch die These, Deutschland soll an Stelle des Euro wieder eine nationale Währung einführen, wird fast einhellig abgelehnt. Nur die AfD hält an dieser Forderung fest, da die Euro-Krise ein „systemisches Problem“ sei, das „nur systemisch gelöst werden“ könne. Schließlich wird die Frage, ob wieder dauerhafte Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten der EU stattfinden sollen, von allen Parteien außer der AfD verneint. Die AfD begründet ihre Haltung damit, dass Grenzkontrollen „die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus“ erleichtern würden, da das Abkommen von Schengen „in seiner jetzigen Form eine Gefahr für die Sicherheit und den Wohlstand der Bürger der EU“ darstelle und reformiert werden müsse.

Demgegenüber waren acht Thesen zwischen den Parteien insofern sehr umstritten, als dass drei Parteien der Aussage zugestimmt und die drei anderen Parteien nicht zugestimmt haben. Bei vier dieser Thesen entsprechen die Antworten der klassischen Lagerstruktur, wie sie durch die Sitzordnung im Plenum des Bundestages symbolisiert wird: SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE auf der linken Seite sowie CDU/CSU, FDP und AfD auf der rechten Seite. Während das linke Lager geschlossen die Forderungen unterstützt, dass sich die EU für die Einführung eines nationalen Mindestlohns in allen Mitgliedstaaten einsetzen soll, dass in allen Mitgliedstaaten eine LKW-Maut auf Fernstraßen eingeführt wird und dass Jugendliche bereits ab 16 Jahren bei Europawahlen wählen dürfen, lehnt das rechte Lager alle drei Maßnahmen ab. Und während das rechte Lager der These zustimmt, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in ein anderes Land ziehen, dort nur eingeschränkt Sozialleistungen erhalten sollen, spricht sich das linke Lager dagegen aus.

Bei vier weiteren Thesen, die das Parteiensystem spalten, verlaufen die Konfliktlinien quer zu den

klassischen Lagern: Der Aussage, die EU-Mitgliedstaaten sollten eine gemeinsame Armee aufbauen, stimmen CDU/CSU, SPD und FDP zu, während sich Grüne, Linke und AfD dagegen aussprechen. Nur SPD, Grüne und FDP unterstützen die Forderung, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger bei der Europawahl ihre Stimme auch für Parteien aus anderen Mitgliedstaaten abgeben dürfen, was von CDU/CSU, der Linkspartei und der AfD abgelehnt wird. Während die SPD, die Linkspartei und die AfD dafür sind, dass die EU ihre Sanktionen gegen Russland abbaut, wollen CDU/CSU, Grüne und FDP daran festhalten. Und die alte Grundsatzfrage, ob sich die EU langfristig zu einem europäischen Bundesstaat entwickeln soll, wird nur noch von SPD, Grünen und FDP bejaht, aber von CDU/CSU, der Linkspartei und selbstverständlich der AfD verneint.

5. Lager und Koalitionen in der Europapolitik

Tabelle 2 zeigt die durchschnittlichen Übereinstimmungsquoten zwischen Parteien innerhalb ausgewählter Lager bzw. Europa-Koalitionen für die Europawahlen der Jahre 2019, 2014, 2009 und 2004. Ein „Linksbündnis“ aus SPD, Grünen und Linkspartei weist seit der Wahl 2009 konstant größere programmatische Schnittmengen auf als alle anderen Europa-Koalitionen. SPD und Grüne vertreten in der gesamten Bandbreite europapolitischer Themen so ähnliche Positionen, dass sie fast schon mit einem gemeinsamen Programm zu Europawahlen antreten könnten.⁷ Die verbliebenen Konfliktfelder lagen bei der Europawahl 2019 in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Haltung zu Tierversuchen in der medizinischen Forschung. Entscheidend für die hohe Kongruenz um die 80 Prozent ist aber, dass sich SPD/Grüne und Linkspartei in ihrer Europaprogrammatik seit 2009 wechselseitig stark angenähert haben. Insbesondere bei Sachfragen, die die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der EU betreffen, fordern die Parteien im linken Lager unisono mehr Steuerung und Regulierung von Marktfreiheiten.⁸ Bei der Wahl 2004 fielen die Übereinstimmungen zwischen den Positionen der Vorgängerpartei PDS und der SPD (50 Prozent) sowie den Grünen (66,7 Prozent) noch deutlich geringer aus, und zwar nicht nur in Fragen der Binnenmarktintegration, son-

⁶ Begründung der AfD: „Sollten sich unsere grundlegenden Reformansätze im bestehenden System der EU nicht in angemessener Zeit verwirklichen lassen, halten wir einen Austritt Deutschlands oder eine geordnete Auflösung der Europäischen Union und die Gründung einer neuen europäischen Wirtschafts- und Interessengemeinschaft für notwendig und werden die Entscheidung über den DEXIT bei den Bürgern einholen, so wie es nach unserem Modell der direkten Demokratie selbstverständlich ist.“

⁷ Die Schnittmengen für SPD/Grüne lagen 2014 bei 80,3 Prozent, 2009 bei 82,9 Prozent und 2004 bei immerhin schon 70 Prozent.

⁸ Der einzig verbliebene Gegensatz in diesem Politikfeld bestand 2019 in der starken These, alle Banken sollen verstaatlicht werden, was SPD/Grüne ablehnen, aber DIE LINKE befürwortet (!).

dern auch im sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik der EU.⁹

schon Integration vertreten beide Parteien zwar nach wie vor eine Linie, selbstredend in der Mitgliedschaft Deutschlands in der EU

Tab. 2: Europa-Koalitionen im deutschen Parteiensystem

| | SPD, Grüne, DIE LINKE | SPD, Grüne, FDP | CDU, SPD | CDU, FDP, Grüne | CDU, FDP, AfD | Alle Parteien |
|-------------------|-----------------------|-----------------|-------------|-----------------|---------------|---------------|
| EP 2019 | 81,6 | 64,9 | 56,6 | 57,9 | 56,1 | 51,5 |
| EP 2014 | 79,8 | 64,9 | 59,2 | 56,1 | 66,7 | 60,6 |
| EP 2009 | 80,7 | 64,0 | 60,5 | 54,8 | --- | 62,2 |
| EP 2004 | 62,2 | 60,0 | 71,7 | 51,1 | --- | 52,7 |
| Mittelwert | 76,1 | 63,5 | 62,0 | 55,0 | 61,4 | 56,8 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Wahl-O-Mat zu den Europawahlen 2019, 2014, 2009, 2004 (<https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/45484/archiv>, Abruf am 31.05.2019), Angaben in Prozent.

und der Eurozone, aber auch in der Befürwortung einer gemeinsamen Armee oder hinsichtlich der Gewährung von Entwicklungshilfe durch die EU. In anderen Feldern haben gegensätzliche Auffassungen durchweg Bestand, beispielsweise, ob EU-weite Bürgerentscheide eingeführt werden sollen (CDU nein, SPD ja) oder ob sich die EU als christliche Wertegemeinschaft verstehen soll (CDU ja, SPD nein).

Eine Europa-Koalition aus SPD, Grünen und FDP („Ampel“) erzielte bei den letzten drei Wahlen sehr stabile Übereinstimmungsquoten von 64 bis 65 Prozent. Dabei war die programmatische Nähe zwischen FDP und SPD bei allen Wahlen jeweils etwas größer als zwischen FDP und Grünen.¹⁰ Während die drei Parteien in den meisten institutionellen und gesellschaftspolitischen Bereichen übereinstimmen, bestehen schwer überbrückbare Gegensätze bei Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung und Regulierung im EU-Binnenmarkt: Vor allen vier Wahlen wurden die Parteien gefragt, ob innerhalb der EU ein allgemeiner Mindestlohn gelten soll bzw. ob sich die EU dafür einsetzen soll, dass in allen Mitgliedstaaten nationale Mindestlöhne eingeführt werden, was von SPD und Grünen unterstützt, aber von der FDP stets abgelehnt worden ist. Die gleiche Konfliktstellung wiederholte sich u.a. bei der Einführung eines EU-weiten Mindestsatzes für die Besteuerung von Unternehmen (2019, 2014, 2009), einer verbindlichen Frauenquote für die Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen (2019, 2014) sowie einer gesetzlichen Begrenzung von Managergehältern (2014, 2009), ohne dass es über die Jahre zu einer Annäherung gekommen wäre.

Eine moderate Annäherung zwischen den Parteien fand etwa bei der Frage statt, ob innerhalb der EU alle Atomkraftwerke abgeschaltet werden sollen: Während die Sozialdemokraten schon seit 2004 einen Ausstieg aus der Atomenergie befürworteten, lehnte die CDU einen solchen Schritt zunächst ab und änderte die eigene Position vor der Wahl 2019 zumindest in „neutral“. ¹¹ Ein Beispiel für eine stärkere Abgrenzung ist die Forderung, dass Jugendliche ab 16 Jahren an Europawahlen teilnehmen dürfen, was bei der Wahl 2009 noch von beiden Parteien abgelehnt wurde, aber seit 2019 von der SPD unterstützt wird.

Die programmatischen Schnittmengen in einer großen Europa-Koalition aus Union und SPD nehmen seit 2004, als sie noch bei 71,7 Prozent lagen, kontinuierlich ab. In vielen Grundsatzfragen der europäi-

Ein gegenläufiger Trend zeigt sich in einer Europa-Koalition aus CDU, FDP und Grünen („Jamaika“), die seit der Wahl 2004 programmatisch homogener geworden ist. Allerdings ist diese moderate Annäherung allein auf das Binnenverhältnis von CDU und FDP zurückzuführen, während die Differenzen zwischen FDP/Grünen und CDU/Grünen über die Wahlen konstant geblieben sind bzw. keine lineare Entwicklung erkennbar ist.¹² Im gesamten Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU vertreten CDU und FDP durchgängig nahezu identische Positionen, von wenigen Sachfragen wie der Einführung einer Steuer auf den Handel mit Finanzprodukten in der EU abgesehen, was die CDU seit der Wahl 2014 unterstützt, aber von den Liberalen nach wie vor abgelehnt wird. In der Migrations- und Asylpolitik der

⁹ Beispielsweise waren SPD und Grüne dafür, einen gemeinsamen EU-Grenzschutz einzurichten und nationalen Polizisten zu ermöglichen, bei der Verfolgung von Kriminellen über die EU-Binnengrenzen hinweg tätig zu werden, was beides von der PDS abgelehnt wurde.

¹⁰ FDP/SPD: 61,8 Prozent (2014), 57,9 Prozent (2009), 58,3 Prozent (2004); FDP/Grüne: 52,6 Prozent (2014), 51,3 Prozent (2009), 51,7 Prozent (2004).

¹¹ Begründung: „Energiepolitik und die Entscheidung über den Energiemix liegen grundsätzlich in nationaler Zuständigkeit. Unser langfristiges Ziel ist aber die Schaffung eines europäischen Energiemarktes, einer echten Energieunion, in der alle Mitgliedsstaaten auf eine nachhaltige Energieversorgung setzen.“

¹² CDU/FDP: 71,1 Prozent (2014), 63,2 Prozent (2009), 56,7 Prozent (2004); FDP/Grüne: 52,6 Prozent (2014), 51,3 Prozent (2009), 51,7 Prozent (2004); CDU/Grüne: 44,7 Prozent (2014), 50 Prozent (2009), 45 Prozent (2004).

EU haben sich die Parteien hingegen angenähert: Während sich die CDU vor der Wahl 2009 dafür aussprach, die Einwanderungspolitik der EU zu verschärfen, war die FDP dagegen. Und im Jahr 2014, also noch vor der großen Flüchtlingskrise aus dem Sommer 2015, widersprach die CDU der These, die EU-Mitgliedstaaten sollten mehr Flüchtlinge aufnehmen, während die FDP zustimmte. Erst seit der Europawahl 2019 nehmen beide Parteien in diesem umkämpften Politikfeld ähnliche Standpunkte ein, beispielsweise wollen sie am Flüchtlingsabkommen mit der Türkei festhalten und fordern, dass Asylsuchende in der EU proportional auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

Ein „Rechtsbündnis“ aus CDU, FDP und AfD hat gegenüber der Wahl 2014 etwa zehn Prozent an programmatischer Schnittmenge eingebüßt und weist nun die geringsten inhaltlichen Übereinstimmungen der ausgewählten Europa-Koalitionen auf. Diese Entwicklung ist einzig und allein auf ein Auseinanderdriften zwischen der AfD und den beiden anderen Parteien zurückzuführen.¹³ Während der tiefe Konflikt um den Euro als Gemeinschaftswährung, der maßgeblich zur Gründung der AfD beigetragen hatte, bekanntlich schon 2014 bestand, verfolgt die Partei spätestens seit der unkontrollierten Massenzuwanderung nach Deutschland, die im August 2015 einsetzte, eine restriktivere Linie in der Asyl- und Migrationspolitik (vgl. Rosenfelder 2017, Franzmann 2018). Bei der Europawahl 2014 waren sich die drei Parteien noch einig, dass in allen Ländern der EU gleiche Regeln für die Aufnahme von Asylsuchenden gelten sollten und dass an deutschen Grenzen keine generellen Ausweiskontrollen wiedereingeführt werden sollten. Inzwischen vertreten in der Zuwanderungspolitik selbst CDU/CSU und AfD diametral gegensätzliche Positionen. Die einzige Ausnahme ist die These, die EU solle private Seenotrettungsinitiativen im Mittelmeer unterstützen, was beide Parteien im Vorfeld der Wahl 2019 ablehnten.

Zusammengenommen lagen die durchschnittlichen Übereinstimmungsquoten aller Parteien bei der Wahl 2004 zunächst bei 52,7 Prozent, stiegen dann 2009 und 2014 auf rund 60 Prozent, bevor sie 2019 wieder auf 51,5 Prozent sanken. Der relativ geringe Wert im Vorfeld der Wahl 2004 ist vor allem auf die damalige PDS zurückzuführen, die mit allen anderen Parteien inkl. denjenigen des linken Lagers (siehe oben) deutlich weniger programmatische Schnitt-

mengen aufwies als danach die Linkspartei.¹⁴ Und 2019 drückt die AfD den Mittelwert nach unten, weil sich die Distanzen zu allen anderen Parteien gegenüber 2014 deutlich vergrößert haben, während sie zwischen den anderen Parteien nahezu konstant geblieben sind. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass ein „Linksbündnis“ über die Wahlen hinweg mit 76,1 Prozent die größte programmatische Nähe in der Europapolitik aufweist, gefolgt von einer „Ampel-Koalition“, der „Großen Koalition“ und einem „Rechtsbündnis“ unter Einschluss der AfD. Eine Europakoalition aus CDU, FDP und Grünen („Jamaika“) rangiert mit einem Mittelwert von nur 55 Prozent Übereinstimmung auf dem letzten Platz.

6. Schlussfolgerungen

Die gestiegene Bedeutung von Europapolitik im Parteienwettbewerb, ausgelöst durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise, hat nicht nur in Deutschland zu einer neuen Unübersichtlichkeit geführt (vgl. Niedermayer 2013b). Europäische Integration ist ein äußerst komplexes und mehrdimensionales Politikfeld, in dem sich die Einstellungen von Parteien mit der schlichten Unterscheidung zwischen proeuropäisch und euroskeptisch nicht hinreichend einfangen und abbilden lassen. Aus diesem Grund wurden Daten des Wahl-O-Mat zu den vergangenen vier Wahlen zum Europäischen Parlament ausgewertet, um programmatische Schnittmengen zwischen einzelnen Parteien und innerhalb ausgewählter Europa-Lager zu bestimmen. Aus den Ergebnissen lassen sich Hinweise ableiten, inwieweit sich Lagerstrukturen über die Zeit verändert haben und die Bildung von Koalitionen im Bund zusätzlich erschweren könnten, sollten sie quer liegen zu programmatischen Schnittmengen in der nationalen Politik.

Grundsätzlich belegen die Befunde eine hohe Stabilität innerhalb und zwischen den Europa-Lagern. Die größten Verschiebungen in den Übereinstimmungsquoten traten zwischen den Europawahlen 2004 und 2009 auf, als sich CDU und SPD trotz einer Großen Koalition im Bund programmatisch um mehr als zehn Prozentpunkte voneinander entfernten und gleichzeitig ein „Linksbündnis“ aus SPD, Grünen und der neu gegründeten Linkspartei um rund 18 Prozent an Geschlossenheit zulegen konnte. Diese Entwicklung legt den Schluss nahe, dass sich die Sozialdemokraten europapolitisch nach links orientiert haben. Dieser Trend setzte sich bei den darauf fol-

¹³ Bei der Wahl 2014 lagen die Schnittmengen zwischen CDU und AfD bei 65,8 Prozent und zwischen FDP und AfD bei immerhin noch 63,2 Prozent.

¹⁴ Die durchschnittliche Übereinstimmung der PDS bzw. der Linkspartei mit allen anderen Parteien lag 2014 bei 62,4 Prozent, 2009 bei 64,2 Prozent und 2004 nur bei 43,4 Prozent.

genden Wahlen in abgeschwächter Intensität fort: Die beiden Volksparteien drifteten in der Europapolitik weiter auseinander, während sich ein „Linksbündnis“ auf hohem Niveau konsolidiert hat und auch die „Jamaika“-Parteien etwas näher zusammengedrückt sind. Mit der AfD trat eine Partei erstmalig bei der Europawahl 2014 an, die schon damals relativ wenig programmatische Schnittmengen aufwies und sich bis 2019 auch von Parteien innerhalb eines „Rechtsbündnis“ noch weiter distanziert hat. Somit führte die neue Konkurrenz durch die AfD nicht zu tektonischen Positionsverschiebungen im Parteiensystem, weil die anderen Lager zumindest in ihrer internen Geschlossenheit weitgehend konstant geblieben sind.

Diese Stärkeverhältnisse zwischen den Europa-Lagern entsprechen in weiten Teilen programmatischen Lagerbildungen in der nationalen Politik. Wagschal und König (2014) haben Parteipositionen, basierend auf Wahl-O-Mat-Daten zu den Bundestagswahlen 2013, 2009 und 2005, in einem zweidimensionalen Raum angeordnet. Zu allen drei Zeitpunkten lagen die Parteien des linken Lagers deutlich näher beieinander als andere Dreierformationen, insbesondere als eine „Jamaika-Koalition“, die auch bei nationalen politischen Themen die größten Distanzen zwischen den Partnern aufwies. Dieses Muster reproduzierte sich vor der Bundestagswahl im September 2017, als ein „Linksbündnis“ in wirtschaftspolitischen wie auch in gesellschaftspolitischen Bereichen deutlich mehr programmatische Gemeinsamkeiten aufzeigte als etwa eine „Große Koalition“ oder als ein in Sondierungsgesprächen gescheitertes „Jamaika“-Bündnis (vgl. Jakobs/Jun 2018, Bräuninger et al. 2019). Obwohl nach Europawahlen im Gegensatz zu Bundestagswahlen keine Koalitionen gebildet werden müssen, unterscheiden sich die Lagerformationen somit erstaunlich wenig voneinander. Falls Europapolitik also wirklich eine größere Rolle bei der Regierungsbildung spielen sollte, würde dies für Parteien, die im nationalen Kontext harmonisieren, keine zusätzliche Hürde darstellen. Für Parteien hingegen, die bereits in nationalen Politikfeldern konträre Positionen einnehmen, könnten Konflikte um die europäische Integration eventuelle Koalitionsverhandlungen zusätzlich belasten.

In der Gesamtschau zeigen sich trotz harter Kontroversen um die EU (Euro-Krise, Flüchtlingskrise, Brexit) weder zwischen einzelnen Parteien noch innerhalb ausgewählter Europa-Lager grundlegende Verschiebungen hin zu einer stärkeren programmatischen Annäherung oder Abgrenzung. Zudem hat sich Europa-

politik nicht zu einer Konfliktlinie entwickelt, die quer zu den bekannten Mustern des Parteienwettbewerbs in der nationalen Politik liegt. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass sich aus den nackten Zahlen nicht erkennen lässt, ob Parteien sozusagen im Gleichschritt ihre Europaprogrammatik veränderten Rahmenbedingungen oder Wählermärkten angepasst haben. Wenn alle Parteien innerhalb eines Europa-Lagers ihre Positionen um 180 Grad drehen würden, blieben die programmatischen Schnittmengen ja unverändert. Eine erste qualitative Auswertung von Positionswechseln, die in diesem Aufsatz vorgenommen wurde, liefert dafür jedoch wenig Evidenzen. Trotzdem sollte die zukünftige Forschung hier ansetzen, um eventuelle Dynamiken in der Europapolitik nationaler Parteien detaillierter erfassen und besser verstehen zu können.

Literatur

Bender, Steffen/Matthias Bianchi/Karina Hohl/Andreas Jüschke/Jan Schoofs/Susanne Steitz (2015): Die ideologisch-programmatischen Positionen der Parteien bei der Bundestagswahl 2013: Eine Analyse mit dem Duisburger-Wahl-Index (DWI). In: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer VS, 165-184.

Braun, Daniela/Swen Hutter/Alena Kerscher (2018): Anzeichen einer „differenzierten“ Politisierung? Die Salienz europäischer *Policies* im Europawahlkampf. In: Lisa H. Anders/Henrik Scheller/Thomas Tuntschew (Hrsg.), Parteien und die Politisierung der Europäischen Union, Wiesbaden: Springer VS, 163-191.

Bräuninger, Thomas/Marc Debus (2012): Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bräuninger, Thomas/Marc Debus/Jochen Müller/Christian Stecker (2019): Die programmatischen Positionen der deutschen Parteien zur Bundestagswahl 2017: Ergebnisse einer Expertenbefragung. In: Marc Debus/Markus Tepe/Jan Sauermaann (Hrsg.), Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie, Band 11, Wiesbaden: Springer VS, 93-113.

Däubler, Thomas (2017): Links-rechts und darüber hinaus – eine Neuvermessung der deutschen Parteienlandschaft mit einem auf die MARPOR/CMP-Daten angewandten IRT-Modell. In: Sebastian Bukow/Uwe Jun (Hrsg.), Parteien unter Wettbewerbsdruck, Wiesbaden: Springer VS, 57-88.

Decker, Frank (2018): Parteiendemokratie im Wandel, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

- Franzmann, Simon (2018): Von der EURO-Opposition zur Kosmopolitismus-Opposition. Der Fall der deutschen AfD. In: Lisa H. Anders/Henrik Scheller/Thomas Tuntschew (Hrsg.), *Parteien und die Politisierung der Europäischen Union*, Wiesbaden: Springer VS, 365-402.
- Gehring, Thomas (2002): *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht*, Baden-Baden: Nomos.
- Gernand, Lukas (2018): Euroskeptizismus. In: Maurizio Bach/Barbara Hönig (Hrsg.), *Europasozio- logie. Handbuch für Wissenschaft und Studium*, Baden-Baden: Nomos, 301-311.
- Häsing, Jens/Aron Buzogány (2018): Parteien und Europäisierung in Deutschland. Zwischen individuellen Einstellungen und institutionellen Anpassungen an die Europäische Union. In: Lisa H. Anders/Henrik Scheller/Thomas Tuntschew (Hrsg.), *Parteien und die Politisierung der Europäischen Union*, Wiesbaden: Springer VS, 313-334.
- Jachtenfuchs, Markus (2002): *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden: Nomos.
- Jakobs, Simon/Uwe Jun (2018): Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in Deutschland 2017/18: Eine Analyse der Wahlprogramme. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2), 265-285.
- John, Stefanie/Annika Werner (2016): Nebenwahleffekte auf der Angebotsseite? Bundestagswahlprogramme 2013 und Europawahlprogramme 2014 im Vergleich. In: Jens Tenscher/Uta Rußmann (Hrsg.), *Vergleichende Wahlkampfforschung. Studien anlässlich der Bundestags- und Europawahlen 2013 und 2014*, Wiesbaden: Springer VS, 21-53.
- Ketelhut, Jörn/Angelika Kretschmer/Marcel Lewandowsky/Léa Roger (2016): Facetten des deutschen Euroskeptizismus: Eine qualitative Analyse der deutschen Wahlprogramme zur Europawahl 2014. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (2), 285-304.
- Marschall, Stefan (2011): Wahlen, Wähler, Wahl-O-Mat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 4/2011, 40-46.
- Marschall, Stefan (2005): Idee und Wirkung des Wahl-O-Mat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 51-52/2005, 41-46.
- Marschall, Stefan/Jonas Israel/Melissa Schiefer/Martin Schultze (2015): Die Nutzung des Wahl-O-Mat bei der Europa-Wahl 2014. Eine empirische Analyse. In: Michael Kaeding/Niko Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler*, Wiesbaden: Springer VS, 57-68.
- Merz, Nicolas/Sven Regel (2013): Die Programmatik der Parteien. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 211-238.
- Niedermayer, Oskar (2017): Deutsche Parteien und Europa. In: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 171-186.
- Niedermayer, Oskar (2013a): Die Analyse von Parteiensystemen. In: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 83-117.
- Niedermayer, Oskar (2013b): Europäische Integration und nationaler Parteienwettbewerb: theoretische Überlegungen und empirische Befunde am Beispiel der Eurokrise. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 11 (3), 413-434.
- Rauh, Christian/Michael Zürn (2014): Zur Politisierung der EU in der Krise. In: Martin Heidenreich (Hrsg.), *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, Wiesbaden: Springer VS, 121-145.
- Rosenfelder, Joel (2017): Die Programmatik der AfD: Inwiefern hat sie sich von einer primär euroskeptischen zu einer rechtspopulistischen Partei entwickelt? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (1), 123-140.
- Scharpf, Fritz W. (2017): Vom asymmetrischen Euro-Regime in die Transfer-Union – und was die deutsche Politik dagegen tun könnte. In: *Leviathan* 45 (3), 286-308.
- Schneider, Heinrich (1977): *Leitbilder der Europapolitik*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Schultze, Martin (2012): Wirkungen des Wahl-O-Mat auf Bürger und Parteien. In: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung* 18, 127-131.
- Stecker, Christian/Thomas Däubler (2017): *Koal-O-Mat: Inhaltliche Schnittmengen von Jamaika, Groko und Co. vor der Bundestagswahl 2017*, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/koalomat_analyse_bund_2017.pdf
- Stecker, Christian/Thomas Däubler (2016): *Koal-O-Mat: Ein Vergleich der programmatischen Schnittmengen möglicher Koalitionen nach den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt*, Mannheimer Zentrum für Europäische

Sozialforschung, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/koal-o-mat-analyse.pdf>.

Streeck, Wolfgang (2013): Nach der Krise ist in der Krise. Aussichten auf die Innenpolitik des europäischen Binnenmarktstaats. In: *Leviathan* 41 (2), 324-342.

Treib, Oliver (2018): Deutsche Parteien und die EU. Traditioneller Integrationskonsens trotz zunehmend euroskeptischer Bürger. In: Anjo G. Harryvan/André Krause/Hans Vollaard (Hrsg.), *Europa zwischen Hoffnung und Skepsis. Deutschland und die Niederlande über die europäische Integration seit 1990*, Münster: Waxmann, 67-93.

Wagschal, Uwe/Pascal König (2015): Die Links-rechts-Positionierung der Parteien bei den Bundestagswahlen 2005 bis 2013: Eine empirische Analyse anhand des Wahl-O-Mat. In: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 185-210.

Wagschal, Uwe/Pascal König (2014): Alle gleich? Analyse der programmatischen Parteienunterschiede bei Bundestagswahlen auf der Basis des Wahl-O-Mats. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (4), 865-884.

Weßels, Bernhard (2009): Spielarten des Euroskeptizismus. In: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.), *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojektes*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 50-68.

Wimmel, Andreas (2012): Deutsche Parteien in der Euro-Krise: Das Ende des Konsensprinzips? In: *Integration* 35 (1), 19-34.

Wüst, Andreas M. (2005): Deutsche Parteien und Europawahlen. Programmatische Schwerpunkte 1979-2004. In: Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Europawahl 2004*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 76-93.

Zabel, Malte (2017): *Euroskeptizismus. Ursprünge und Ausdrucksformen im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses*, Baden-Baden: Nomos.

Wettbewerb, Proporz, Solidarität – die konkurrierenden Logiken informeller Regeln bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung

Marion Reiser¹

1. Einleitung

„Ich kam gar nicht auf die Idee, meine Ortsunion vorher [vor der parteiöffentlichen Verkündung der Bewerbung um die Direktkandidatur, M.R.] zu fragen oder mir die Unterstützung zu holen. Aber im Nachhinein muss ich sagen, dass das wirklich so ein ungeschriebenes Gesetz ist. Denn nachdem ich meine Bewerbung angekündigt habe, haben alle zu mir gesagt: Wie kannst Du antreten, wo Du doch überhaupt keine Hausmacht hast? (...) Das fanden sie auch unsolidarisch“ (I140).

„Ich gehöre zur Parteilinken. Traditionell gehört dieser Wahlkreis aber der Parteilinken und der Nachbarwahlkreis der Linken. Als ich meine Bewerbung angekündigt habe, habe ich sofort Ärger mit dem Unterbezirksvorsitzenden bekommen. Die Kandidatin des Nachbarwahlkreises war auch total sauer wegen der Verletzung des Gleichgewichts. Danach sind viele auch ganz klar auf Distanz zu mir gegangen, auch während der gesamten Zeit. Also der Konsens zwischen links und rechts ist hier allen wichtig“ (I22).

Die innerparteiliche Rekrutierung von Kandidaten² für Wahlen ist eine zentrale Funktion von politischen Parteien in demokratischen Systemen. Sie ist politisch wie politikwissenschaftlich höchst bedeutsam: Ihre Relevanz ergibt sich u.a. aus ihrer Bedeutung für die personelle Zusammensetzung der Parlamente. Aufgrund des De-facto-Monopols der Parteien bei der Besetzung der politischen Mandate wird der Wettbewerb um öffentliche Ämter zu einem beträchtlichen Maße in der innerparteilichen Arena ausgetragen (vgl. Kirchheimer 1964: 143; Manow 2007; Reiser 2013). Die Nominierungsprozesse sind dabei aufgrund ihrer Relevanz für die Parteiorganisation „a key arena of internal power struggles“ (Gallagher 1988; vgl. auch Schattschneider 1942: 64; Ranney 1981) und spiegeln die innerparteilichen Machtstrukturen wider (Pannebianco 1988; Katz/Mair 1995).

¹ Prof. Dr. Marion Reiser ist Inhaberin des Lehrstuhls Politisches System der Bundesrepublik Deutschland an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Der Beitrag basiert auf dem Manuskript für einen Vortrag im Rahmen des Parteienwissenschaftlichen Symposiums des PRuF zum Thema Parteien und Wahlen vom 5./6. April 2019 in Düsseldorf.

² In diesem Beitrag wird nur die männliche Form verwendet. Dies geschieht ausschließlich aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung.

Vor diesem Hintergrund ist es höchst bedeutsam, welche Regeln und Normen diese innerparteilichen Prozesse und ihren Ausgang strukturieren. Die aktuelle Debatte zur Kandidatenauswahl fokussiert fast ausschließlich auf den Einfluss formaler Regeln (vgl. Rahat/Hazan 2010; Cross 2008). Hingegen werden die „informal rules of the game“ (Norris 2006: 92) empirisch kaum untersucht (vgl. Siavelis/Morgenstern 2008). Dies ist erstaunlich, da informelle Regelungen und Normen eine große Bedeutung für die Funktionsfähigkeit in Organisationen und für Entscheidungsprozesse haben (vgl. u.a. Matthews 1959; O'Donnell/Schmitter 1986). Auch die eingangs zitierten innerparteilichen Bewerber beziehen sich auf „ungeschriebene Gesetze“ im Rahmen der Nominierungsprozesse. Diese, so die zentrale Annahme dieses Beitrags, haben sich – wie z.B. beim zwischenparteilichen Wettbewerb und innerhalb von Fraktionen – herausgebildet und bearbeiten die konfligierenden Logiken dieser innerparteilichen Auswahlprozesse. So verweisen auch die Aussagen der Bewerber auf unterschiedliche Logiken, die bei den Nominierungen in einem Spannungsverhältnis stehen – die Logiken des offenen innerparteilichen Wettbewerbs (vgl. Gallagher 1988; Ranney 1981; Schattschneider 1942), des innerparteilichen Proporz (Rahat/Hazan 2001; Davidson-Schmich 2006; Reiser 2014) und der innerparteilichen Solidarität (Michels 1911; Panebianco 1988). Es gibt jedoch keine empirischen Erkenntnisse, wie die politischen Parteien diese konkurrierenden Logiken im Vorfeld von Wahlen bearbeiten und welche informelle Regelungen daher die Selektionsprozesse strukturieren.

Daher lauten die zentralen Fragestellungen dieses Beitrags: Welche informellen Regeln strukturieren den innerparteilichen Nominierungsprozess im Rahmen der Aufstellung der Bundestagskandidaten in den Wahlkreisen? Und inwiefern steuern diese die konkurrierenden Logiken der Kandidatenaufstellung? Zur Beantwortung dieser Fragen werden in einem ersten Schritt nun die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen gelegt, bevor das methodische Vorgehen und die empirische Basis erläutert werden. Im Anschluss erfolgt die Analyse zu den informellen Regeln, bevor ein Fazit zu ihrer Bedeutung bei der Bearbeitung der konkurrierenden Logiken der innerparteilichen Kandidatenaufstellung gezogen wird.

2. Innerparteiliche Kandidatenaufstellung: Normen, Regeln und Logiken

In den vergangenen Jahren ist das wissenschaftliche Interesse an innerparteilichen Auswahlprozessen für

politische Mandate und Ämter stark gewachsen. Im Rahmen dieser Debatte wurde die Bedeutung dieser Nominierungsprozesse für unterschiedliche Aspekte, wie die personelle Zusammensetzung der Parlamente, das Verhalten der Abgeordneten im Parlament, die innerparteilichen Machtstrukturen und das Ausmaß der innerparteilichen Demokratie, herausgearbeitet (vgl. u.a. Gallagher/Marsh 1998; Norris/Lovenduski 1995; Rahat/Hazan 2010; Cross/Katz 2013; Collier et al. 2018). Die empirischen Analysen fokussieren insbesondere auf den Einfluss der formalen – also der verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und satzungsrrechtlichen – Regelungen auf die Prozesse und Ergebnisse der innerparteilichen Auswahlprozesse³. Hierzu gehören u.a. Arbeiten zur Einführung und Wirkung von inklusiveren Auswahlverfahren (vgl. Rahat/Hazan 2010) und von (Frauen-)Quoten (vgl. Davidson-Schmich 2016; Reiser 2014).

Hingegen wurden bisher die „real factors beyond selection“ (Collier et al. 2018: 2) nur wenig beleuchtet, obwohl die große Relevanz informeller Regeln, die z.T. im Widerspruch zu den formalen Regelungen stehen, herausgearbeitet wurde: So sind informelle Regelungen und Normen zentral für die Funktionsfähigkeit von Organisationen und Entscheidungsprozessen, u.a. für Demokratisierungsprozesse und im zwischenparteilichen Wettbewerb (u.a. O'Donnell/Schmitter 1986: 41; Przeworski 1986; Katz/Mair 1995), in Parlamenten (u.a. Matthews 1959; Schöne 2010; Reiser et al. 2011) und in Fraktionen (u.a. Saalfeld 1995; Patzelt 1993). Für die Kandidatenaufstellung haben Arbeiten aus einer feministischen Perspektive den Einfluss von informellen „male-centred practices“ auf die Unterrepräsentation von Frauen gezeigt (Verge/de la Fuente 2014: 68; vgl. auch Bjarnegård/Kenny 2016). Zudem verweisen die älteren deutschen Studien (u.a. Kaack 1969, 1971; Zeuner 1970) ebenso wie neuere Arbeiten (Cross 2018; Reiser 2020) zur Kandidatenaufstellung darauf, dass die tatsächlichen Entscheidungsprozesse häufig von den formalen Verfahren, Kompetenzen und Regeln abweichen.

Entsprechend ist es von großer Bedeutung, neben den formalen Regelungen auch die informellen Spielre-

geln der Kandidatenauswahl und ihre Wirkungen systematisch zu erfassen. Siavelis/Morgenstern (2008; vgl. auch Reiser 2014) haben hierfür die innerparteilichen Regelungen entlang von zwei Dimensionen typologisiert: Die erste Dimension ist der Formalisierungsgrad, ob also die Regelung im Gesetz bzw. der Parteisatzung schriftlich fixiert ist. Die zweite Dimension ist der Grad an Institutionalisierung, ob diese Regulierungen also gewohnheitsmäßig akzeptiert sind und regelmäßig angewendet werden.

Aus einer organisationssoziologischen Perspektive spiegeln neben den formalen Regeln insbesondere die informellen, aber stark institutionalisierten Regelungen die in einer Organisation für wesentlich erachteten Verhaltensweisen, Normen und Werte wider, die das Verhalten der Akteure in dieser Organisation steuern (Dickenberger 1992: 367; Searing et al. 1973). Bezogen auf die politische Partei ist zu erwarten, dass sich die innerparteilichen Akteure im Rahmen des innerparteilichen Sozialisationsprozesses an diese Regeln anpassen. Empirische Studien zu Parlamenten und Fraktionen zeigen, dass zur Einhaltung dieser Spielregeln ein Anpassungsdruck durch ein Sanktionssystem erzeugt wird (Mayntz/Neidhardt 1989: 370; Saalfeld 1995). Eine gewisse Anpassungsbereitschaft an diese Regeln gilt als Voraussetzung für innerparteiliche Akzeptanz und Erfolg, konkret auch für die (Wieder-)Nominierung in der lokalen Parteiorganisation (Zeuner 1970).

Der vorliegende Beitrag geht von der Annahme aus, dass die informellen Regeln die verschiedenen Logiken der innerparteilichen Kandidatenaufstellung bearbeiten, die in einem Spannungsverhältnis stehen. Dies sind die Logiken des innerparteilichen Wettbewerbs, des innerparteilichen Proporztes sowie der innerparteilichen Solidarität und Loyalität.

Eine zentrale Logik der Kandidatenaufstellung ist der *innerparteiliche Wettbewerb*. So erfolgt der Zugang zu politischen Mandaten über die Parteien, da sie de facto ein Monopol bei der Kandidatenaufstellung und damit bei der Besetzung der politischen Mandate in den Parlamenten haben (vgl. Kirchheimer 1965; Manow 2007; Hazan/Rahat 2010). In Deutschland ist aufgrund des Wahlsystems und des – trotz der Veränderungen des Parteiensystems und der erhöhten Volatilität – hohen Anteils an sicheren Wahlkreisen und Listenplätzen (vgl. Manow 2015; Davidson-Schmich 2016; Reiser 2020) die Konkurrenz um öffentliche Ämter zu einem beträchtlichen Maße eine Konkurrenz unter Angehörigen der gleichen Partei. Entsprechend kann Manow (2007: 202) zugestimmt werden, dass für einen deutschen Kandi-

³ Für die parteiinternen Verfahren zur Aufstellung der Kandidaten für die Bundestagswahlen in den Wahlkreisen und auf den Landeslisten gibt es in Deutschland im Grundgesetz, dem Parteiengesetz sowie im Bundeswahlgesetz Regelungen (vgl. Morlok/Merten 2018; Merten 2019). Diese sind im europäischen Vergleich sehr detailliert und explizit (van Biezen/Piccio 2013). Sie legen basierend auf Art. 21 Abs. 1 GG die Pflicht zu einer internen demokratischen Organisation und damit verknüpft Mindestregeln einer demokratischen Aufstellung fest, die in den Satzungen und im Bundeswahlgesetz für die Kandidatennominierungen konkretisiert werden.

daten bzw. Abgeordneten der innerparteiliche Wettbewerb um die Nominierung entscheidender ist als die Wahl und das Selektorat wichtiger als das Elektorat ist (vgl. auch Kaack 1969: 94; Zeuner 1970; Kirchheimer 1964; Reiser 2013). Aufgrund dessen werden die innerparteilichen Auseinandersetzungen um die für die eigene Partei aussichtsreichen Wahlkreise und Listenplätze häufig intensiv geführt. Obwohl das Ausmaß des innerparteilichen Wettbewerbs auf den formalen Nominierungskonferenzen in den Wahlkreisen begrenzt ist (vgl. Schüttemeyer/Sturm 2005; Reiser 2013; Weßels 2016), zeigt die Analyse von Reiser (2013, 2020) für die Bundestagswahl 2009, dass in den der formalen Nominierungskonferenz vorgelagerten informellen Phasen entscheidende Teile des Wettbewerbs stattfinden und dass – bei einer sehr großen Varianz – innerparteilich bis zu 14 Bewerber um die Direktkandidatur in den Wahlkreisen antraten. Dabei wird der innerparteiliche Wahlkampf zur Mobilisierung und Überzeugung der Mitglieder des Selektorats insbesondere bei aussichtsreichen Kandidaturen zum Teil sehr intensiv geführt und übersteigt hinsichtlich der Intensität und der eingesetzten Ressourcen zum Teil sogar den zwischenparteilichen Wettbewerb (Zeuner 1970; Reiser 2020). Zudem verweisen die empirischen Ergebnisse für Deutschland darauf, dass der innerparteiliche Wettbewerb tendenziell offener und inklusiver geführt wird (vgl. Schüttemeyer/Sturm 2005; Höhne 2013; Reiser 2020).

Die innerparteiliche Kandidatenauswahl ist aufgrund ihrer Bedeutung für die Parteiorganisation eine zentrale Arena innerparteilicher Konflikte und Kämpfe zwischen innerparteilichen Einflussgruppen (Schattschneider 1942: 64; Gallagher 1988; Katz 2001). Dazu gehören die innerparteilichen Vereinigungen⁴, aber auch informelle Strömungen und personenzentrierte Netzwerke (vgl. Köllner/Basedau 2006). Entscheidungen über Personen werden von den innerparteilichen Einflussgruppen häufig als langfristig wichtiger wahrgenommen als Entscheidungen über politische Programme. Konflikte über den Prozess selbst und den Ausgang des Selektionsprozesses sind daher „nothing less than control of the core of what the party stands for and does“ (Ranney 1981: 103; vgl. auch Hazan/Rahat 2010).

⁴ Im Rahmen dieser Arbeit werden aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung Kreisverband und Unterbezirk, Ortsverein und Ortsverband sowie Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen synonym verwendet.

Die Logik des innerparteilichen Wettbewerbs steht bei der Kandidatenaufstellung jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Logik des *innerparteilichen Proporz*. Proporzregelungen sind informelle und formale Regelungen der politischen Parteien für die Zuteilung von Ämtern und Positionen für soziale, innerparteiliche und regionale Gruppen, die in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern bereits seit langem bestehen (vgl. Kaack 1969; Zeuner 1970; Krook 2010; Hazan/Rahat 2010; Reiser 2014). Proporzregeln sind dabei einerseits Ausdruck des jeweils spezifischen Repräsentationsverständnisses der Parteien. So ist die Kandidatenauswahl auch bedeutsam, da „the candidates it nominates play an important role in defining what the party is“ (Katz 2001: 278). Die Kandidaten einer Partei stellen somit das öffentliche Gesicht der Partei für die Wähler dar. Sie charakterisieren, so argumentieren Hazan/Voerman (2006), damit die demographischen, geographischen und ideologischen Dimensionen der Partei sogar mehr als ihre Organisation oder sogar ihr Programm. In der Außenperspektive ist somit bei der Kandidatenaufstellung für die Parteien entscheidend, wen sie repräsentieren wollen und welche Wählergruppen sie ansprechen wollen (vgl. Wiesendahl 2000:275f.; Höhne/Kintz 2017). Die Kandidaten sollen damit nach außen ein attraktives Angebot für die Wähler und einen Linkage zu gesellschaftlichen Gruppen darstellen (vgl. Hazan/Rahat 2010; Roberts 1988).

Gleichzeitig dienen die Proporzregelungen der Repräsentation der verschiedenen innerparteilichen Interessen, Strömungen und Gruppierungen (Roberts 1988; Kaack 1971). Durch die garantierte Einbindung der verschiedenen innerparteilichen Gruppen sollen interne Konflikte gelöst, Interessenaggregation erleichtert (Poguntke 2002: 51), eine innerparteiliche Machtbalance zwischen den unterschiedlichen Strömungen und Gruppierungen hergestellt (Davidson-Schmich 2016; Reiser 2014), Machtmissbrauch der Mehrheit über die Minderheit verhindert werden (Zeuner 1970: 120) und eine Stärkung der Einheit der Partei erreicht werden (Poguntke 2002).

Damit steht diese Logik des innerparteilichen Proporz jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Logik des innerparteilichen Wettbewerbs: So befrieden Proporzregelungen zwar innerparteiliche Konflikte und garantieren die Vertretung unterschiedlicher Interessen. Allerdings behindern sie damit einen offenen Wettbewerb. Zeuner (1970: 96) führte den fehlenden Wettbewerb für das Selektorat bei Personalentscheidungen auch auf die „eingefahrenen Proporzregeln“ zurück, die auch im Spannungsverhältnis

nis zur individuellen Chancengleichheit und dem meritokratischen Prinzip bei der Kandidatenauswahl stehen (Kaack 1969; Bacchi 2006)⁵.

Eine weitere Logik im Rahmen der Kandidatenaufstellung ist jene der *innerparteilichen Solidarität und Loyalität*. So existieren in politischen Parteien solidaritätsstiftende bzw. -bewahrende Normen in Bezug zur gesamten Partei, gegenüber der Parteiführung, der Fraktion, Amtsinhabern und anderen innerparteilichen Gruppen und Akteuren (Michels 1911; Panebianco 1988; Saalfeld 1995; Reiser et al. 2011). Die zentrale Erwartung liegt darin, dass die Parteimitglieder ihrer eigenen Partei nicht schaden, sich auch dann an den Interessen der Partei orientieren, wenn diese „nicht mit ihren eigenen Überzeugungen übereinstimmen“ und sie sich „zu Opfern zugunsten der Partei verpflichten“ (Tranow 2012: 43; vgl. auch Hechter 1987: 78ff.; Bolleyer 2009). Dazu gehört eine große Bandbreite an unterschiedlichen informellen Verhaltenserwartungen und Normvorstellungen, wie z.B. die Partei- und Fraktionsdisziplin, der vertrauliche Umgang mit Interna, die Verlässlichkeit von Absprachen, Unterstützung und Geschlossenheit im Wahlkampf und allgemeine Fairnessregeln.

Solidaritätsnormen wurden bisher v.a. für Parlamente und Fraktionen hinsichtlich ihrer Funktion und Wirkung untersucht (vgl. u.a. Matthews 1959; Mayntz/Neidhardt 1989; Saalfeld 1995; Schüttemeyer 1998; Schöne 2010; Reiser et al. 2011). Es ist jedoch zu erwarten, dass auch bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung innerhalb der Kreis- und Ortsparteien und zwischen den Bewerbern Fairness- und Loyalitätsregeln wirken. Zum einen hat bereits Michels (1911) darauf hingewiesen, dass innerparteiliche Uneinigkeit und Wettstreit zu einem Verlust an zwischenparteilicher Schlagkraft führen kann. Daher wenden Parteien Praktiken an, um im politischen Konkurrenzkampf um Wählerstimmen Geschlossenheit und Schlagkraft zu sichern (vgl. auch Zeuner 1970; Borchert 2012). Auch heute noch werden innerparteiliche Debatten in der Öffentlichkeit negativ und als Schwäche der Parteien bewertet. Da die Kandidatenaufstellung im Vorfeld von Wahlen statt-

findet, ist zu erwarten, dass im innerparteilichen Wettbewerb durch informelle Regelungen Geschlossenheit gefördert wird. Zum anderen ist Wettbewerb – innerparteilich wie zwischenparteilich – durch Unsicherheit und das Risiko, den Wettbewerb zu verlieren, geprägt und beeinflusst. Für den zwischenparteilichen Wettbewerb stellt Strøm (1992: 390; vgl. auch Przeworski 1986) daher fest:

“The more intense the competition, the more acute the threat of failure. (...) So the toleration and protection of temporary political losers (oppositions) have been critical to the establishment of democracy” (Strøm 1992: 390).

Entsprechend kann vermutet werden, dass innerparteiliche Normen wettbewerbshemmend wirken, damit unterlegene innerparteiliche Bewerber möglichst unbeschadet aus dem Wettbewerb gehen können (vgl. auch Cross/Pruysers 2019). Somit steht die Logik der innerparteilichen Solidarität in einem Spannungsverhältnis zur Logik des innerparteilichen Wettbewerbs.

Insgesamt sind somit Wettbewerb, Proporz und Solidarität *konkurrierende* Logiken bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung. Wie ausgeführt, geht der vorliegende Beitrag von der Annahme aus, dass sich informelle Regeln herausgebildet haben, die die Nominierungsprozesse strukturieren und diese konkurrierenden Logiken bearbeiten.

3. Forschungsdesign, Methoden und empirische Basis

Zur Beantwortung der untersuchungsleitenden Fragestellungen stützt sich die folgende Analyse auf eine Studie der Autorin zum innerparteilichen Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung in den Wahlkreisen zur Bundestagswahl 2009 (vgl. Reiser 2020). Diese basiert erstens auf einer quantitativen Analyse des innerparteilichen Wettbewerbs bei allen Wahlkreisnominierungen von SPD (n=299), CDU (n=254) und CSU (n=45) sowie von Die LINKE in den ostdeutschen und Berliner Wahlkreisen (n=63). Zweitens stützt sich die Studie auf die teilnehmende Beobachtung von zehn Nominierungskonferenzen. Drittens wurden 32 Nominierungsprozesse in den Wahlkreisen rekonstruiert (geschichtete Zufallsauswahl, vgl. Reiser 2020). Die Rekonstruktion erfolgt – neben umfangreichen Dokumenten aus den Wahlkreisen – insbesondere auf Basis von insgesamt 178 persönlichen Leitfadeninterviews mit den zentralen beteiligten Akteuren (erfolgreiche und erfolglose Bewerber, Kreisvorsitzende und andere Parteifunktionäre, Mitglieder der Findungskommission, Journalisten). Die

⁵ Gleichzeitig sind jedoch auch die Proporzregelungen innerparteilich – zumindest latent – umstritten und somit selbst Bestandteil des innerparteilichen Wettbewerbs. So wird innerparteilich über die Einführung neuer Quoten und Proporzregelungen – wie die Migranten- oder Frauenquote – gestritten. Gleichzeitig können bestehende Regelungen u.a. durch gesellschaftliche Entwicklungen und veränderte politische Konfliktlinien (z.B. Quoten für Vertriebene nach dem 2. Weltkrieg, Quoten für Katholiken und Protestanten) oder veränderte innerparteiliche Machtverhältnisse (z.B. CDA in der CDU) an Bedeutung verlieren und daher in Frage gestellt werden.

untersuchten Nominierungen variieren systematisch nach dem Grad des Wettbewerbs, der Form der Nominierung sowie nach Partei: Die Stichprobe beinhaltet je zwölf Nominierungen von CDU und SPD sowie je vier Nominierungen der CSU und der Linken. Dieses mixed-methods Forschungsdesign erlaubt die Analyse der Logiken und informellen Regeln bei der Kandidatenaufstellung.

4. Informelle Regeln und Normen bei der Kandidatenaufstellung

Die Analyse der Nominierungsprozesse zeigt die Existenz und Bedeutung von informellen Regelungen, die die innerparteiliche Kandidatenaufstellung in den Wahlkreisen der vier untersuchten Parteien strukturieren. Insgesamt konnten fünf zentrale informelle Regeln identifiziert werden: die Amtsinhaberbonus-Regel, die Informationsregel, die Hausmachtregel, Fairnessregeln sowie Proporzregelungen. Diese Regelungen werden im Folgenden daraufhin analysiert, wie sie die innerparteilichen Prozesse strukturieren und inwiefern sie die konfligierenden Logiken – Wettbewerb, Proporz und Solidarität – hierbei strukturieren.

Amtsinhaberregel: Ein zentraler Grundsatz der untersuchten Parteien für die innerparteiliche Kandidatennominierung in den Wahlkreisen lautet, dass der Amtsinhaber bei einer erneuten Kandidatur nicht offen herausgefordert wird:

„Es gibt den alten Grundsatz, dass der Amtsinhaber das Prä hat – es sei denn, er ist untragbar“ (I79).

Daher wird ein Amtsinhaber in der Regel selbst dann von der lokalen Parteiführung unterstützt, wenn der Gegenbewerber für das Bundestagsmandat als besser geeignet wahrgenommen wird, wie das Zitat eines Kreisvorsitzenden verdeutlicht:

„Ich habe zu ihm gesagt: Hab' bitte Verständnis, ich sehe den geeigneteren Kandidaten in Dir, aber das tut man einem Amtsinhaber nicht an, und sie [die Amtsinhaberin] hat ja keinem wehgetan“ (I83).

Diese Regel ist in allen vier untersuchten Parteien und in allen Regionen gültig und gilt sowohl für Amtsinhaber, die direkt im Wahlkreis gewählt wurden, als auch für jene, die im Rahmen einer Doppelkandidatur auch im Wahlkreis kandidiert haben, aber über die Liste in den Bundestag eingezogen sind (vgl. Reiser 2020; Manow 2015).

Die Gültigkeit dieser Norm zeigt sich zum einen am niedrigen Wettbewerbsgrad auf den Nominierungskonferenzen. So trat bei den Nominierungen in den

Wahlkreisen zur Bundestagswahl 2009 in der übergroßen Mehrheit von 91% der Wahlkreiskonferenzen der Amtsinhaber ohne Gegenbewerber an und wurde dabei mit durchschnittlich 94% der Stimmen als Direktkandidat wieder nominiert (vgl. zu ähnlichen Erkenntnissen Boll 1994; Schüttemeyer/Sturm 2005; Manow 2007; Weßels 2016; Baumann et al. 2017).

Zum anderen zeigt sich die Wirksamkeit der Norm durch die innerparteiliche Sanktionierung eines Verstoßes. So gilt ein Antreten gegen den Amtsinhaber auf der Wahlkreiskonferenz als „Nestbeschmutzung“ (I21), „unsolidarisch“ (I2) und „nicht ehrenhaft“ (I60). Gegenbewerber haben zudem sowohl für die aktuelle Nominierung als auch für zukünftige Kandidaturen aufgrund der wahrgenommenen mangelnden Loyalität einen Malus, wie das folgende Zitat eines Unterbezirksvorsitzenden verdeutlicht:

„So hat er sich nun disqualifiziert und verheizt. Eigentlich tut er mir leid, da er ein gutes Profil hat und engagiert ist; auch aus Sicht der Partei können wir es uns eigentlich nicht erlauben, hoffnungsvolle Talente zu verheizen. Er wird nun keine Chance mehr haben“ (I77).

Diese Norm verliert nur unter ganz spezifischen Bedingungen ihre Gültigkeit – nämlich insbesondere bei langanhaltender Kritik am Engagement des Amtsinhabers im Wahlkreis und aufgrund eines zu hohen Alters (vgl. u.a. Zeuner 1970; Patzelt 1993; Baumann et al. 2017). Allerdings werden in diesen Fällen von den Parteiführungen statt eines offenen Wettbewerbs auf der Nominierungskonferenz informelle Kompromisse und ein ‚freiwilliger‘ Rückzug des Amtsinhabers im Vorfeld der Konferenz angestrebt, u.a. um ihn „nicht öffentlich zu beschädigen“ (I4).

Somit fordert diese Norm innerparteiliche Solidarität ein und schränkt den innerparteilichen Wettbewerb ein. Dadurch begrenzt sie die Unsicherheiten politischer Karrieren, da bisherige Amtsinhaber höhere Chancen haben, erneut Direktkandidat und Bundestagsabgeordneter zu werden. Die Norm ist damit eine wichtige Erklärung für den niedrigen Wettbewerbsgrad beim Wiederantreten des Amtsinhabers, für die hohen Wiederwahlquoten der Amtsinhaber und den vergleichsweise niedrigen Turnover im Bundestag (Weßels 1997; Matland/Studlar 2004; Manow 2007; Reiser 2013; Baumann et al. 2017).

Informationsregel: Eine zweite informelle Regel bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung in den Wahlkreisen ist die Informationsregel. So besteht – wie auch das Eingangszitat dieses Beitrags verdeutlicht – die Erwartung, dass Parteimitglieder vor einer (parti-

öffentlichen Bekanntgabe einer Bewerbung die zentralen Akteure im Kreisverband persönlich informieren und dabei einen bestimmten Informationsweg einhalten: Zunächst sollen die Bewerber ihren Ortsvereinsvorsitzenden informieren (vgl. auch die Hausmachtregel). Darauf folgen der Kreisvorsitzende und im Anschluss die weiteren relevanten Amtsträger und Meinungsführer im Kreisverband. Ein Verkünden der Bewerbung ohne Einhalten dieses Informationsweges wird als Verstoß gegen die innerparteiliche Hierarchie wahrgenommen und als unsolidarisch bewertet, wie die Aussage eines Kreisvorsitzenden verdeutlicht:

„Der junge Mann hat zum Beispiel mich vorher nicht gefragt, was ich von seiner Bewerbung halten würde; das finde ich normal und strategisch klug, dass man mit mir als Kreisvorsitzendem im Vorfeld spricht und mich fragt“ (I5; vgl. auch I70; I99; I61; I10).

In der Regel führt ein Verstoß dazu, dass der Bewerber von diesen Akteuren im innerparteilichen Wettbewerb nicht unterstützt wird. Diese Unterstützung stellt jedoch eine zentrale Ressource im innerparteilichen Wettbewerb dar und ist eine wichtige Voraussetzung für jede aussichtsreiche Bewerbung (vgl. Zeuner 1970; Kaack 1971; Reiser 2020). Obwohl die Phase der Bewerberrekrutierung und die Kandidatennominierung insgesamt im Vergleich zu den 1960er Jahren dezentraler und inklusiver organisiert ist (vgl. Schüttemeyer/Sturm 2005; Reiser 2020), wird durch diese Regelung die zentrale Stellung der lokalen Parteiführung als Organisatoren und Machtzentrum des innerparteilichen Wettbewerbs nach wie vor sichergestellt.

Hausmachtregel: Die sogenannte Hausmachtregel ist eine weitere informelle Regel bei der Kandidatenaufstellung. Obwohl formal in § 21 Abs. 3 BWahlG geregelt ist, dass „jeder stimmberechtigte Teilnehmer der Versammlung“ einen Bewerber noch auf der Nominierungskonferenz vorschlagen bzw. sich auch selbst vorschlagen kann (vgl. auch Morlok/Merten 2018), wird informell die Unterstützung des eigenen Ortsvereins für die Bewerbung erwartet. Ein Fehlen dieser Unterstützung – „eine fehlende Hausmacht“ (I104) – führte in allen untersuchten Fällen dazu, dass der Bewerber keine Gewinnchancen im innerparteilichen Wettbewerb hatte.

„Er hat dann dennoch seine [innerparteiliche, M.R.] Kandidatur erklärt, gegen die Mitglieder des ihn tragenden Ortsvereins – das ist tödlich. Ich habe ihm auch explizit abgeraten [...] – das geht gar nicht, der Ortsverein entscheidet“ (I30).

Die Hausmachtregel impliziert zudem, dass jeder Ortsverein nur einen Bewerber in den innerparteilichen Wettbewerb im Wahlkreis schickt. Entsprechend gibt es in allen untersuchten Kreisverbänden die Regelung, dass bei mehreren Interessenten aus einem Ortsverein eine Vorabstimmung darüber stattfindet, wer als Bewerber antritt und unterstützt wird.

„Bei mir waren wir vier Leute im Ortsverein – und man wurde dann gefragt: Wie verhältst du dich, wenn du hier im Ortsverein nicht nominiert wirst – wenn du dann nicht sagst, dass du dann zurückziehst, hast du gleich verloren“ (I80).

„X hat richtig was drauf, hatte aber keine Chance, weil sich sein Ortsverein für Y und nicht für ihn entschieden hat. Damit stand sein eigener Ortsverein nicht hinter ihm. X hat die Bewerbung auch langfristig geschadet, weil er trotz der fehlenden Unterstützung von A [Ortsverein] angetreten war; das fanden sie unsolidarisch gegenüber Y“ (I81).

Diese Aussagen verdeutlichen die Erwartung, dass der unterlegene Interessent die Entscheidung seines Ortsvereins akzeptiert und die Bewerbung nicht weiterverfolgt. Ein – formal nach dem Wahlgesetz und den Parteisatzungen erlaubtes – Aufrechterhalten wird als unsolidarisch und illoyal gegenüber dem Ortsverein (I19; I60; I105) und dem vom Ortsverein ausgewählten Bewerber betrachtet.

„Mir wurde vorgeworfen, dass ich kein Teamspieler sei und nur eigenen Interessen folgen würde“ (I44; ähnlich I19).

Somit stärkt diese Hausmachtregel die Bindungswirkung der Ortsvereine und die Solidarität innerhalb der Ortsvereine. Zudem betont dies die Rolle der Ortsvereine als zentralen Rekrutierungsort von Parteimitgliedern, Delegierten, Amts- und Mandatsträgern (vgl. Kaack 1971; Alemann et al. 2018). Gleichzeitig sorgt diese Norm auch für eine gewisse Machtbalance und einen Proporz zwischen den einzelnen Ortsvereinen im Kreisverband.

„Die anderen Ortsvereine haben sich kritisch geäußert, dass X [ein Ortsverein im Wahlkreis] zwei Kandidaten ins Rennen schickt. Die auf der Kreisebene fanden es auch nicht gut, dass es zwei Kandidaten von uns im Feld gibt“ (I7).

Damit wirkt diese Regelung gleichzeitig auch wettbewerbsreduzierend, da die Anzahl der Bewerber durch diese Vorstufe in den Ortsvereinen begrenzt wird.

Fairnessregeln: Die innerparteiliche Kandidatenaufstellung wird zudem durch eine Reihe von Fairnessregeln strukturiert. Diese beziehen sich insbesondere

auf das Verhalten der Bewerber untereinander im innerparteilichen Wettbewerb. Der Wahlkampf zur Mobilisierung und Überzeugung der Mitglieder des Selektorats wird insbesondere bei aussichtsreichen Kandidaturen zum Teil sehr intensiv geführt (vgl. 2.; Kaack 1971; Gallagher 1988; Höhne 2013; Reiser 2020). Daher ist eine Fairnessregel, dass sich die Bewerber nicht persönlich angreifen und gegenseitig beschädigen sollen:

„Zu den Spielregeln gehört, dass man im Wettbewerb niemanden beschädigt – und das ist hier eigentlich auch nicht passiert. Keine persönlichen Angriffe, keine großen Materialschlachten, es sollen keine Scherben hinterlassen werden – das sind die Regeln, die eigentlich auch eingehalten werden und die dazu führen, dass die Partei nach dem Wettbewerb auch wieder gemeinsam in den Wahlkampf gehen kann“ (I40; vgl. auch I80; I102).

Diesem Fairnessgebot entsprechend werden Formen des ‚negative campaigning‘ und persönliche Angriffe – ebenso wie im zwischenparteilichen Wahlkampf in Deutschland (vgl. Althoff 2008) – von den Mitgliedern des Selektorats und von der Parteiführung kritisch bewertet:

„Das kommt nie gut bei den Delegierten an. (...) Die mögen es nicht, wenn schmutzige Wäsche gewaschen wird“ (I107; ähnlich I34, I55, I67, I80; I107).

Dennoch wurden in 16% der rekonstruierten Nominierungsprozesse nach Aussage der lokalen Akteure Bewerber diffamiert und Fairness- und Loyalitätsregeln verletzt.

Als weiteres Fairnessgebot gilt das Zurückziehen der Bewerbung bei eigener Aussichtslosigkeit, um den Wettbewerb zwischen den Favoriten nicht zu beeinflussen und damit Mitbewerbern nicht zu schaden.

„Man muss auch aufpassen, dass man den beiden Favoriten keine Stimmen wegnimmt; es soll ja auch fair ablaufen; ich wollte fair sein und habe deshalb zurückgezogen“ (I19; ähnlich I44).

Diese Regel ist auch eine Erklärung dafür, warum ein relativ hoher Anteil der Bewerber bereits vor der Nominierungskonferenz seine Bewerbung wieder zurückzieht (vgl. Reiser 2013).

Weiterhin wird erwartet, dass der Sieger des innerparteilichen Nominierungsprozesses von den unterlegenen Bewerbern akzeptiert und aktiv im zwischenparteilichen Wahlkampf unterstützt wird. Gleichzeitig sollen die unterlegenen Bewerber durch das Einhalten der Fairnessregeln möglichst unbeschadet aus dem Nominierungsprozess gehen (I20; I49; I50).

Dies soll verhindern, dass sie sich als Reaktion auf die Niederlage aus der aktiven Parteilinie zurückziehen bzw. sogar aus der Partei austreten (vgl. Cross/Pruysers 2019).

Insgesamt urteilten in ca. zwei Drittel der rekonstruierten Nominierungsprozesse erfolgreiche wie erfolglose Bewerber im Rahmen der Interviews, dass der Umgang miteinander sehr kollegial und fair gewesen sei. In einem Drittel der Nominierungsprozesse hingegen wurden die Fairnessregeln nach Aussage von Bewerbern und Parteiführung gebrochen und unterlaufen. Im Gegensatz zu den anderen Wettbewerbsregeln werden Verstöße dieser Fairnessregeln jedoch weniger stark sanktioniert. Dennoch führen diese informellen Fairnessregeln zu einer Zählung des Wettbewerbs und wirken solidaritätsstiftend.

Proporzregeln: Während die bisher erläuterten Regeln flächendeckend in den vier untersuchten Parteien gültig sind, existieren darüber hinaus in einem Teil der Wahlkreise zusätzlich informelle Proporzregelungen, die zwischen den Parteien und Wahlkreisen variieren. Grundsätzlich können zwei unterschiedliche Formen unterschieden werden:

Zum einen gibt es Proporzregeln zwischen den Kreis- bzw. Ortsverbänden im Wahlkreis, die die regionale und lokale Machtverteilung regeln. Da es sich um Einerwahlkreise handelt und somit bei der konkreten Kandidatenaufstellung nur eine Kandidatur bzw. ein Mandat vergeben wird, ist im Unterschied zu den Landeslisten keine Aufteilung der unterschiedlichen Listenplätze möglich (vgl. Kaack 1971; Reiser 2014). Allerdings haben sich funktionale Äquivalente herausgebildet: So existiert in manchen Wahlkreisen die Regelung, dass die Kreisverbände alternierend den Direktkandidaten und ggf. Bundestagsabgeordneten stellen. Gerade in sicheren Wahlkreisen kann dies dazu führen, dass der Wechsel erst nach mehreren Wahlperioden stattfindet, wenn der Amtsinhaber nicht wieder antritt. Eine andere Variante ist, dass ein Kreisverband traditionell den Landtagsabgeordneten und der andere Kreisverband den Bundestagsabgeordneten stellt. In ähnlicher Weise gibt es auch Proporzregelungen für Regionen innerhalb eines Kreisverbands (vgl. I69; I140).

Zweitens gibt es Proporzregeln zwischen den innerparteilichen Faktionen. Diese Form wurde jedoch im Rahmen der Studie ausschließlich in Großstädten festgestellt, in denen ein Kreisverband für die Nominierung von zwei oder mehr Wahlkreiskandidaten verantwortlich ist. Dies ermöglicht eine Aufteilung der Direktmandate auf die Faktionen, so dass infor-

mell jedem Flügel ein Wahlkreis zusteht. Die in der Einleitung zitierte Aussage eines Bewerbers bezieht sich auf eine Stadt, in der neben der SPD auch die CDU jeweils einen Wahlkreis dem linken und einen dem rechten Flügel der Partei zusprechen. Dabei besteht die Erwartung, dass diese informelle Proporzregelung sowohl von lokaler Parteiführung als auch von (potentiellen) Bewerbern eingehalten wird, wie die zitierte Aussage eines Bewerbers verdeutlicht.

Insgesamt garantieren diese Proporzregelungen somit eine Machtbalance in den Wahlkreisen – in der ersten Form zwischen den Kreis- bzw. Ortsverbänden und in der zweiten Form zwischen den unterschiedlichen innerparteilichen Strömungen und Gruppierungen. Somit entsprechen diese Proporzregelungen jenen, die es für die Landeslisten zur Sicherung der territorialen, funktionalen und ideologischen Repräsentation gibt (vgl. Hazan/Vorman 2006; Katz 2001; Reiser 2014). Die Einführung und Durchsetzung dieser Proporzregelungen reduzieren und befrieden damit die zum Teil sehr intensiv geführten „internal power struggles“ (Gallagher 1988). Gleichzeitig führt dies jedoch dazu, dass der ‚freie Wettbewerb‘ beschränkt ist, da Aspiranten de facto vom Wettbewerb ausgeschlossen sind, wenn sie dem ‚falschen Kreisverband‘ bzw. der falschen innerparteilichen Gruppierung zugerechnet werden.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass diese informellen Regelungen stark institutionalisiert sind (vgl. Siavelis/Morgenstern 2008). Sie werden durch die zentralen Akteure im Kreisverband, den Ortsvereinen und Vereinigungen vermittelt. Unbewusste Verstöße gab es v.a. von Bewerbern, die über wenig parteipolitische Erfahrung verfügten und nicht gut vernetzt waren. Hier kann vermutet werden, dass sie (noch) nicht ausreichend sozialisiert waren. Zudem wurde von einer Gruppe an Bewerbern bewusst gegen diese Regeln verstoßen, da sie diese als „nicht legitim“ (I77) betrachten und durch den bewussten Verstoß diese informellen Regelungen in Frage stellen wollen. Die Rekonstruktionen der Nominierungsprozesse zeigen deutlich, dass ein Verstoß gegen diese Wettbewerbsregeln – mit Ausnahme der Fairnessregeln – innerparteilich sanktioniert wurden und negative Folgen für die Erfolgchancen der Bewerber im konkreten innerparteilichen Wettbewerb und insgesamt für das Ansehen in der Partei hatte. Die Regeln sind dabei funktional, da sie die innerparteilichen Entscheidungsprozesse bei der Kandidatenaufstellung wesentlich strukturieren und beeinflussen und zu einer gewissen Balance der unterschiedlichen Logiken der Kandidatenaufstellung beitragen.

5. Fazit

Zentrales Ziel dieses Beitrages war es, die informellen Regeln, die die innerparteilichen Nominierungsprozesse zur Aufstellung der Bundestagskandidaten in den Wahlkreisen steuern, zu analysieren und zu untersuchen, wie diese die konkurrierenden Logiken der Kandidatenaufstellung bearbeiten. Die Analyse zeigt fünf zentrale informelle Regelungen: die Amtsinhaberbonus-Regel, die Informationsregel, die Hausmachtregel, Fairnessregeln sowie Proporzregelungen. Diese Regelungen sind stark institutionalisiert (vgl. Siavelis/Morgenstern 2008) und entsprechen somit jenem Typus, dem auch die Proporzregelungen für die Landeslisten überwiegend zugerechnet werden (vgl. Kaack 1969; Reiser 2014).

Wie ausgeführt (vgl. 2.), stellt die Kandidatenaufstellung ein zentrales Feld für innerparteiliche Machtkämpfe dar. Entsprechend intensiv wird der innerparteiliche Wettbewerb um Personal und Positionen z.T. geführt. So übersteigt der innerparteiliche Wahlkampf der Bewerber zum Teil hinsichtlich der Ressourcenintensität und des Professionalisierungsgrads aufgrund der hohen Relevanz für den Mandatsgewinn und die Parteiorganisation sogar jenen der zwischenparteilichen Wahlkämpfe, zumindest in sicheren Wahlkreisen. Die Analyse zeigt, dass die im Rahmen des Nominierungsprozesses wirksamen informellen Regelungen insbesondere die zentrale Funktion haben, den innerparteilichen Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung zu strukturieren und dabei auf unterschiedliche Weise wettbewerbsreduzierend, integrierend und solidaritätsstiftend wirken:

Die Amtsinhaberbonus-Regel reduziert für die Amtsinhaber das Risiko des innerparteilichen Wettbewerbs. Damit werden die Unsicherheiten politischer Karrieren begrenzt, wie sie auch für den zwischenparteilichen Wettbewerb existieren (vgl. Przeworski 1986; Katz/Mair 1995; Borchert/Stolz 2003). Die Proporzregelungen gewährleisten eine Machtbalance zwischen den lokalen und regionalen Parteiorganisationen und den verschiedenen innerparteilichen Gruppen. Dies führt durch eine Strukturierung und Kanalisierung des politischen Wettbewerbs zu einer Befriedung innerparteilicher Konflikte. Gleichzeitig kann hierdurch die Interessenaggregation erleichtert, ein für die Wähler attraktives Angebot gemacht und die Integration der Partei erhöht werden (vgl. Kaack 1969; Roberts 1988; Poguntke 2002; Rahat/Hazan 2001; Reiser 2014). Die Fairness-, Hausmacht- und Informationsregeln fördern und fordern innerparteiliche Solidarität und Loyalität, u.a. gegenüber der Partei, der Parteiführung und den (unterlegenen) inner-

parteilichen Bewerbern (Panebianco 1988; Michels 1911) und sollen dadurch ein möglichst hohes Maß an Fairness im Wettbewerb ermöglichen.

Damit zielen die Regeln auch darauf ab, dass die Partei nach dem innerparteilichen Wettbewerb nicht zerstritten ist und möglichst geschlossen in den zwischenparteilichen Wettbewerb gehen kann, wie die Aussage eines Unterbezirksvorsitzenden in Übereinstimmung mit der Argumentation von Michels (1911) und Zeuner (1970) verdeutlicht:

„Wie will ich denn aus so einer harten Auseinandersetzung dann einen geschlossenen Wahlkampf organisieren? Ich finde Wettbewerb gut, aber er sollte so organisiert sein, dass die Partei darunter nicht leidet und gut überleben kann und dass keine verbrannte Erde zurückbleibt“ (I2; vgl. auch I55; I80; I111).

Insgesamt zeigt somit die Analyse der informellen Regelungen, dass sie eine Balance der stets – zumindest latent – kollidierenden Logiken der Kandidatenauswahl – inner- und zwischenparteilicher Wettbewerb, Proporz und innerparteiliche Solidarität und Loyalität – herstellen sollen. Darüber hinaus weisen die Interviews auf die insgesamt hohe Bedeutung dieser informellen Regeln und Normen für die Parteiorganisation und die innerparteilichen Entscheidungsprozesse hin – über die Kandidatennominierung hinaus.

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Erbentraut, Philipp/Walther, Jens (2018): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Althoff, Jens (2008): Der Faktor Glaubwürdigkeit in Wahlkämpfen: Aufbau, Verlust und Verteidigung durch professionalisierte Kommunikationsstrategien. Münster.
- Bacchi, Carol (2006): Arguing For and Against Quotas: Theoretical Issues. In Dahlerup, Drude (Hrsg.): Women, Quotas and Politics. New York, 32-51.
- Baumann, Markus/Debus, Marc/Klingelhöfer, Tristan (2017): Keeping One's Seat: The Competitiveness of MP Renomination in Mixed-Member Electoral Systems. In: The Journal of Politics 79(3): 979-995.
- Biezen, Ingrid van, Piccio, Daniela Romee (2013): Shaping intra-party democracy: On the legal regulation of the internal party organization. In: Cross, William/Katz, Richard S. (Hrsg.): The Challenges of Intraparty Democracy. Oxford, 27-48.
- Bille, Lars (2001): Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990. In: Party Politics 7(3): 363-380.
- Bjarnegard, Elin, and Meryl Kenny (2016): Comparing Candidate Selection: A Feminist Institutional Approach. In: Government and Opposition 51(3): 370-392.
- Boll, Bernhard (1994): Parliamentary Incumbents in Germany: No Matter of Choice? In: Somit, Albert/Wildenmann, Rudolf/Boll, Bernhard/Römmele, Andrea (1994): The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy? Aldershot, 150-189.
- Bolleyer (2009): Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition. In: Political Studies 57, 559-579.
- Borchert, Jens (2012): Michels Parteiensoziologie und das prekäre Gleichheitsversprechen der Demokratie. In: Bluhm, Harald/Krause, Skadi (Hrsg.): Robert Michels Soziologie des Parteiwesens. Wiesbaden, 264-277.
- Borchert, Jens/Stolz, Klaus (2003): Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift, 44, 148-173.
- Coller, Xavier/Codero, Guillermo/Jaime-Castillo, Antonio M. (Hrsg.): The Selection of Politicians in Times of Crisis. Abingdon.
- Cross, William (2018): Understanding Power-Sharing within Political Parties: Stratarchy as Mutual Interdependence between the Party in the Centre and the Party on the Ground. In: Government and Opposition 53(2): 205-230.
- Cross, William/Katz, Richard S. (2013) (Hrsg.): The Challenges of Intra-party Democracy. Oxford.
- Cross, William/Pruysers, Scott (2019): Sore losers? The costs of intra-party Democracy. In: Party Politics 5(4), 483-494
- Davidson-Schmich, Louise K. (2016): Gender Quotas and Democratic Participation. Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany. East Lansing, MI.
- Davidson-Schmich, Louise K. (2006): Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000. In: Party Politics 12, 211-232.
- Dickenberger, Dorothee, 1992: Politische Sozialisation, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Bd. 3. München, 367-373.

- Gallagher, Michael (1988) Conclusion. In: Gallagher, Michael/Marsh, Michael (Hrsg.): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Bristol, 236-283.
- Gallagher, Michael/Marsh, Michael (Hrsg.): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. Bristol.
- Hazan, Reuven Y./Rahat, Gideon (2010): *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford.
- Hazan, Reuven Y./Voerman, Gerrit (2006): *Electoral Systems and Candidate Selection*. In: *Acta Politica*, 41, 146-162.
- Hechter, Michael (1987): *Principles of Group Solidarity*. Berkeley.
- Höhne, Benjamin (2013): *Rekrutierung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments: Organisation, Akteure und Entscheidungen in Parteien*. Opladen.
- Höhne, Benjamin/Kintz, Melanie (2017): *Soziale Herkunftslinien von Abgeordneten im Wandel*. In: Wiesendahl, Elmar (Hrsg.): *Parteien und soziale Ungerechtigkeit*. Wiesbaden, 259-285.
- Kaack, Heino (1971): *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen.
- Kaack, Heino (1969) *Wahlkreisgeographie und Kandidatenauslese. Regionale Stimmenverteilung, Chancen der Kandidaten und Ausleseverfahren, dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl 1965*. Bonn.
- Katz, Richard S. (2001): *The problem of candidate selection and models of party democracy*. In: *Party Politics*, 7, 277-296.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (1995): *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. In: *Party Politics* 1, 5-28.
- Kirchheimer, Otto (1965): *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 6(1), 20-41.
- Kirchheimer, Otto (1964): *Wandlungen der politischen Opposition*. In: Kirchheimer, Otto: *Politik und Verfassung*. Frankfurt, 123-150.
- Köllner, Patrick/Basedau, Matthias (2006): *Faktionalismus in Parteien: Eine Einführung*. In: Köllner, Patrick/Basedau, Matthias/Erdmann, Gero (Hrsg.): *Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionalismus im internationalen Vergleich*. Frankfurt/New York, 7-37.
- Krook, Mona Lena (2010): *Beyond Supply and Demand: A Feminist-institutionalist Theory of Candidate Selection*. In: *Political Research Quarterly* 63(4), 707-720.
- Manow, Philip (2015): *Mixed Rules, Mixed Strategies – Parties and Candidates in Germany's Electoral System*. Essex.
- Manow, Philip (2007): *Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany's Mixed Electoral System*. In: *West European Politics*, 30, 195-207.
- Matland, Richard E./Studlar, Donley T. (2004): *Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis*. In: *British Journal of Political Science*, 34, 87-108.
- Matthews, Donald R. (1959): *The Folkways of the United States Senate*. In: *American Political Science Review*, 53, 4, 1064-1089.
- Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm (1989): *Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20, 3, 370-387.
- Merten, Heike (2019): *Nach der Wahl ist vor der Wahl. Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle*. In: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 67: 107-138.
- Michels, Robert (1911): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig.
- Morlok, Martin/Merten, Heike (2018): *Parteienrecht*. Tübingen.
- Norris, Pippa/Lovenduski, Joni (1995): *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British parliament*. Cambridge: University Press.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore.
- Panebianco, Angelo (1988): *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge.
- Patzelt, Werner J. (1993): *Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit*. Passau.
- Poguntke, Thomas (2002): *Party Organizational Linkage. Parties without firm social roots*. In: K. R. Luther/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): *Political Parties in the New Europe. Political and analytical challenges*. Oxford: 43-62.

- Przeworski, Adam (1986): Some problems in the study of the transition to democracy. In: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (Hrsg.): *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore, 47-63.
- Ranney, Austin (1981): Candidate Selection. In: Butler, David/Penniman, Howard/Ranney, Austin (Hrsg.): *Democracy at the Polls*. Washington, 75-106.
- Reiser, Marion (2020): *Innerparteilicher Wettbewerb bei der Kandidatenaufstellung: Ausmaß – Organisation – Selektionskriterien*. Wiesbaden, im Erscheinen.
- Reiser, Marion (2018): Contagion Effects by the AfD? Candidate Selection in Germany. In: Coller, Xavier/Codero, Guillermo/Jaime-Castillo, Antonio M. (Hrsg.): *The Selection of Politicians in Times of Crisis*. Routledge, 81-97.
- Reiser, Marion (2014): The Universe of Group Representation in Germany: Analyzing Formal and Informal Party Rules and Quotas in the Process of Candidate Selection. In: *International Political Science Review*, 35(1), 56-66.
- Reiser, Marion (2013): Ausmaß und Formen des innerparteilichen Wettbewerbs auf der Wahlkreisebene: Nominierung der Direktkandidaten für die Bundestagswahl 2009. In: Faas, Thorsten/Arzheimer, Kai/Roßteutscher, Sigrid/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation. Analysen zur Bundestagswahl 2009*. Wiesbaden, 129-148.
- Reiser, Marion/Hülken, Claudia/Schwarz, Bertram/Borchert, Jens (2011): Das Reden der Neulinge und andere Sünden. Parlamentarische Sozialisation und Parlamentskultur in zwei deutschen Landtagen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42, 820-834.
- Roberts, Geoffrey (1988): German Federal Republic: Two Lane Route to Bonn. In: Gallagher, Michael/Marsh, Michael (Hrsg.): *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London, 94-118.
- Saalfeld, Thomas (1995): *Parteisoldaten und Rebellen. Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1990*. Opladen.
- Sarcinelli, Ulrich (1989): Parlamentarische Sozialisation in der Bundesrepublik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 20, 3, 388-407.
- Schattschneider, E. E. (1942): *Party Government*. New York.
- Schöne, Helmar (2010): *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1998): *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*. Opladen/Wiesbaden.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Sturm, Roland (2005): Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen: Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36, 539-553.
- Searing, Donald D./Schwartz, Joel J./Lind, Alden E. (1973): The Structuring Principle: Political Socialization and Belief Systems. In: *American Political Science Review*, LXVII.
- Siavelis, Peter M./Morgenstern, Scott (2008): Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis. In: *Latin American Politics and Society* 50(4): 27-58.
- Strøm, Kaare (1992): Democracy as Political Competition. In: *American Behavioral Scientist* 35: 375-396.
- Tranow, Ulf (2012): *Das Konzept der Solidarität. Handlungstheoretische Fundierung eines soziologischen Schlüsselbegriffs*. Wiesbaden.
- Verge, Tania/de la Fuente, Maria (2014): Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women's empowerment. In: *International Political Science Review* 35(1): 67-79
- Weßels, Bernhard (2016): *Wahlkreiskandidaten und politischer Wettbewerb*. In: Schoen, Harald/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013*. Wiesbaden, 181-204.
- Weßels, Bernhard (1997): Germany. In: Pippa Norris (Hrsg.): *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge, 76-97.
- Wiesendahl, Elmar (2000): *Identitätsauflösung. Anschlussuche der Großparteien an die post-industrielle Gesellschaft*. In: Hettlage, Robert/Vogt, Ludgera (Hrsg.): *Identitäten in der modernen Welt*. Wiesbaden, 275-295.
- Zeuner, Bodo (1970): *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965*. Den Haag.

Wahlsysteme und Kandidatenaufstellung im europäischen Vergleich

Yves-Marie Doublet¹

Die Festlegung eines bestimmten Wahlsystems ist für den Ausdruck des Wählerwillens von fundamentaler Bedeutung, wie durch den Vergleich verschiedener europäischer Länder zu zeigen ist.

Artikel 3 des Zusatzprotokolls zur europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten lautet: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.“ So ist das Recht auf freie Wahlen in den Mitgliedstaaten des Europarates sehr allgemein formuliert.

Die Ziele des Wahlsystems sind vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) so beschrieben worden: „Die Wahlsysteme versuchen zum Teil kaum miteinander zu vereinbarende Ziele zu erreichen: einerseits die Meinungen des Volkes möglichst wirklichkeitsgetreu widerzuspiegeln, andererseits die Meinungsströme zu bündeln, um eine möglichst klare und kohärente politische Meinungsbildung zu unterstützen. In diesem Zusammenhang beinhaltet der Satzteil ‚Bedingungen [...]‘, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten‘ im Wesentlichen, abgesehen von der freien Meinungsäußerung (bereits durch Art. 10 der Konvention geschützt), den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bürger in der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts.“²

Die Mitgliedsstaaten des Europarates – das sind 47 Staaten – haben daher einen großen Spielraum bei der Definition ihres Wahlsystems, wie auch ein Urteil *Matthews v. United Kingdom*³ betont: „Die Wahl des Wahlsystems ist ein Feld, in dem der Mitgliedsstaat einen breiten Auslegungsspielraum genießt.“

¹ Dr. Yves-Marie Doublet ist stellvertretender Direktor der Finanzabteilung der Assemblée nationale, Paris. Der Beitrag basiert auf dem Manuskript für einen Vortrag im Rahmen des Parteienwissenschaftlichen Symposiums des PRuF zum Thema Parteien und Wahlen vom 5./6. April 2019 in Düsseldorf. Der Vortragsstil des Autors wurde für die Publikation im Rahmen dieser Zeitschrift beibehalten.

² Mathieu-Mohin u. Clerfayt v. Belgien 2. März 1987, 9267/81.

³ *Matthews v. Vereinigtes Königreich*, 18. Februar 1999, 24833/94, § 64.

Es kann nicht anders sein, weil das Wahlrecht zur Souveränität des Staates gehört. In der europäischen Union ist dagegen das Wahlrecht von dem Prinzip der Subsidiarität geprägt, jedoch bestimmen nur wenige internationale Standards auf diesem Gebiet die zugehörigen Richtlinien und der Umfang der Rechtsprechung des EGMR ist gering.

Als internationalen Maßstab kann man eine Vorkehrung der Kopenhagener Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 29. Juni 1990 heranziehen. Um zu gewährleisten, dass der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet, werden die Teilnehmerstaaten „das Recht der Bürger achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien oder Organisationen.“

Andere Faktoren, wie z.B. der Status des Wahlbewerbers, sein Wohnort, sein Vorstrafenregister oder die Gleichstellung der Geschlechter, üben sicher einen Einfluss auf die Wahl aus. Wenn das Wahlsystem der Hauptfaktor ist, der berücksichtigt werden muss, wie steht es dann um das Verhältnis zwischen Wahlsystem und Wahlbewerbern?

1. Die Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Auswahl der Kandidaten

Die Auswirkungen der Wahlsysteme auf die Auswahl der Kandidaten sind sowohl direkter wie auch indirekter Natur. Die Verhältnis- und Mehrheitswahlsysteme haben in der Praxis die gleichen direkten Auswirkungen auf die Auswahl der Wahlbewerber. Beide Wahlsysteme haben auch die gleichen indirekten Auswirkungen auf die parteilosen Kandidaten, wie das deutsche, französische und weitere Beispiele zeigen. Welches Wahlsystem man auch betrachtet: der Einfluss der Parteien auf die Auswahl der Wahlbewerber ist durch die Bank weg groß.

1.1. Die Verhältniswahlsysteme

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten des Europarates hat das Verhältniswahlsystem zumeist auf Basis der d'Hondtschen Methode⁴ eingeführt. Die Niederlande sind wahrscheinlich das Land, in dem die Wähler in erster Linie für eine Partei und nicht für einen Kandidaten stimmen. Deswegen sind insgesamt dreizehn Parteien im Unterhaus vertreten: allein vier Abgeordnete stellt die „Partei der Tiere“. Das ist ein gutes Beispiel für eine starke Fragmentierung der Wählerstimmen.

⁴ Teilung der für die einzelnen Wahlvorschläge (Listen) abgegebenen gültigen Stimmen und Sitzuteilung nach dem Sitzverteilungsschlüssel in absteigender Reihenfolge.

In dem weiten europäischen Spektrum haben einige Länder, etwa Estland und Irland, in gewissem Maße einen Freiraum für die unabhängigen Kandidaten gelassen. Zwei Staaten, Frankreich und das Vereinigte Königreich, haben das Mehrheitswahlssystem eingeführt – mit zwei Wahlgängen in Frankreich und nur einem im Vereinigten Königreich.

Von außen betrachtet begünstigt das Verhältniswahlssystem die Parteikandidaten. Dabei hatte anlässlich der Zahlung einer Wahlkampfkostenpauschale an einen unabhängigen Kandidaten bei der Bundestagswahl das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. März 1976 noch klar gesagt, dass „zur Wahlfreiheit (...) auch ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlbeteiligten [gehört]. Eine Monopolisierung des Wahlvorschlagsrechts bei den politischen Parteien verstieße gegen die Grundsätze der allgemeinen, gleichen und freien Wahl.“⁵

Obwohl der Begriff des Einzelbewerbers im deutschen Bundeswahlgesetz nicht erwähnt wird, nahmen zwischen der Bundestagswahl 1998 und der Bundestagswahl 2017 jeweils 51 echte Einzelbewerber, die gegen die Dominanz der Parteien protestieren, an den Bundestagswahlen teil.⁶ Wenngleich in den Wahlkreisen Einzelbewerber zur Bundestagswahl antreten können, sofern sie mindestens 200 Unterstützungsunterschriften sammeln konnten, liegt das Monopol der Kandidatenaufstellung aber eindeutig bei den Parteien und in den Wahlkreisen ist die Wahlchance der Kandidaten einer Partei besonders groß. Die Aufstellung der Listenkandidaten ist noch weniger spannend. Das Ziel ist, einen Platz weit vorn auf der Liste zu ergattern. Deshalb hat *Hans Herbert von Arnim* festgestellt, dass die deutschen Abgeordneten nicht von den Bürgern, sondern von den Parteien bestimmt werden.⁷ Er hat sogar von einer Entmachtung der Bürger bei der Auswahl der Abgeordneten gesprochen. So kommt es, dass Parteimitglieder mit lokalem Engagement vorgezogen werden. Das Beispiel des Basisentscheids zum Landesvorsitz in der SPD Baden-Württemberg hat dies erst vor kurzem unter Beweis gestellt.⁸

⁵ BVerfGE 41, 399 (LS 1).

⁶ Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), *Stichwort Wahlen*, Berlin 2016, S. 30.

⁷ *von Arnim*, *Wahl ohne Auswahl*, Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten, in: ZRP 2004, S. 115.

⁸ Stuttgarter Nachrichten vom 21. November 2018, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.andreas-stoch-spd-fraktionschef-erwaegt-kandidatur-fuer-partei-vorsitz.de07023b-5d25-40ff-92f6-69edf4019d75.html> (letzter Zugriff am 26.09.2019).

Auf dem Gebiet des Wahlrechts sind der Fantasie des Gesetzgebers kaum Grenzen gesetzt. Das beschränkt sich nicht auf den Einfluss der Partei auf die Auswahl der Kandidaten vor der Wahl, sondern kann sich sogar auch nach der Wahl auswirken. In der Ukraine wurde das Wahlgesetz novelliert, damit die politischen Parteien den Platz des gewählten Kandidaten auf der Liste zwischen der Stichwahl und der Entscheidung der Wahlkommission über den Wahlausgang noch verändern können.⁹ In einer Stellungnahme hat die Venedig-Kommission betont, dass der Abgeordnete sein Mandat nicht von einer politischen Partei, sondern von den Wählern erhält und hat sich dafür auf die Rechtsprechung des EGMR gestützt.¹⁰ Ganz offensichtlich hat diese Warnung aber wenig Widerhall gefunden.

Das Primat der Parteien wird auch in der beschränkten Anerkennung der Rechte der unabhängigen Kandidaten in anderen europäischen Verhältniswahlsystemen deutlich. Verschiedene Varianten werden durchgespielt.

In Estland dürfen die Wähler für Parteikandidaten oder unabhängige Kandidaten stimmen. Bei den Parlamentswahlen am 3. März 2019 haben die unabhängigen Kandidaten nur 0,3 % der Stimmen erzielt und kein Mandat errungen. In den verschiedenen Dokumenten, die von den Kandidaten auszufüllen sind, muss jeder Kandidat seine Parteimitgliedschaft ausweisen¹¹, was mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der Kandidatur unvereinbar ist.

In Polen und in der Tschechischen Republik ist die Monopolstellung der Parteien auch stark. In Polen müssen die unabhängigen Kandidaten auf den Listen der anderen Kandidaten stehen, was die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) „*list sharing*“ nennt. Im Jahre 2015 und im Jahre 2018 hat die OSZE diese Bestimmungen in ihren Berichten über die Parlamentswahlen bei der Sejm kritisiert und sie mit dem Grundsatz der Kopenhagener Konferenz für unvereinbar betrachtet.¹²

⁹ Council of Europe (Hrsg.), CDL-AD (2016) 018-e Ukraine Opinion on the amendments to the Law on elections regarding the exclusion of candidates from party lists adopted by the Council of Democratic Elections and by the Venice Commission, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)018-e) (letzter Zugriff am 18.09.2019).

¹⁰ EGMR Paunovic. u. Milvojevic v. Serbia, 24. Mai 2016, 41683/06 24, § 63.

¹¹ Siehe § 28 Riigikogu Election Act: „*A candidate shall submit in an application to stand as a candidate the following information: membership of a political party.*“

¹² OSCE (Hrsg.), Republic of Poland: Parliamentary Elections 25. October 2015, Warschau 2016, S. 8.

In der tschechischen Republik dürfen unabhängige Kandidaten nicht als solche kandidieren, was die OSZE ebenfalls als einen Verstoß gegen den Grundsatz der Kopenhagener Konferenz kritisiert. Die Aufforderungen der OSZE und des Europarates, das tschechische Wahlrecht zu novellieren, sind bei den tschechischen Behörden bisher erfolglos geblieben.

Moldavien und die Ukraine haben sich für ein gemischtes Wahlsystem entschieden, das heißt, dass die Kandidaten bei den Parlamentswahlen zur Hälfte im Rahmen eines Mehrheitswahlsystems und zur anderen Hälfte im Rahmen eines Verhältniswahlsystems gewählt werden. Aber die unabhängigen Kandidaten dürfen nur in einem Wahlkreis, nicht aber auf nationaler Ebene, gewählt werden. Die Chancen, in einem Wahlkreis und auf nationaler Ebene gewählt zu werden, sind nicht gleich, weil in einem Wahlkreis der unabhängige Kandidat vorne stehen muss.

So haben die unabhängigen Kandidaten entweder – wie in Estland oder Moldavien – praktisch keine Chance, gewählt zu werden oder dürfen – wie in Polen und in der tschechischen Republik – als solche gar nicht kandidieren.

Meiner Kenntnis nach ist das irische Wahlsystem, das auf einem Personalwahlverfahren beruht, zugleich das einzige europäische Verhältniswahlsystem, das einen echten Spielraum für unabhängige Kandidaten lässt. Die Wahl zum Abgeordnetenhaus erfolgt alle fünf Jahre nach dem Prinzip der übertragbaren Einzelstimme (*single transferable vote, STV*), einer listenlosen Verhältniswahl in 41 kleinen Wahlkreisen (je nach Bevölkerungsgröße zwischen drei und fünf Sitzen). Mit diesem proportionalen Personenwahlverfahren soll das Problem der „unwirksamen Stimmen“ bei der reinen Mehrheitswahl behoben und eine bessere Repräsentation aller abgegebenen Stimmen erreicht werden. Unabhängige Kandidaten werden im Rahmen dieses Überschussbereiches gewählt, insbesondere dann, wenn sie in Wahlkreisen gut etabliert sind. Dementsprechend weisen die Wahlergebnisse von 2011 und 2016 einen proportional hohen Anteil parteiunabhängiger Abgeordneter im Unterhaus aus: 2011 belief sich dieser auf 12 %, 2016 gar auf 18 %.

1.2. Die Mehrheitswahlsysteme

Wenn wir jetzt unseren Blick auf die Mehrheitswahlsysteme werfen, ist die Rolle der Parteien bei der Auswahl der Kandidaten ebenso groß wie bei den Verhältniswahlsystemen.

Im Vereinigten Königreich wird oft behauptet: „*MP's are selected and not elected*“. Im Jahr 2015 hatten

sich 172 unabhängige Kandidaten beworben. Nur einer wurde, in Nordirland, gewählt. Bei den Parlamentswahlen 2017 hatten sich 187 unabhängige Kandidaten beworben, wovon wieder nur einer gewählt wurde. Obwohl die britische politische Landschaft gegenwärtig stärker zersplittert ist als noch zu einem früheren Zeitpunkt, stimmt der britische Wähler nach wie vor mehr für eine Regierung als für einen Volksvertreter, weshalb sich die Chancen für unabhängige Kandidaten nur als gering erweisen. Auf dem Stimmzettel kann zwar der Begriff „unabhängig“ unter dem Namen angegeben werden. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine bindende Vorschrift.

Ist die Mitwirkung der Parteien an dem Prozess der Aufstellung der Kandidaten in Frankreich anders als im Vereinigten Königreich und in Deutschland? Keinesfalls, denn Einzelbewerber haben es in der Regel auch hier schwer, sich gegen die Kandidaten der Parteien durchzusetzen, da sie keinen Zugriff auf eine vergleichbare Infrastruktur haben.

In Frankreich sind die Kandidaten, einem Urteil des Verfassungsrates von 1993 folgend, nicht dazu verpflichtet, ihre Parteimitgliedschaft auf dem Stimmzettel anzugeben.¹³ Aber ist das Gewicht der Partei bei der Aufstellung der Kandidaten so ausschlaggebend wie in Deutschland? Bei den letzten Parlamentswahlen ging es weniger um die Zuordnung von Wahlbewerbern zu den Listen der Parteien als um parteipolitische Themen.

Der überraschend schnelle politische Erfolg der Partei En Marche prägte auch den Prozess der Kandidatenaufstellung stark.

Die Partei En Marche wurde erst im April 2016 gegründet. Bei den Parlamentswahlen im Juni 2017 hatten sich 19.000 En Marche-Kandidaten beworben, das heißt durchschnittlich 34 Kandidaten pro Wahlkreis. 52 % der Kandidaten hatten vorher noch kein Mandat. Verschiedene Kriterien wurden seitens der Partei gefordert: Zwecks „Erneuerung des Parlaments“ sollten mehr als die Hälfte der Kandidaten aus der Zivilgesellschaft kommen. Ebenso wurden lokale Mandate berücksichtigt, keine Vorstrafen waren erlaubt, die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern musste eingehalten werden und der Pluralismus sollte gewährleistet werden. Ein etwaiger Migrationshintergrund war zwar kein offizielles Kriterium – aber auch kein Nachteil. Nur 5 % der Kandidaten waren ehemalige Abgeordnete und etwa die Hälfte der Kandidaten war zuvor noch nie bei einer Wahl angetreten. Die Bewerber sollten einem Gre-

¹³ 93-1178, 26. Mai 1993, AN Loire-Atlantique, 7eme circ., S. 67.

mium der Partei ein Bewerbungsschreiben, einen Lebenslauf und ein Empfehlungsschreiben zukommen lassen. Bemerkenswert ist, dass mit 428 Kandidaten darüber hinaus keine individuellen Gespräche geführt wurden. Diese Wahl bot einer jungen Generation ausreichend Karrierechancen. Das Durchschnittsalter der Kandidaten betrug 46 Jahre. 256 Frauen standen 255 Männern gegenüber.¹⁴ Entscheidend für die Wahl der 306 Abgeordneten war, dass der gewählte Präsident eine parlamentarische Mehrheit hinter sich vereinen konnte. Mit 28 % der gültigen Stimmen im ersten Wahlgang und 13,5 % aller eingeschriebenen Wähler hat die Partei 53 % der Sitze errungen. Diese überwältigende Mehrheit hat jedoch auch schnell Schwächen gezeigt: Die meisten Abgeordneten waren Neulinge, hatten keine echte lokale Verwurzelung und verdankten ihre Wahl zu einem Gutteil der damaligen Popularität des Präsidenten. Die Nichtberücksichtigung von 20 % der Wähler, die für den Front National stimmten, aber keine Chancen hatten im Rahmen eines Mehrheitswahlsystems vertreten zu sein, hat sicher später zu der Protestwelle der Gelbwesten beigetragen.

Auf dem rechten Flügel wurde ein Drittel der Kandidaten auch zum ersten Mal gewählt. Das Ende der weiterhin erlaubten Häufung des Abgeordnetenmandats mit einem anderen Wahlmandat hat ebenfalls eine Erneuerung im bürgerlichen Lager begünstigt.

Selbst wenn, wie im deutschen Wahlsystem, eine 5 %-Sperrklausel gegolten hätte, wäre es bei einer absoluten Mehrheit von En Marche geblieben, jedoch wären die Linksradikele mit 39 statt 17 Sitzen und die Rechtsradikale mit 55 statt 6 Sitzen vertreten. Nach dem Britischen System, „*First pass the post*“, hätte En Marche 451 von 577 Sitzen bekommen.

Um die politische Repräsentation gerechter zu gestalten, hatte *Emmanuel Macron* während der Wahlkampagne zum Amt des Präsidenten vorgeschlagen, im Mehrheitswahlrecht eine „Dosis“ Verhältniswahlrecht einzuführen¹⁵. Deswegen wurde ein Gesetzentwurf eingebracht, der die Verhältniswahl von 15 %

der Abgeordneten auf nationaler Ebene und eine Sperrklausel von 5 % der gültigen Stimmen zum Gegenstand hat.¹⁶ Gleichzeitig sollte die Zahl der Abgeordneten von 577 auf 404 sinken. Durch diese Änderung würde mehr Distanz zwischen Bürgern und Abgeordneten geschaffen. Im Übrigen würde die Verhältniswahl zu einer stärkeren Vertretung der Rechtsradikale und zu Koalitionsbildungen führen.¹⁷

2. Die indirekten Auswirkungen der Wahlsysteme auf die unabhängigen Kandidaten

Die indirekten Auswirkungen der Wahlsysteme spiegeln sich auch in der Finanzierung der Wahlkampagnen der Kandidaten und in der Fraktionsmitgliedschaft im Parlament wider.

2.1. Die Finanzierung der Wahlkampagnen der unabhängigen Kandidaten

Die Fokussierung der Verhältnis- und Mehrheitswahlsysteme auf Parteien bedingt, dass zwar die Finanzierung der Wahlkampagnen der Parteikandidaten gewährleistet ist, nicht aber die der unabhängigen Kandidaten. Diese finanzielle Diskrepanz zwischen den Parteikandidaten und den unabhängigen Kandidaten führt zu einer Chancenungleichheit zwischen ihnen.

Zwei Fragen stellen sich: Die nach den unterschiedlichen Finanzierungsmitteln und nach der Transparenz der Eigenmittel der Kandidaten.

In Deutschland brauchen sogar die Direktkandidaten der Parteien in ihren Wahlkreisen Eigenmittel für ihren Wahlkampf, aber bei den unabhängigen Kandidaten ist die Selbstfinanzierung weitaus größer. An der Basis der Parteien wird von „Brautgeld“ gesprochen. Es heißt, dass die Direktkandidaten von CDU und CSU 2017 im Durchschnitt jeweils 10.500 € aus eigener Tasche bezahlt haben, nicht selten sogar 70.000 €. ¹⁸ Die Direktkandidaten bekommen keine finanzielle Hilfe der Partei auf Bundesebene, was insbesondere eine Hürde für junge Kandidaten ist.

¹⁴ Seit 1999 steht in Art. 3 der Verfassung: „*das Gesetz fördert den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und den auf einer Wahl beruhenden Ämtern*“. Parteien, die diese Vorgabe nicht respektieren, müssen Abstriche bei der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung hinnehmen. Die Republikaner haben 278 Männer und 182 Frauen bei den Parlamentswahlen 2017 ins Rennen geschickt und sollten auf 1,8 Mio. € verzichten.

¹⁵ Macron kündigt Umbau des Staates an, in: Die Zeit vom 3. Juli 2017, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/frankreich-emmanuel-macron-versailles-ansprache-programm-vorstellung> (letzter Zugriff am 26.09.2019).

¹⁶ Assemblée Nationale 976 vom 23. Mai 2018. Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/democratie_representative_responsable_efficace (letzter Zugriff am 18.09.2019).

¹⁷ *Feldman*, Commission Jospin: l'erreur de la proportionnelle, in: Recueil Dalloz 2012, S. 2977. *Clergerie*, Election de 15% de députés à la proportionnelle quels enjeux?, in: Recueil Dalloz 2018, S. 1000.

¹⁸ Verstoß gegen demokratische Prinzipien, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. September 2017, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestagswahl-wenn-der-wahlkampf-eine-frage-des-geldes-ist-1.3624810-2> (letzter Zugriff 26.09.2019); Helene Bubrowski, Der Preis der Macht, in: FAZ vom 27. April 2017.

Für Einzelkandidaten stellt sich das Problem noch verschärft, da sie in der Regel nicht über größere finanzielle Mittel verfügen.¹⁹

Falls die offizielle Wahlkampagne der unabhängigen Kandidaten vom Staat (mit)finanziert wird: wie ist das Verhältnis zu anderen Finanzierungsmitteln? In Frankreich betrug die Selbstfinanzierung der Wahlkämpfe bei den letzten Parlamentswahlen 2017 70 % der Einkommen der Kandidaten. Sofern die Kandidaten beim ersten Wahlgang 5 % der Wählerstimmen errungen haben, erhalten sie eine öffentliche Rückerstattung, die 47,5 % der Höchstgrenze der Wahlausgaben beträgt. Mit diesen finanziellen Mitteln können sie das Geld, das sie z.B. bei einer Bank geliehen haben, zurückzahlen. Die Parteikandidaten erhalten zudem eine Hilfe von ihrer Partei, die durchschnittlich 20 % ihrer Einkommen bei den letzten Parlamentswahlen betrug. Die unabhängigen Kandidaten müssen hingegen ihre Wahlausgaben zu 100 % selbst bezahlen. In Frankreich wie in Großbritannien können die unabhängigen Kandidaten von der Wahlkampagne in den Medien auf nationaler Ebene nicht profitieren, ziehen aber die Aufmerksamkeit von lokalen Medien auf sich. Jedoch gleicht diese lokale Aufmerksamkeit die unzureichenden Finanzmittel der Kandidaten nicht aus.

Problematisch ist zumeist auch die Transparenz der Eigenfinanzierung der Kandidaten zu sehen. Wenn die für die Wahlkampagne eingesetzten Finanzmittel nicht transparent gemacht werden, sind die unabhängigen Kandidaten in Wirklichkeit nicht so unabhängig. Wenn zudem die Wahlausgaben keiner Höchstgrenze unterworfen sind, können diese Kandidaten dem Einfluss von Interessengruppen oder von Oligarchen ausgesetzt sein. Die Group of States against Corruption (GRECO), die Venedig-Kommission und die OSZE haben diese Lücken z.B. im ukrainischen und auch im moldawischen Wahlgesetz kritisiert,²⁰ insofern diese Selbstfinanzierung in den Wahlkonten der Kandidaten nicht verzeichnet wird. Bei den Parlamentswahlen 2014 in der Ukraine hat die OSZE

bemängelt, dass die Gesetzgebung keine Bestimmung über die Kontrolle der Herkunft der Selbstfinanzierung der Kandidaten enthielt. Bezogen auf Moldavien sahen die Venedig-Kommission und die OSZE die Gefahr²¹, dass wirtschaftliche Interessen auf die unabhängigen Kandidaten in dem Mehrheitswahlsystem einen ungerechtfertigten Einfluss ausüben könnten.

2.2. Die Fraktionsmitgliedschaft der unabhängigen Kandidaten

Die unabhängigen Kandidaten haben weniger parlamentarische Rechte als ihre Kollegen, die Parteikandidaten sind.

Nach der Wahl bleiben die unabhängigen Kandidaten fraktionslos, wenn sie nicht Mitglied einer bestehenden Fraktion werden. Abgeordnete, die sich in einer Fraktion zusammenschließen, sind bessergestellt als fraktionslose Abgeordnete. Fraktionslose Abgeordnete können zwar ihrer Meinung bei der Ausübung ihres Mandats „ungefilterter“ Ausdruck verleihen als Fraktionsmitglieder, aber sie sind politisch schwach. Die Vorsitzenden der Fraktionen nehmen z.B. an der Festlegung der Tagesordnung der Nationalversammlung teil. Die Redezeit der Fraktionslosen in der Nationalversammlung wie im Bundestag ist kürzer als die ihrer Kollegen. Wenn eine Debatte in der Nationalversammlung mehr als 30 Stunden dauert, verfügen die fraktionslosen Abgeordneten nur über insgesamt anderthalb Stunden. Außerdem dürfen sie weniger Fragen stellen. In den Bundestagsausschüssen werden fraktionslose Abgeordnete als beratende Mitglieder mit Rede- und Antragsrecht tätig, aber sie dürfen sich nicht an Abstimmungen beteiligen. In Frankreich dürfen die fraktionslosen Abgeordneten in den Ausschüssen immerhin abstimmen. Die Nationalversammlung zählt aktuell 14 fraktionslose Abgeordnete, darunter 9 Parteimitglieder oder parteinahe Mitglieder des Rassemblement National, da die Mindestanzahl für eine Fraktion auf 15 Abgeordnete hochgesetzt worden ist. Mit dem Fraktionsstatus sind öffentliche Zuschüsse, je nach Größe der Fraktion, verbunden.²² Die Anziehungskraft der Fraktionszuschüsse erklärt den Zusammenschluss fraktionsloser Abgeordneter seit den Parlamentswahlen 2017.

¹⁹ Nestler, Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: Zahlreich aber chancenlos, in: ZRP 2014, S. 796-811.

²⁰ GRECO (Hrsg.), Evaluierung der Ukraine (14. Dezember 2015), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca329>; GRECO (Hrsg.), Evaluierung der Ukraine (25. Juli 2017), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ukr/168073428e>; OSCE u.a. (Hrsg.), CDLAD (2013) 016: Joint opinion on the Draft Amendments to the Law on election of peoples' deputies and on the Central Election Commission and on the draft, abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/102816?download=true> (letzter Zugriff jeweils am 18.09.2019).

²¹ OSCE u.a. (Hrsg.), CDL-AD(2018)008: République de Moldova – Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 61e réunion, Venise, 15 mars 2018 et par la Commission de Venise à sa 114e session plénière, Venise, 16-17 mars 2018, abrufbar unter [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)008-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)008-f) (letzter Zugriff am 18.09.2019).

²² Insgesamt 906.811 € monatlich für die 8 Fraktionen in der Nationalversammlung.

Manche dieser fraktionslosen Abgeordneten tendieren zu Anti-Establishment- und Populismus-Rhetorik. Die Rolle, die sie als Querulanten oder Einzelkämpfer spielen, ist bescheiden. Sie können nicht mal das Zünglein an der Waage spielen. *Frauke Petry* und *Marine Le Pen* sitzen in den hintersten Reihen ihres Parlaments. Wenn *Frauke Petry* ihre Drei-Minuten-Reden im Plenarsaal hält, applaudiert nur ihr Kollege *Mario Mieruch*. Bei *Marine Le Pen* sind es wenigstens vier Abgeordnete, die ihr Beifall klatschen.

Was in Frankreich fehlt, ist der dem deutschen Recht bekannte Gruppenstatus. Hierbei handelt es sich um einen Zwitterstatus, der dem Fraktionsstatus aber weitgehend entspricht. Durch diesen Status genießen die in einer Gruppe organisierten Abgeordneten das Recht auf Vollmitgliedschaft in Fachausschüssen und das Recht, Gesetzentwürfe, Anträge und Anfragen einzubringen. Obwohl es keine Gruppe in der gegenwärtigen Legislaturperiode gibt, gilt das deutsche System des Gruppenstatus in der französischen Fachliteratur als ein gangbares Modell.²³

Auffällig ist, dass die unabhängigen Kandidaten in den Mehrheitswahlsystemen nicht von der Parteiverdrossenheit profitiert haben: Vier fraktionslose Abgeordnete gibt es zurzeit in Deutschland, 14 in Frankreich, 12 im Vereinigten Königreich, wovon 8 ehemalige Labour-Abgeordnete und drei ehemalige Tory-Mitglieder sind. Dieser Befund legt die Annahme nahe, dass die Parteienverdrossenheit eher durch Wahlenthaltung als durch die Präferenz für unabhängige Kandidaten ihren Ausdruck findet.

Fazit

Welche Schlussfolgerungen können aus diesem Überblick gezogen werden?

Ist der Einfluss der Parteien auf die Auswahl der Wahlbewerber geringer in einem Mehrheitswahlsystem als in einem Verhältniswahlsystem? Diese Frage ist mit Blick auf Frankreich und Großbritannien zu verneinen.

Ist der Raum für parteilose Kandidaten größer in einem Mehrheitswahlsystem als in einem Verhältniswahlsystem? Diese Frage ist zu bejahen, insoweit mehr fraktionslose Abgeordnete in den Mehrheitswahlsystemen als in den Verhältniswahlsystemen tätig sind.

Aber ist der unabhängige Kandidat als solcher das „A und O“ der Demokratie? Diese Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die Figur des unabhängigen Kandidaten hat verschiedene Facetten. Der hartnäckige Kandidat mit einer tiefen Verwurzelung in einem britischen oder französischen Wahlkreis steht seinem ukrainischen Kollegen gegenüber, der einer Marionette gleicht, deren Fäden von einem Großkonzern oder von einem Oligarchen gezogen werden. In der Ukraine verliert derjenige, der seine Fraktion verlässt, sein Mandat.²⁴ Vom freien Mandat kann man insofern nicht reden. Einzelbewerber oder Kleinstparteien tragen nur wenig zur politischen Willensbildung bei.

Schließlich stellt sich die Frage, ob das Parteiensystem im Rahmen einer Verhältniswahl demokratischer ist als in einem Mehrheitswahlsystem, weil der Wählerwille (vermeintlich) besser mit dem Verhältniswahlsystem zum Ausdruck gebracht wird? Das politische Vakuum während der Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung in Belgien, Österreich, Spanien und in der Bundesrepublik Deutschland lässt das Ausmaß der Verfälschung des Wählerwillens erkennen. Es darf bezweifelt werden, dass die Wähler die Auswirkungen ihrer Wahlentscheidung selbst in der Hand haben, wenn Parteien völlig unterschiedliche und unvereinbare Positionen vertreten. Damit möchte ich betonen, dass das Wahlsystem nicht die einzige Grundlage für eine spätere Regierungsbildung ist.

Das Wahlrecht ist und bleibt ein weites Feld, dem sich die politische Praxis wie auch die Wissenschaft weiterhin widmen können und müssen.

²³ *Fourmont*, Les députés non-inscrits, une survivance? in: *Constitutions* 2018, S. 42.

²⁴ Council of Europe (Hrsg.), CDL-AD (2016) 018-e Ukraine Opinion on the amendments to the Law on elections regarding the exclusion of candidates from party lists adopted by the Council of Democratic Elections and by the Venice Commission, abrufbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)018-e) (letzter Zugriff am 18.09.2019).

Wahlgeheimnis vor dem Aus? Globaler Normenwandel

Norbert Kersting¹

Seit der Einführung 1856 in Australien (Australian ballot) ist die Geheimhaltung eines der international anerkannten zentralen Prinzipien bei politischen Wahlen (Kiss 1999; Smith 2003). In nationalen wie supranationalen Regeln bildet es die zentrale Grundlage für freie, faire Wahlen und ist somit ein wichtiges Kriterium elektoraler Integrität (Norris 2014). Aufgrund sinkender Wahlbeteiligung werden neue Formen der Wahlinfrastruktur diskutiert. Viele Länder haben in den letzten Dekaden die Briefwahl flächendeckend für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen wie auch in unterschiedlicher Form implementiert (Kersting 2004a). Die Briefwahl ist in einigen Ländern wie z.B. der Schweiz die zentrale Form des Wählens für die Mehrzahl der Bevölkerung geworden.

Die Briefwahl widerspricht – so ihre Kritiker – dem Verfassungsgrundsatz der geheimen Wahl. So werden auf der einen Seite die bürgerlichen Freiheiten als gefährdet angesehen. Bestehen für staatliche Stellen Möglichkeiten, das Wahlgeheimnis zu brechen? Auf der anderen Seite wird befürchtet, dass innerhalb sozialer Gruppen wie zum Beispiel Familien die Offenlegung des Wahlgeheimnisses zur Beeinflussung des Wahlverhaltens führt. Gleichzeitig scheint sie in den letzten Jahren populärer und häufiger genutzt zu werden. Hieraus ergibt sich folgende Fragestellung: Gibt es im nationalen und internationalen Kontext Veränderungen bei der Wahlgesetzgebung in Bezug auf die Geheimhaltung der Wahl? Zeigen sich in der Bevölkerung neue Einstellungsmuster gegenüber der Geheimhaltung bei Wahlen?

1. Einleitung

In vielen Ländern zeigt sich eine demokratische Malaise nicht nur im Auftreten und Erstarren von populistischen Parteien, sondern auch im Rückgang der Wahlbeteiligung. Eine Vielzahl von demokratischen Innovationen konzentriert sich deshalb auf die repräsentative Demokratie und ihre Wahlen (Kersting 2017). Die neuen Instrumente sollen dabei sowohl

demokratiethoretischen Prinzipien wie zum Beispiel Einfachheit, Rechtmäßigkeit, Transparenz, Repräsentativität entsprechen, aber auch die Effizienz und Effektivität von Wahlen erhöhen. Dabei steht die Erhöhung der Wahlbeteiligung im Vordergrund. Diese ging insbesondere seit den achtziger Jahren in den meisten Ländern zurück. Lediglich in Ländern mit Wahlpflicht wie zum Beispiel Australien oder in Schweden, das kommunale und lokale Wahlen mit nationalen Wahlen verbindet und eine hohe Wahlnorm besitzt, ist die Wahlbeteiligung mit über 80 % auf einem sehr hohem Level (s. Kersting 2004b; Schäfer et al. 2013). Deutschland zeigt einen deutlichen Rückgang der Wahlbeteiligung seit den 1970ern und eine Stabilisierung bei etwa drei Viertel der Wahlberechtigten. In anderen Ländern wie zum Beispiel in Großbritannien, aber auch in Finnland und Norwegen, gehen nur noch etwa zwei Drittel der Bevölkerung zur Wahl. Aufgrund der Vielzahl von direktdemokratischen Verfahren liegt die Wahlbeteiligung in alten Demokratien wie zum Beispiel in der Schweiz sogar unter 50 %.

Mit dem Erstarren von populistischen Parteien scheint das Prinzip und die Strategie der Vollinklusion, d.h. der Integration möglichst breiter Bevölkerungsgruppen in den Wahlprozess, an Gewicht verloren zu haben. Dennoch zeigen sich verschiedene Wege demokratischer Innovation, die auf elektorale Regeln fokussieren (Schmitter et al. 2012). So werden zum Beispiel neue Wahlsysteme wie Alternativwahlen, personalisierte Wahlen durch Panaschieren und Kumulieren oder auch Direktwahlen in den Vordergrund gerückt. Auch die Größe der Wahlkreise, die Einführung von Quoten (Gender-Parität), die Nutzung von unterschiedlichen Wahlauszählungsverfahren und Quoren werden in vielen Bundesländern diskutiert. Des Weiteren stehen auch das Wahlrecht für Ausländer oder das Wahlalter auf der Reform-Agenda. Die Länge der Legislaturperiode und damit die Häufigkeit von Wahlen sowie die Zusammenlegung von Wahlen und die Einführung einer Wahlpflicht sind ebenfalls Gegenstand der Debatte (s. Kersting/Baldersheim 2004; Kersting 2015). Andere Innovationen konzentrieren sich auf die Wahlinfrastruktur und die Registrierung. So wird neben einer automatischen Registrierung von Wählern die Vernetzung von Wahllokalen ebenso wie die Nutzung von Vorabwahlen, Wahlmaschinen und Onlinewahlen diskutiert.

Die internationale Diskussion zu Onlinewahlen begann mit dem neuen Millennium. In der Zwischenzeit haben sich Onlinewahlen in Estland voll etabliert

¹ Prof. Dr. Norbert Kersting ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft – Kommunal- und Regionalpolitik, Institut für Politikwissenschaft (IFPOL), Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Der Beitrag basiert auf dem Manuskript für einen Vortrag im Rahmen des Parteienwissenschaftlichen Symposiums des PRuF zum Thema Parteien und Wahlen vom 5./6. April 2019 in Düsseldorf.

und werden in der Schweiz bereits in einigen Regionen bzw. Kantonen umgesetzt. Des Weiteren setzen einige kanadische Städte Onlinewahlen ein wie auch einige Regionen und Städte in Australien. Andere Länder, darunter Norwegen, haben ihre Onlinewahl-Experimente abgebrochen. Dennoch werden Onlinewahlen zunehmend bei Wahlen im sozialen Bereich, in Kirchen, Universitäten und Verbänden genutzt (Hall 2004).

Die Diskussion zu Onlinewahlen hat nicht nur die Debatte um die Digitalisierung im Wahlprozess angeregt, sondern ebenso die Frage der Wahlprinzipien und Wahlgrundsätze erneut in den Vordergrund gerückt. Die unterschiedlichen nationalen Regelungen in den Verfassungen in Bezug auf allgemeine, freie, gleiche, direkte und geheime Wahlen erlauben unterschiedliche Wahlverfahren und Wahlrechtsreformen (Kersting/Baldersheim 2004). Dabei wird deutlich, dass insbesondere bei Onlinewahl und Briefwahl ähnliche Probleme in Bezug auf die Wahlgrundsätze der Gleichheit sowie der Geheimhaltung bestehen. Vorabwahlen werden häufig als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angesehen. Bei Briefwahl wie auch Onlinewahlen wird das Problem für die Geheimhaltung der Wahl thematisiert.

Im Folgenden wird der Fokus auf das Wahlgeheimnis bei der Briefwahl gelegt. Zunächst soll die Implementation der Briefwahl als demokratische Innovation erörtert werden. Welche Form von Briefwahl wird wo und für welche Gruppen eingerichtet? Des Weiteren wird die Norm der Geheimhaltung definiert. Welche nationale und internationale rechtliche Rahmengesetzgebung und welche Richtlinien fokussieren auf die Geheimhaltung der Wahl? Hierbei stellt sich zudem die Frage, ob es zu einem Wandel von Normen und zu unterschiedlichen oder neuen Einstellungsmustern gegenüber dem Prinzip der Geheimhaltung gekommen ist. Dabei wird auf den Electoral Integrity Index rekurriert und analysiert, in welchen Ländern Briefwahl in welchem Ausmaß implementiert wurde (Norris/Grömping 2019): Sind es die reicheren größeren Länder oder eher demokratische Länder mit einer hohen Rate an Bürgern, die außerhalb des Landes leben?

Im zweiten Teil wird die Briefwahl in Bezug auf ihre Nutzung bei der Bundestagswahl in Deutschland analysiert. Diese Analyse basiert zunächst auf der Makroebene und auf aggregierten Wahldaten, die Zeitreihenanalysen in unterschiedlichen Bundesländern erlauben. Überdies werden im Zeitraum zwischen 2010 und 2015 sowie zwischen 2003 und 2013 Einstellungsmuster in Bezug auf die Wahlinfrastruktur

in Deutschland analysiert. Hierbei wird auf repräsentative Umfragen sowie auf exit polls zurückgegriffen. Wie wichtig ist den Bürgern die Geheimhaltung der Wahl? Gegenüber welchen Gruppen wird das Wählervotum offengelegt?

2. Definitionen: Briefwahl

Die Briefwahl ermöglicht es Bürgern, vor dem Wahltermin zu wählen. Es existieren unterschiedliche Formen händischer Vorabwahl. Dieses kann sowohl auf dem postalischen Weg als Briefwahl geschehen wie auch als händische Vorabwahl im Rathaus, d.h. als vorgezogene Urnenwahl. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede. Während es sich bei der händischen Vorabwahl im Rathaus um einen vorgezogenen kontrollierten Wahlgang mit Wahlkabinen und traditioneller Wahlinfrastruktur handelt, werden bei der Briefwahl andere Kanäle genutzt wie nicht-öffentliche Räume oder auch externe Akteure wie die Post sowohl bei der Bereitstellung der Wahlunterlagen als auch bei dem Transfer des Wahlscheins zur Auszählung. Der Prozess der Stimmabgabe findet in der Regel nicht in einem kontrollierten öffentlichen Raum statt. Es kann zwischen zwei Verfahren unterschieden werden. Einerseits gibt es die seltenere reine Briefwahl (all postal voting) wie z.B. in Oregon und Colorado, andererseits aber auch die Bereitstellung mehrerer Wahlkanäle, wobei in der Regel die händische Wahl stärker genutzt wird (Kersting 2004a; Karp/Banducci 2000). Neben Ländern, die nur regionale Pilotprojekte zur Briefwahl zulassen, gibt es Länder, die flächendeckende, allgemeine, nationale Wahlen mit gleicher Infrastruktur durchführen. In Bezug auf Pilotprojekte variiert die Kontinuität zwischen den einmaligen Experimenten (s. z.B. England 2001) und Wahlrechtsreformen, die kontinuierlich die gleiche Infrastruktur nutzen. Experimente können – abhängig davon, ob sie als Pilotprojekte mit Blick auf eine anstehende Wahlrechtsreform oder als bloßes Testverfahren durchgeführt werden – sowohl verbindlich wie unverbindlich sein (Mock election). Bei der Briefwahl handelt es sich in der Regel um eine flächendeckende nationale Implementation (s. Österreich) oder um eine Harmonisierung (s. Schweiz in den 1990ern).

Dabei zeigen sich in unterschiedlichen Ländern divergierende Erfahrungen: So wurden beispielsweise in Frankreich die Briefwahlunterlagen von sozialistischen Briefträgern in reicheren Stadtteilen nicht ordnungsgemäß eingesammelt bzw. abgeliefert (Kersting 2004a, 2004c). Frankreich hat seitdem die Briefwahl abgeschafft, überraschte aber mit ersten Versuchen

von Onlinewahlen für die im Ausland wohnenden Bevölkerungsgruppen. In Österreich kam es zur Wahlwiederholung, da die Briefwahlunterlagen bereits durch Verwaltungsangestellte geöffnet wurden, bevor sie am nächsten Tag öffentlich ausgezählt wurden. In anderen Fällen waren selbstklebende Rückumschläge mangelhaft. Großbritannien hatte bei den Pilotprojekten 2001 zur Briefwahl – insbesondere mit der reinen Briefwahl – eine hohe Wahlbeteiligung erreicht (siehe Norris 2004). Dennoch wurde in der darauffolgenden Wahl aufgrund von Unregelmäßigkeiten und Wahlmanipulationen in sozialen und kirchlichen Gruppen auf eine Fortsetzung dieser Strategie verzichtet. Großbritannien besitzt weiterhin keine Briefwahl, sondern ein Proxy Voting, d.h. die Wahl durch Stellvertreter (IDEA 2003).

Briefwahlen können bei unterschiedlichen Wahlen eingesetzt werden; so besteht die Möglichkeit bei Tertiärwahlen (Kirchenvorstandswahlen, Aktiengesellschaften, Universitäten) ebenso wie bei lokalen, regionalen, nationalen oder auch supranationalen Wahlen.

Ein zweiter wichtiger Aspekt sind die Zielgruppen, die Briefwahl nutzen können. Häufig sieht man, dass die elektorale Infrastruktur nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen implementiert wird. Hierzu zählt aufgrund der eingeschränkten Mobilität zum Beispiel das Militär bei Auslandseinsätzen. Des Weiteren wird die Briefwahl bei Auslandsbürgern erlaubt, die wahlberechtigt sind, sich aber im Ausland aufhalten (s. Dujmovits 2000; Ohms/Rieser 1989). In diesem Fall dient sie als Ersatz für die Wahl in der Botschaft. Eine weitere wichtige Gruppe sind Menschen mit Behinderung, die durch die Briefwahl eine deutliche Wahlerleichterung erfahren können.

Den dritten Aspekt der Analyse der Briefwahl im internationalen Kontext bilden unterschiedliche Restriktionen. Die Briefwahl sollte anfangs Menschen mit gravierenden Mobilitätsproblemen die Wahl erleichtern oder vielmehr überhaupt ermöglichen. So waren z.B. in Deutschland vielfach entsprechende Begründungen notwendig, um deutlich zu machen, dass man aufgrund von Krankheit oder aufgrund wichtiger beruflicher Gründe am Wahltag nicht abkömmlich ist. Weitere Verfahren sehen eine Anmeldung zur Briefwahl oder einen entsprechenden Antrag zur Briefwahl vor. Diese müssen in der Regel einige Wochen vor dem Wahltermin stattfinden. Offene Regelungen sehen keine Restriktionen vor. Die Wahlämter schicken die Wahlbenachrichtigung und die Wahlunterlagen mit einem Zugangscode proaktiv direkt an die Wählerschaft. Letzteres beinhaltet eine deutliche Erleichterung für die Wahl.

Zusammenfassend lässt sich die Briefwahl somit in sechs Kategorien unterteilen: eine allgemeine Briefwahl, eine Briefwahl insbesondere für Militär-Angehörige, eine Briefwahl für Auslandsbürger, eine Briefwahl mit starken Restriktionen wie zum Beispiel durch Anträge und Anmeldungen und letztendlich eine Briefwahl ohne Restriktionen, d.h. die automatische Zusendung des Wahlscheins mit der Wahlbenachrichtigung.

3. Briefwahlgesetzgebung in Deutschland

Der in Deutschland geltende Art. 38 des Grundgesetzes gibt vor, die Wahl des Bundestages nach den Wahlgrundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl abzuhalten (s. Kersting 2004b; Will 2002). Wahlberechtigt sind alle Personen, die im Wählerverzeichnis eingetragen sind und einen Wahlschein erhalten haben. Die Organisation des Wählerverzeichnisses obliegt den Gemeindebehörden. Die Bundeswahlordnung präzisiert die Verfahren zur Führung des Wählerverzeichnisses (BWG; BWO 2002). Wahlberechtigt sind Personen über 18 Jahren, die seit mindestens drei Monaten in Deutschland wohnen und 35 Tage vor der Wahl bei der Meldebehörde gemeldet sind. Auslandsdeutsche sind der „letzten“ Heimatgemeinde zugeordnet. Die Eintragung in die Wählerverzeichnisse erfolgt entweder auf Antrag oder in der Regel von Amts wegen. § 56 der Bundeswahlordnung und § 34 des Bundeswahlgesetzes machen deutlich, dass das Stimmrecht nur persönlich ausgeübt werden kann, mit Ausnahmen bei Behinderung und Analphabetismus. Im Wählerverzeichnis einer Gemeinde sind alle Personen eingetragen, die dort am Wahltag wahlberechtigt sind. Jeder Wahlberechtigte hat das Recht, rechtzeitig vor der Wahl die Richtigkeit oder Vollständigkeit der zu seiner Person im Wählerverzeichnis eingetragenen Daten zu überprüfen; hinsichtlich anderer Wahlberechtigter besteht ein solches Recht nur ausnahmsweise (§ 17 des Bundeswahlgesetzes).

Die Definition des Wahlgeheimnisses besitzt in den neuen und in den alten Bundesländern eine unterschiedliche Tradition. Während die Bundesrepublik auf eine obligatorische Geheimhaltung fokussierte und die Wahlbehörde diese auch „bis in die Wahlkabine“ umsetzt, war die Erfahrung in der DDR eine andere. Hier ging man von einer fakultativen Geheimhaltung aus. Dies beinhaltete, dass es dem Bürger überlassen war, inwieweit er sein Wahlverhalten öffentlich machen wollte. Dies führte im Quasi-Einparteiensystem bei DDR-Wahlen dazu, dass viele Wähler noch im Wahllokal öffentlich deutlich machten, dass

sie linientreu die Regierungspartei (SED) gewählt haben. Hierüber entwickelte sich ein sozialer Druck, der viele Wähler dazu bewog, diesem Beispiel zu folgen. Wähler, die auf die Geheimhaltung pochten, wurden oft kritisch beäugt. Auch aus diesem Grund wurde bei der Wiedervereinigung das Prinzip der obligatorischen Geheimhaltung im vereinten Deutschland weitergeführt. In der Bundesrepublik wurde am 19.5.1956 mit dem Bundeswahlgesetz die Briefwahl eingeführt und bei der Bundestagswahl 1957 erstmalig implementiert (siehe Buchstein 2004).

Die Briefwahlunterlagen werden in Deutschland in der Regel acht Wochen vor der Wahl übermittelt. Bis zur Veränderung der Briefwahlgesetzgebung in 2008 war es nötig, wichtige persönliche Hinderungsgründe wie zum Beispiel Krankheit anzugeben, um an der Briefwahl teilzunehmen. Abweichung von diesem Antragsverfahren gab es lediglich bei Kommunalwahlen wie zum Beispiel in Baden-Württemberg (s. zum Kumulieren und Panaschieren Kersting 2014). Zudem musste eine eidesstattliche Versicherung abgegeben werden, dass die Stimmabgabe unbeeinflusst und persönlich stattgefunden hat. Gleichzeitig zeigte sich aber, dass die Überprüfung dieser persönlichen Gründe im Vorfeld der Wahlen nicht möglich war.

Das Bundesverfassungsgericht sah die Briefwahl als Abweichung von den strengen Erfordernissen der persönlichen Wahl und des Wahlgeheimnisses an, betrachtete dies aber als mit dem Grundgesetz vereinbar. In den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlgeheimnis und zur Briefwahl wurde aber deutlich, dass die Briefwahl in Bezug auf den Wahlgrundsatz der geheimen Wahl als durchaus problematisch und nur solange unbedenklich gewertet wurde, wie es sich dabei lediglich um eine Ausnahme handelt (Holznagel/ Hanßmann 2001). 2008 kam es dennoch zur Erleichterung der Briefwahl. Die Begründung und die eidesstattliche Erklärung entfielen, wobei das Erfordernis der Beantragung der Briefwahlunterlagen bestehen blieb. Dies wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2010 bestätigt.

4. Briefwahlstatistik in Deutschland

Bei der Analyse der Briefwahl zeigen sich Defizite in der Begrifflichkeit und der amtlichen Statistik. Formal werden alle Vorabwähler in Deutschland als Briefwähler angesehen. Dies

umfasst auch die Bürger, die im Vorfeld der Wahl im Rathaus, d.h. im kontrollierten Raum wählen, in dem zum Beispiel das Wahlgeheimnis keine Problematik darstellt. Eigene Untersuchungen und Abfragen bei Wahlämtern zeigten, dass etwa ein Drittel der Briefwähler diese Form der Vorabwahl nutzt.

Bei der Einführung 1957 nutzten 4,9 % der Wähler des Bundestages die Briefwahl. Dieser Anteil stieg bis zum Jahr 1980 zunächst langsam bis auf 13 %. Danach zeigte sich ein rasanter Anstieg, der mit dem Wegfall der Begründung deutlich stärker wurde. Bei der Bundestagswahl 1998 waren es bereits 16 % und 2002 nahezu jeder fünfte Wähler, der diese Möglichkeit nutzte (Ellermann 2002). Insbesondere in den Großstädten wie zum Beispiel München (31 %) und Hamburg (28 %) wählte eine Vielzahl der Wähler bereits 1998 per Briefwahl.

2008 kam es zur Freigabe der Briefwahl. 2008 und 2013 bestätigte das Bundesverfassungsgericht, mit dem Motiv die Wahlbeteiligung zu erhöhen, die Ausweitung der Briefwahl.

Im Jahr 2017 gab es insgesamt 13,4 Millionen Briefwähler, d.h. 28,6 % der Wähler (Bundeswahlleiter 2016). Dabei lagen besonders hohe Werte in Bayern wie zum Beispiel in Passau (43,2 %), Würzburg (40,6 %) oder auch München-Nord (40,5 %). Es zeigen sich zudem besonders gravierende Unterschiede in den verschiedenen Bundesländern. So hat Bayern mit 37,3 % einen sehr hohen Anteil an Briefwählern, der sich ähnlich hoch auch in Rheinland-Pfalz mit 34,8 % sowie in den Stadtstaaten wie Hamburg mit

Anteil der Briefwählerinnen und Briefwähler bei den Bundestagswahlen 1994 bis 2017 nach Ländern (auf Grundlage des amtlichen Endergebnisses)

| Land | Wähler bei der Bundestagswahl 2017 | | Bundestagswahl | | | | | | |
|------------------------|------------------------------------|----------------------|----------------|------|------|------|------|------|------|
| | insgesamt | darunter Briefwähler | 2013 | 2009 | 2005 | 2002 | 1998 | 1994 | |
| | Anzahl | | % | | | | | | |
| Deutschland | 46.976.341 | 13.430.468 | 28,6 | 24,3 | 21,4 | 18,7 | 18,0 | 16,0 | 13,4 |
| Schleswig-Holstein | 1.729.194 | 381.763 | 22,1 | 17,9 | 15,4 | 15,0 | 14,7 | 14,2 | 14,8 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 938.587 | 224.762 | 23,9 | 18,2 | 15,4 | 12,0 | 11,2 | 8,4 | 8,2 |
| Hamburg | 984.926 | 364.213 | 37,0 | 30,5 | 28,6 | 24,0 | 25,4 | 24,4 | 20,1 |
| Niedersachsen | 4.681.871 | 1.032.318 | 22,0 | 18,6 | 16,2 | 15,2 | 15,5 | 14,7 | 11,9 |
| Bremen | 335.919 | 84.763 | 25,2 | 20,7 | 19,2 | 17,3 | 16,1 | 15,5 | 12,3 |
| Brandenburg | 1.512.145 | 325.299 | 21,5 | 16,2 | 15,4 | 12,9 | 10,7 | 8,2 | 5,8 |
| Sachsen-Anhalt | 1.263.474 | 225.955 | 17,9 | 15,3 | 13,8 | 12,4 | 12,0 | 9,7 | 8,7 |
| Berlin | 1.892.134 | 631.774 | 33,4 | 28,0 | 26,5 | 22,0 | 23,6 | 19,5 | 14,6 |
| Nordrhein-Westfalen | 9.938.461 | 3.057.487 | 30,8 | 25,9 | 23,4 | 22,8 | 20,2 | 18,2 | 14,5 |
| Sachsen | 2.509.684 | 529.395 | 21,1 | 16,4 | 16,1 | 14,9 | 12,5 | 10,6 | 12,0 |
| Hessen | 3.395.441 | 906.909 | 26,7 | 23,0 | 19,4 | 17,6 | 18,3 | 16,2 | 15,3 |
| Thüringen | 1.312.052 | 262.225 | 20,0 | 16,2 | 15,5 | 14,1 | 12,7 | 9,6 | 7,4 |
| Rheinland-Pfalz | 2.392.093 | 831.545 | 34,8 | 28,0 | 26,5 | 19,9 | 17,6 | 16,0 | 17,0 |
| Bayern | 7.441.006 | 2.773.317 | 37,3 | 35,3 | 29,1 | 21,3 | 22,7 | 20,4 | 14,5 |
| Baden-Württemberg | 6.053.943 | 1.644.374 | 27,2 | 22,3 | 19,0 | 17,5 | 17,1 | 15,9 | 12,4 |
| Saarland | 595.411 | 154.369 | 25,9 | 22,2 | 21,7 | 19,0 | 17,3 | 15,6 | 15,8 |

Bundeswahlleiter 2019; Bertelsmann Stiftung 2016

37 % oder Berlin mit 33,4 % zeigt. Demgegenüber weisen die nördlichen Bundesländer wie Bremen mit 25,2 % und insbesondere auch die neuen Bundesländer einen deutlich niedrigeren Anteil an Briefwählern auf. Dieser beläuft sich in Sachsen-Anhalt auf lediglich 17,9 %, während in allen anderen Bundesländern etwa ein Viertel der Wähler die Briefwahl nutzten. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern beruhen zum Teil, beispielsweise im Fall von Rheinland-Pfalz, auf den unterschiedlichen Urlaubsregelungen bei den Bundestagswahlen. Grundsätzlich liegen die Zahlen der Briefwähler im urbanen Kontext höher.

Das Wahlverhalten der Briefwähler unterscheidet sich kaum von dem der Urnenwähler. Bei CDU/CSU, der FDP wie auch bei den Grünen zeigt sich ein leicht erhöhter Anteil an Briefwählern. SPD-Wähler und insbesondere die Wähler der Linken bevorzugen in geringerem Maße die Urnenwahl (Giebler 2014).

5. Einstellungen zur Briefwahl

Die Nutzung der Briefwahl hat sich in den letzten Jahren verändert. Somit ist davon auszugehen, dass die Einstellung zur Briefwahl ebenfalls einen Wandel durchlaufen hat. Umfragen der Bertelsmann Stiftung und des Allensbach Archivs (2016) stellten heraus, dass sich von 2007 bis 2015 die Unterstützung der Briefwahl deutlich erhöht hat (Bertelsmann Stiftung 2016). Waren noch 2007 nur 31 % der Meinung, dass sie die Briefwahl besser finden als die Abstimmung im Wahllokal aufgrund der damit einhergehenden Bequemlichkeit und zeitlichen Unabhängigkeit vom Wahltermin, so waren 2015 bereits 43,7 % dieser Meinung. 2007 fanden es dagegen 45 % besser, im Wahllokal zu wählen, da man bei der Wahl zu Hause nicht sicher ist, ob die Stimmabgabe wirklich geheim und unbeeinflusst geschieht. 2015 waren nur noch 37,6 % dieser Meinung. Als Gründe für die Briefwahl wurden bei einer Umfrage aus dem Jahr 2015 von Infratest Dimap nur von 5 % der Befragten Krankheitsgründe angegeben (s. Bertelsmann Stiftung 2015). Etwa 20,8 % gaben als Grund einen Urlaub an, 19,3 % machten es aus Bequemlichkeit und 17,6 % führten an, dass sie eine mögliche Abwesenheit am Wahltag erwarteten. 17 % hatten berufliche oder private Termine am Wahltag und 13,4 % bevorzugten das ungestörte Wählen von zu Hause.

Dabei lagen die Befürworter der Briefwahl in den neuen Bundesländern leicht über dem Bundesdurchschnitt. Zwischen Männern und Frauen zeigten sich keine nennenswerten Unterschiede. Deutlich wird

aber eine stärkere Bevorzugung seitens der Gruppen mit höherer Schulbildung. Hier waren 47,8 % für eine Briefwahl. Innerhalb der unterschiedlichen Altersklassen wird die Briefwahl stärker von der Bevölkerungsgruppe über 30 bevorzugt. Besonders hoch liegen die Zustimmungsraten bei leitenden Angestellten und Selbstständigen bzw. Freiberuflern. 35,6 % der Befragten gaben an, dass die Briefwahl grundsätzlich eher eine Ausnahme für sie sei und es wichtig wäre, am Wahltag ins Wahllokal zu gehen. Dem widersprachen 57,2 %, die keinen Unterschied darin sahen, ins Wahllokal zu gehen oder per Briefwahl abzustimmen. 7,3 % waren hier unentschieden.

Von besonderem Interesse ist die Vorabwahl im Rathaus, d.h. die vorgezogene Urnenwahl. Dabei zeigte sich, dass von den Befragten lediglich 50,2 % überhaupt wussten, dass diese Möglichkeit der Vorabwahl im Rathaus existiert. 49,6 % wussten dies nicht. Hier zeigten sich zudem leichte Unterschiede bei den Bevölkerungsgruppen mit höherer Bildung. 62 % der Personen mit Migrationshintergrund kannten diese Option nicht. Insbesondere in der jüngeren Generation wusste lediglich ein Viertel bis zu einem Drittel der Altersgruppen, dass es diese Möglichkeit der Vorabwahl gibt. In der Gruppe über 60 sind dies immerhin 55 %. Überdies wurden deutliche Unterschiede zwischen regelmäßigen Wählern und Nichtwählern sichtbar. Unter den regelmäßigen Wählern waren sich 42,5 % dieser Option nicht bewusst, während unter den Nichtwählern und den gelegentlichen Wählern 60,7 % bzw. 72,5 % diese Möglichkeit der Vorabwahl nicht kannten. Auf die Frage, ob es sinnvoll ist, die Briefwahlunterlagen in Zukunft direkt zuzusenden, sprachen sich 50,9 % aller Befragten befürwortend aus, wobei nur 46,8 % eine Vernetzung der Wahllokale und lediglich 32,3 % mobile Wahllokale bevorzugten. 29,1 % der Deutschen befürworteten Onlinewahlen.

Es zeigt sich zudem, dass die Anteile der ungültigen Erst- und Zweitstimmen bei Briefwählern, d.h. bei allen Vorabwählern, deutlich niedriger liegen als bei Urnenwählern. 1990 waren bei den Erststimmen 1,6 % ungültig und bei den Briefwählern lediglich 0,9 %. 2013 lag der Wert bei Urnenwählern immer noch bei 1,6 %, während der Wert unter den Briefwählern allerdings auf 1,3 % anstieg. Dennoch ist festzustellen, dass durch Briefwahl auch Fehler bei der Abstimmung vermieden werden (Bertelsmann Stiftung 2015).

Von besonderem Interesse sind auch die Einstellungen der Präsenzwähler. Akzeptieren sie die veränderten Einstellungen und sind sie mögliche Brief-

wähler? Bei exit polls zeigen sich erwartungsgemäß im Vergleich zur Gesamtbevölkerung zum Teil unterschiedliche Ergebnisse. Der Vergleich zwischen 2003 und 2013 macht deutlich, dass das Wählen über SMS 2003 von 12 % und 2013 lediglich von 15 % der Bevölkerung unterstützt wurde. Wahlen über das Telefon zeigen sogar einen Rückgang von 16 % auf 11 %. Die Zustimmung zur Möglichkeit, über Stellvertreter zu wählen, bleibt bei konstant zwischen 16 % und 17 %. Zusätzliche Wahllokale zu implementieren, wird 2003 noch von 28 % befürwortet, wobei 2013 33 % der Befragten der Möglichkeit von Onlinewahlen deutlich kritischer gegenüberstehen. Der Anteil der Unterstützer von Onlinewahlen sank von 49 % im Jahr 2003 auf 40 % im Jahr 2013. Gleiches gilt für die Wahl im Rathaus: waren 2003 hier noch 60 % der Präsenzwähler dafür, so waren es 2013 nur noch 54 %. Demgegenüber wurden die Vernetzung der Wahllokale und die Möglichkeit, aus allen Wahllokalen zu wählen, besser beurteilt. Hier hatten 2003 61 % dafür votiert und 2013 waren dies 66 %. Die Briefwahl stellte für die Präsenzwähler keine deutlich bessere Alternative dar, lag aber gleichwohl deutlich vor allen anderen Wahlalternativen. 88 % hatten 2003 für sie votiert und 2013 waren dies immer noch knapp drei Viertel (74 %).

Die Frage, inwieweit die Geheimhaltung der Wahl für die Bürger von besonderer Wichtigkeit ist, wurde sowohl 2003 als auch 2013 untersucht. 2003 war die Geheimhaltung für 80 % der Bürger von besonderer Wichtigkeit. Nur etwa 7 % sahen sie als nicht so

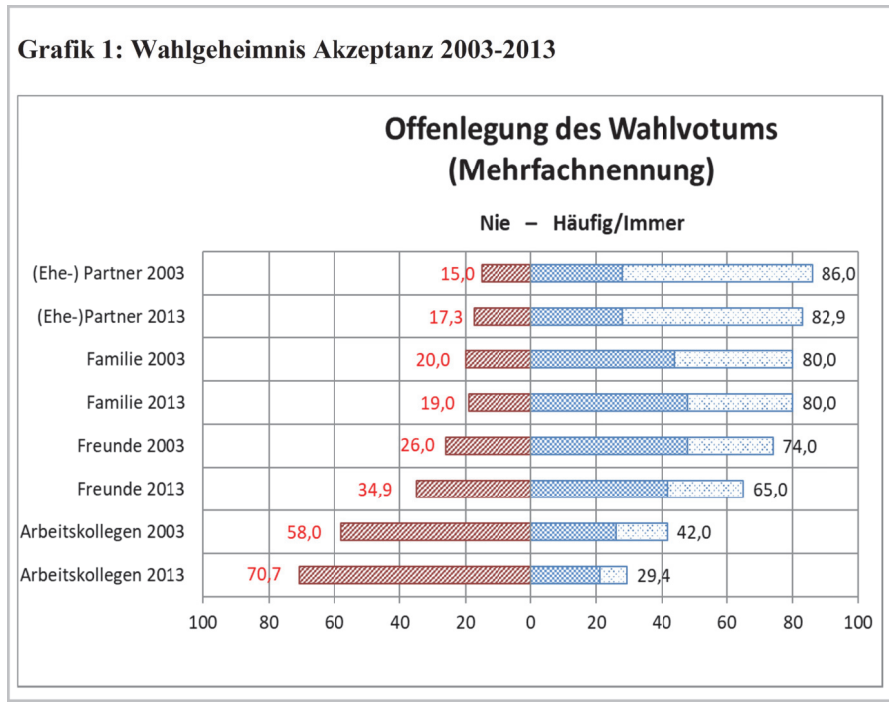
wichtig an. 2013 waren immer noch 77 % der Meinung, dass die Geheimhaltung der Wahl von besonderer Wichtigkeit ist. Etwa 5 % sahen dies anders.

Bei der Frage, gegenüber welchen Gruppen man das Wahlgeheimnis häufig bzw. immer offenlegt, zeigten sich deutliche Unterschiede. 2003 wurde von 42 % der Wähler das Wahlgeheimnis gegenüber den Arbeitskollegen offengelegt – 2013 betrug der Anteil 49 %. Im Freundeskreis wurde das Wahlvotum 2013 noch von 74 % der Befragten transparent gemacht, während es 2013 nur 65 % offenlegten.

Keinen Unterschied gab es hingegen 2003 und 2013 im Familienkreis. Hier kommunizieren 80 % der Befragten offen ihr Wählervotum. Immerhin 20 % geben es nie preis. 2003 waren noch 86 % gegenüber dem Ehepartner offen, während dies 2013 nur noch 83 % waren. Hier kann man davon ausgehen, dass insbesondere durch die Zuwächse in den populistischen Parteien, insbesondere im rechten Spektrum, die Offenlegung des Wählervotum eher zurückgeht. Bei den Daten handelt es sich um Präsenzwähler im Wahllokal.

6. Resümee

Aufgrund gestiegener Mobilität zeigt sich international deutlich ein Trend zur Vorabwahl. Dies betrifft sowohl die Briefwahl als auch die Vorabwahl im Rathaus. Letztere ist großen Bevölkerungsteilen entweder nicht bekannt oder wird von ihnen nicht als Alternative wahrgenommen. Auch die Briefwahl ist populär. Die Briefwahl ist in Deutschland insbesondere in den Städten eine zentrale und wichtige Alternative zur Präsenzwahl. Hier scheint die Mobilität der Wähler höher und die Wahlnorm und der Gruppendruck zum symbolischen Wahlakt niedriger. Hier ist der Anteil der Vorabwähler von 5 % auf mehr als einem Viertel der Wählerschaft gestiegen. Insbesondere in den großen Städten stieg der Anteil von Vorabwählern auf etwa 40 %. Dabei ist in der deutschen Wahlstatistik nicht unterschieden zwischen Vorabwahl im Rathaus und der reinen Briefwahl. Man kann davon ausgehen, dass etwa ein Drittel der Vorabwähler die kontrollierte Variante im Rathaus nutzt.



Die Einstellung zu und die Umsetzung von Wahlinfrastruktur und Briefwahl machen Pfadabhängigkeit und Existenz von nationalen Wahltraumata deutlich. Dies wird insbesondere in Großbritannien oder in Frankreich offenbar. Gleichzeitig zeigt sich aber ein Wertewandel in Bezug auf die Einstellung zum Wahlgeheimnis (s. Schweiz mit nahezu 90 % Briefwählern nach der Einführung in den 1990ern). Deutschland ist durch die nationalsozialistische Vergangenheit und den Missbrauch im Rahmen des totalitären Regimes besonders stark auf die Geheimhaltung der Wahl ausgerichtet. Die obligatorische Geheimhaltung war in den alten Bundesländern fest verankert, während die DDR eine fakultative freiwillige Geheimhaltung ermöglichte, auch um die Systemunterstützung zu symbolisieren. Die Frage, wie stark eine Erleichterung von Wahlen die Wahlbeteiligung steigert, lässt sich nicht eindeutig klären. Es zeigen sich vermehrt Spill Over- und weniger Gateway-Effekte. Das bedeutet, die Gruppen, die ohnehin wählen gehen, nutzen die neuen Kanäle, während die desinteressierten, politisch apathischen oder zynischen Gruppen diese nicht oder weniger wahrnehmen. Diese Entwicklung hat sich zum Teil durch die Mobilisierung von Nichtwählern im rechten Lager verändert.

Die Erleichterung von Wahlen wird häufig als Einschränkung in Bezug auf die Gewährleistung von Geheimhaltung gesehen. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine erleichterte Infrastruktur besonderen Zielgruppen wie zum Beispiel den im Ausland lebenden Bevölkerungsgruppen und Menschen mit Behinderung neue Möglichkeiten gibt, ihre Stimme abzugeben. Bei der Diskussion von Geheimhaltung zeigen sich bei Onlinewahlen ähnliche Probleme wie bei der Briefwahl. Dabei wird oft ein Wertewandel innerhalb der jüngeren Generation übersehen, die die Geheimhaltung anders bewertet.

Die Vorabwahl im Rathaus sollte nicht als Briefwahl tituliert werden, sondern umbenannt, separat ausgewiesen und stärker beworben werden. Eine weitere Erleichterung, die mit einer Briefwahl einhergeht, ist zum Beispiel die automatische Zustellung von Briefwahlunterlagen auch ohne Antragstellung. Diese wird von einem großen Teil der Bevölkerung bevorzugt. Auch hier zeigen sich in Deutschland deutliche Veränderungen in Bezug auf die Einstellungen zur Briefwahl, die erleichtert gewünscht wird, was auch von den Präsenzwählern akzeptiert wird. Diese Erleichterung könnte über Experimentierklauseln bei bestimmten Wahlen, in einzelnen Städten oder für besondere Gruppen erfolgen. Andere Strategien set-

zen auf eine Erschwerung, ja sogar eine Abschaffung der Briefwahl, die lange Zeit schon keinen Ausnahmetatbestand mehr in sich birgt. Vor dem Hintergrund sinkender Wahlbeteiligung ist davon auszugehen, dass ein derartiges Vorgehen zu einer drastischen Abnahme der Wahlbeteiligung führen wird.

Literatur

Bertelsmann Stiftung 2016: Entwicklung und Perspektiven der Briefwahl in Deutschland. Facts sheet zum Einwurf 3(2016), Briefwahl wagen. Gütersloh.

Buchstein Hubertus 2004: Online voting. Reservations from the view of the normative democratic theory, in: Kersting, Norbert/Harald Baldersheim, Electronic Voting and Democracy. A comparative analysis, London: Palgrave.

Bundesverfassungsgericht (BVG) 1981: Zur Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl, Beschluss des zweiten Senats vom 24. November 1981, BVerfGE 59, 119 (amtliche Sammlungen).

Bundeswahlgesetz (BWG) und Bundeswahlordnung (BWO) nach dem Rechtsstand vom 12. Februar 2002, 8. Auflage Bonn: Deutscher Kommunal-Verlag.

Bundeswahlleiter 2019: Briefwahl. <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html> (27.8.2019).

Dujmovits, Werner 2000: Auslandsösterreichwahlrecht und Briefwahl, Wien: Verlag Österreich.

Ellermann, Silvia 2002: Die Bedeutung der Briefwähler bei der Bundestagswahl, in: Brettschneider, Frank et al. (eds.), Die Bundestagswahl 2002, S. 249-275.

Giebler, Heiko, 2014: Die Briefwähler, in: Schmitt-Beck, Rüdiger/Hans Rattinger/Sigrid Roßteutscher/Bernhard Weßels/Christof Wolf u.a., Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 169-177.

Hall, Thad 2012: Online voting, in: Norbert Kersting (ed.), Electronic democracy, Toronto: BB publisher, International Political Science IPSA series: The world of political science.

Holznagel, Bernd/Arnika Hanßmann, 2001: Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, in: Holznagel, Bernd/Arnika Hanßmann (Hrsg.), Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis, München: Beck.

IDEA 2003ff.: Voting operations. EPIC. Stockholm.

- Karp, Jeffrey. A./Susan. A. Banducci 2000: Going postal. How all-mail elections influence turn out, in: *Political Behavior* 22 (2000) 3, S. 223-239.
- Kersting, Norbert, 2004a: Briefwahl im internationalen Vergleich, in: *Österreichische Zeitschrift für Politik* 2004/3, S. 341-351.
- Kersting, Norbert 2004b: Nichtwähler. Diagnose und Therapieversuche, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 (2004), S. 403-427.
- Kersting, Norbert 2004c: Online-Wahlen in Österreich, Deutschland und Schweiz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B18 (2004), S. 16-23.
- Kersting, Norbert 2014: Wahlrecht auf dem Prüfstand. Kumulieren und Panaschieren. Panaschieren und Kumulieren, in: Bogumil, Jörg/Wiechmann, Elke (Hrsg.), *Arbeitsbeziehungen und Demokratie im Wandel*, Festschrift für Leo Kißler, Baden-Baden: Nomos, S. 303-322.
- Kersting, Norbert 2017: Urbane Innovation. Ursachen, Strategien, Qualitätskriterien, in: Kersting Norbert (ed.), *Urbane Innovation*, Wiesbaden: Springer VS, S. 1-32.
- Kersting, Norbert/Harald Baldersheim 2004: *Electronic Voting and Democracy. A comparative analysis*, London: Palgrave.
- Kiss, Rosemary 1999: Its in the mail, in: *Victorian Local Government Association 1999: The Pros and Cons of Postal Voting*, Melbourne, S. 7-28.
- Norris, 2004: Will new technology boost turnout. Evaluating experiments in UK elections, in: Kersting, Norbert/Harald Baldersheim, *Electronic Voting and Democracy. A comparative analysis*. London: Palgrave: S. 193-225.
- Norris, Pippa 2014: *Why electoral integrity matters*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa/Grömping, Max 2019: *Perceptions of Electoral Integrity*, (PEI-7.0), retrieved from: <https://doi.org/10.7910/DVN/PDYRWL>.
- Ohms, Brigitte L./Hanspeter Rieser 1989: Die Briefwahl. Eine Möglichkeit für im Ausland lebende Staatsbürger, ihre politischen Rechte auszuüben? Ein europäischer Rechtsvergleich, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* (1989), S. 209-223.
- Schäfer, Armin et al. 2013: *Prekäre Wahlen*, Bertelsmann Stiftung.
- Schmitter, Philippe et al. 2008: Die Zukunft der Demokratie, in: Norbert Kersting, *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-64.
- Smith, Rodney 2013: *Internet Voting and Voter Interference. A report prepared for the New South Wales Electoral Commission*. Sydney.
- Will, Martin 2002: *Internetwahlen als verfassungsrechtliches Problem*, Stuttgart: Boorberg.

PEGIDA und die Montagsdemonstrationen in der „Wende“-Zeit der DDR: Kontinuitäten und Diskontinuitäten des Protests

Karl-Heinz Reuband¹

1. Einleitung

Pegida entstand im Herbst 2014 und entfaltete in kurzer Zeit eine spektakuläre Dynamik. Während sich zu Beginn des Protests, Anfang Oktober 2014, gerade mal 350 Menschen zur Kundgebung in Dresden einfanden, waren es nur wenige Monate später – im Januar 2015 – zwischen 17.000 und 25.000. Der Höhenflug währte zwar nicht lange, die Zahlen brachen in den Folgemonaten ein und reduzierten sich auf wenige Tausend. Doch ein Ende der Bewegung zeichnete sich nicht ab. Im Juli 2018, nahezu vier Jahre nach Beginn, waren es noch zwischen 1.400 und 1.800 Personen, die sich zu den wöchentlichen Montagskundgebungen einfanden, und beim vierten Jahrestag im Oktober 2018 zwischen 3.200 und 4.100 (durchgezählt 2019).

Am 20. Oktober 2019 vermochte Pegida sogar auf ein fünfjähriges Bestehen mit nahezu 200 Kundgebungen zurückzublicken – was für soziale Bewegungen nicht nur in Deutschland ziemlich einzigartig ist. Und auch wenn die „Flüchtlingskrise“ zwischenzeitlich an Bedeutung verloren und sich die AfD mit Pegida-ähnlicher Thematik etablierte hatte – Pegida mithin einen Funktionsverlust erfahren musste –, waren es doch noch 2.500 bis 3.000 Personen, die sich auf dem Theaterplatz in Dresden versammelten. Das waren zwar weniger als im Vorjahr, aber doch genug, um die Pegida-Existenz einmal mehr zu bekräftigen.²

¹ Prof. Dr. Karl-Heinz-Reuband ist Professor für Soziologie (em.), Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Die geschätzte Zahl von 2.500 Personen stammt von der Sächsischen Zeitung (2019), die Zahl von 3.000 von der dpa und ging in die Berichte und Meldungen mehrerer Tageszeitungen ein. Inwieweit Pegida in der Zukunft weiterhin bestehen bleibt, ist eine offene Frage. Zwischenzeitlich wurden die Abstände zwischen den Kundgebungen z.T. verlängert, der Event-Charakter der Kundgebungen verlor an Bedeutung, es treten immer wieder die gleichen Personen auf. Und auch die gegenseitigen Abgrenzungsbemühungen von AfD und Pegida existieren nicht mehr so sehr wie früher, was für die Pegida-Sympathisanten und Teilnehmer der Kundgebungen den Transfer von Pegida auf die AfD als Vertreter der eigenen Anliegen und Interessen erleichtern müsste (und Pegida dadurch letztlich überflüssig macht). Für viele Beobachter ist es daher nur noch eine Frage der Zeit, wann sich Pegida endgültig auflöst (vgl. dazu auch Sächsische Zeitung 2019: 13).

Um was für Personen handelt es sich, die sich zu den Pegida-Kundgebungen einfanden und für die Dauerhaftigkeit des Protests mitverantwortlich sind: Novizen des Protests, ohne frühere Demonstrationserfahrungen, die durch das Thema des Pegida-Protests – den Islam, die Flüchtlingszahlen und die Asylpolitik – dazu gebracht wurden, erstmals überhaupt an einer Protestkundgebung teilzunehmen? Oder um Personen, die über eine längere Geschichte der Demonstrationsteilnahme verfügen, womöglich gar bis in die Wendezeit der DDR hinein? Als Werner Patzelt 2015 seine ersten Pegida-Erhebungen durchführte, stellte er den Befragten u.a. die Frage, ob sie zur Zeit der Wende in der DDR an den „Montagsdemonstrationen“ teilgenommen hätten. Bemerkenswerterweise bejahte dies eine Mehrheit. Und an diesem Befund hat sich auch in seinen späteren Erhebungen, die bis zum Januar 2016 reichen, mit einer Ausnahme nichts geändert.³

Patzelt beschränkte sich seinerzeit darauf, die Teilnahme an den „Montagsdemonstrationen“ zu ermitteln. Nicht erfragt wurde die Teilnahme an Demonstrationen mit anderer Thematik. Deshalb blieb es bislang offen, welcher Stellenwert den „Montagsdemonstrationen“ zukommt. Handelt es sich um eine singuläre Demonstrationserfahrung auf Seiten der Befragten – oder spiegelt sich darin eine allgemeine Bereitschaft zum Protest wider? Liegt der Anteil derer, die Erfahrungen mit anderen Demonstrationen machten, womöglich ähnlich hoch oder gar höher als der Anteil derer, die an den Montagsdemonstrationen teilnahmen?

Und wie, so fragt sich weiterhin, unterscheiden sich die Teilnehmer mit unterschiedlicher Demonstrationshistorie untereinander und im Vergleich zur Bevölkerung: in ihren sozialen Merkmalen, ihrer Einschätzung der Wende und ihren Einstellungen zum Islam und der Asylpolitik? Und wie verhält es sich mit dem subjektiven Erleben sozialer Deprivation, von dem in der Literatur häufig angenommen wird, es sei für die Unterstützung des Rechtspopulismus und Rechtsextremismus einflussreicher als issuespezifische Einstellungen und politische Grundorientierungen (ausführlicher dazu Rippl und Baier 2004)?

³ Der Wert lag in einer Erhebung vom Januar 2015 niedriger, vermutlich – so der Autor – weil an diesem Tag in größerem Stil Personen mobilisiert wurden, die zuvor noch nicht an Pegida-Kundgebungen teilgenommen hatten und auf das Geschehen neugierig waren (Patzelt 2016: 204).

2. Methodisches Vorgehen

Im Folgenden soll den Fragen näher nachgegangen werden. Wir stützen uns dabei auf Befragungen, die wir in der mittleren Phase der bisherigen Pegida-Existenz auf drei Kundgebungen in Dresden durchführten (14. Dezember 2015, 6. Februar 2016, 25. April 2016). Es handelt sich um Kundgebungen, bei denen noch eine beträchtliche Zahl von Menschen mobilisiert wurde. Waren es bei der Kundgebung der ersten Erhebung ca. 5.600, so waren es bei der zweiten (die als europaweite Kundgebung angelegt war und zu einer hohen Mobilisierung führte) rund 8.800 und bei der dritten rund 3.300.

Die Befragungen erfolgten in Form schriftlich-postalischer Erhebungen, bei denen die Interviewer die Teilnehmer nach Prinzipien einer Zufallsauswahl kontaktierten, ihnen einen Fragebogen mit Rücksendumschlag und Anschreiben überreichten und sie baten, den Fragebogen ausgefüllt an das Institut für Sozialwissenschaften der Universität Düsseldorf zu senden. Die Kontaktierung erfolgte vor Beginn der Veranstaltung an den Zugängen zum Veranstaltungsort. Rund zwei Drittel der angesprochenen Personen nahmen den Fragebogen an, und eine im Vergleich zu anderen Demonstrations-Erhebungen beträchtliche Zahl (rund 40 %) sandte ihn ausgefüllt zurück. Zwar neigten die Jüngeren etwas eher als die Älteren dazu, sich nicht an der Erhebung zu beteiligen. Von einer nennenswerten Verzerrung, welche das Bild der Demonstrationsteilnehmer verfälscht, ist jedoch nicht auszugehen (vgl. ausführlicher dazu Reuband 2016a, 2017).

Insgesamt wurden im Verlauf der drei Erhebungswellen mehr als 1.000 Fragebögen ausgefüllt zurückgesandt. Da einige der Befragten mehrfach in die Stichprobe gelangten, liegt die Zahl der Befragten etwas niedriger, bei 934 Personen.⁴ Die Mehrheit von ihnen zeichnet sich durch eine längere Geschichte der Teilnahme an den Kundgebungen von Pegida aus, das arithmetische Mittel zum Zeitpunkt der Erhebung (2015/16) lag bei 23-mal. Ermittelt wurde die Teilnahme an Demonstrationen in der Zeit vor Pegida über die Frage, ob man „schon mal früher – bevor es Pegida gab – an Demonstrationen oder Protestveranstaltungen“ teilgenommen hätte. Unter den Vorgaben waren als Antwortkategorien aufge-

⁴ Wenn dies von Anfang an offenkundig war, erhielten sie in den Erhebungen einen gekürzten Fragebogen, ansonsten erfolgte die Identifikation über eine Frage am Schluss des Fragebogens. Mit diesem Vorgehen ist sowohl eine Auswertung getrennt nach Erhebungswelle als auch nach Teilnehmern möglich.

führt: „Im Jahr 1989 an Montagsdemonstrationen – Montagswachen für den Frieden – Hartz IV-Demonstrationen – TTIP-Demonstrationen“ – sowie eine offene Kategorie für „sonstiges, was?“

Dass manche Befragten den Begriff der „Montagsdemonstrationen“ etwas extensiver fassten als es die Begrifflichkeit selbst nahelegt und andere Demonstrationen in der Zeit der Wende mit dazu zählten, ist nicht ganz ausgeschlossen. Auch ist nicht ganz ausgeschlossen, dass die zeitliche Spezifikation „Im Jahr 1989“ von manchen Befragten nur partiell auf das Jahr 1989 bezogen wurde, sondern Anlass war, die Montagsdemonstrationen als Ganzes in den Blick zu nehmen – also auch die vom Frühjahr 1990 – und das Jahr 1989 als Chiffre für die Zeit der Wende zu begreifen. Aus dieser Sicht dürfte sich in unserer Untersuchung das Demonstrationsgeschehen in der Wendezeit in etwas umfassenderer Weise abbilden als durch die Montagsdemonstrationen allein (was für die Zwecke unserer Analyse jedoch kein Nachteil ist).⁵

3. Die Montagsdemonstrationen in der Wendezeit der DDR

Montagsdemonstrationen waren in der Wendezeit in vielen Orten der DDR verbreitet, in größeren Städten ebenso wie in kleineren Orten. Sie entstanden aus Protesten, die sich im Herbst 1989 angebahnt hatten und formierten sich schließlich zu regelmäßigen Demonstrationen an Montagen. Leipzig nahm hierbei eine Schlüsselrolle ein (vgl. zur Chronologie: Mundus 2009, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019). Hier fand am 25. September die erste spontane Montagsdemonstration statt, die über die Ringe der Stadt mit etwa 6.000 bis 8.000 Teilnehmern führte. Zu Beginn der Proteste in Leipzig griff die Polizei und Staatssicherheit massiv ein, Massenverhaftungen fanden statt. Am Montag, den 9. Oktober, drohten gar Verhältnisse wie bei der Niederschlagung der Proteste in Peking auf dem Platz des Himmlischen Friedens wenige Monate zuvor. Dass dies nicht eintrat, die Staatsmacht nicht eingriff, sie vor den Menschenmassen kapitulierte, machte diesen Tag zu einem Schlüsselereignis für den weiteren Verlauf der Proteste und fand auch über die Westmedien

⁵ Dies ist der Fall, weil im vorliegenden Beitrag ein Vergleich an späterer Stelle mit Bevölkerungsumfragen vorgenommen wird und dort lediglich die Teilnahme an Demonstrationen und nicht speziell an den Montagsdemonstrationen erfragt wurde. Insofern dürfte das Ausmaß der Beteiligung der Pegida-Befragten an den damaligen Demonstrationen – wenn auch womöglich nur leicht – unterschätzt, auf jeden Fall nicht überschätzt werden.

in der DDR Sichtbarkeit. Am Montag, den 16. Oktober, stand die Demonstration in Leipzig dann noch mal vor der Auseinandersetzung mit einem massiven Aufgebot an Polizei und Staatssicherheit, doch auch diesmal blieb es friedlich; erstmals berichteten auch die DDR-Medien über die Ereignisse.

Am 18. Oktober wurde Erich Honecker als SED-Generalsekretär durch Egon Krenz abgelöst, es bahnte sich eine Neuformierung des Staates an. Am Montag, den 23. Oktober, kamen in Leipzig 300.000 Menschen zur größten Demonstration zusammen, die es bislang in der DDR gegeben hatte. Sie versammelten sich auch vor dem Stasi-Gebäude und beleuchteten es mit Tausenden von Kerzen – und demonstrieren somit zugleich die Ohnmacht des Partei- und Staatsapparats. Die Demonstration blieb friedlich, die Staatsmacht intervenierte nicht, und dies prägte auch den Verlauf der Demonstrationen in den folgenden Wochen und Monaten.

Insgesamt fanden in Leipzig in der Zeit zwischen dem 25. September und 12. März 23 Montagsdemonstrationen statt. Setzt man eine Zäsur am 16. Oktober und rechnet alle folgenden Montagsdemonstrationen als welche, die zwar nicht legal oder „genehmigt“⁶, aber als Kundgebung ohne Gefahr einer Auseinandersetzung mit der Staatsmacht zu werten waren, kommt man auf einen Anteil von rund vier Fünftel. Was bedeutet: Wer in Leipzig an den Montagsdemonstrationen teilnahm (und dazu gehören auch in großem Maße Menschen von außerhalb Leipzigs), tat dies in der Regel nicht mit der Gefahr vor Augen, mit großer Wahrscheinlichkeit Opfer staatlicher Zwangsmaßnahmen zu werden.

Die größten Demonstrationen gegen das DDR-Regime, gemessen an der Teilnehmerzahl, fanden in den Großstädten statt, vor allem in Leipzig, Dresden und Karl-Marx-Stadt (das heutige Chemnitz). Bezogen auf die Einwohnerzahl waren gleichwohl die kleineren Orte nicht selten diejenigen, wo die stärkste Mobilisierung erfolgte (Richter 2009: 204). In Dresden kam es am 3. und 4. Oktober im Zusammenhang mit der Ausreise von DDR-Bürgern von der CSSR nach Westdeutschland über den Bahnhof Dresden zu ersten größeren Demonstrationen und Auseinandersetzungen mit der Polizei, die sich am mehreren Tagen fortsetzten. Regelmäßige Montagsdemonstrationen – wie es

sie in Leipzig bereits gab – setzten etwas später ein. Im Vergleich zu Leipzig war ihre Zahl geringer, beläuft sich auf 13 Demonstrationen (Richter 2006).

Insgesamt gingen in Leipzig im Verlauf des Protests der Wendezeit mehr als doppelt so viele Menschen auf die Straße wie in Dresden und etwa viermal so viele wie in Karl-Marx-Stadt.⁷ Maßgeblich dafür war nicht eine höhere Zahl an Demonstrationen, sondern die besonders hohe Anziehungskraft der Montagsdemonstrationen. Sie mobilisierten Menschenmassen und zogen viele Teilnehmer auch von auswärts an (Richter 2009: 206, Heidenreich und Richter 2009). Die Montagsdemonstrationen in der DDR endeten im März 1990, kurz vor oder nach den ersten freien Volkskammerwahlen.

4. Verbreitung von Demonstrationserfahrungen unter den Pegida-Teilnehmern

Wie viele der Teilnehmer an den Pegida-Kundgebungen, ungeachtet ihres Alters, nahmen einst an den Montagsdemonstrationen der Wendezeit teil? Danach gefragt gaben zwei Drittel der Befragten in unserer Erhebung an, sie hätten damals daran teilgenommen (ob in Dresden, Leipzig oder anderswo, wurde nicht erfragt). Nennenswerte Unterschiede zwischen den Erhebungswellen, die an Tagen mit unterschiedlich großer Teilnehmerzahl an den Kundgebungen stattfanden, existieren nicht. Auffallend ist allenfalls, dass in der zweiten Erhebung – sie fand im Februar 2016 statt und stützt sich auf eine Kundgebung mit relativ starker Mobilisierung – die Werte minimal niedriger ausfielen (63 %) als in der ersten (66 %) und der dritten Erhebung (67 %). Andererseits unterscheidet sich die Zahl derer, die über keine vorherige Demonstrationserfahrung verfügen, nicht zwischen der ersten und der zweiten Welle, so dass man nicht daraus folgern kann, dass schwächere Mobilisierungen den Teilnehmerkreis verstärkt auf den Kreis der Demonstrationserfahrenen reduzieren.⁸

⁶ Die erste genehmigte Demonstration in der DDR fand am 28. Oktober in der Stadt Greiz statt. Und dazu kam es eher zufällig: Ein Mann hatte die Idee, den Antrag zu stellen, weil er verhindern wollte, dass Polizei und Staatssicherheit erneut in brutaler Weise gegen die Demonstranten vorgehen (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019).

⁷ Die Montagsdemonstrationen in Leipzig sind aufgrund ihrer Historie und Teilnehmerzahl prägend gewesen für die Wendezeit, mit Ausstrahlungen auch auf andere Orte und Städte der DDR, ebenso auf die Protest-Entwicklung in den späteren Jahren (bis hin zu Pegida), wo die Wahl des Wochentages bewusst an die Tradition der Montagsdemonstrationen anknüpfte (vgl. dazu Rink 2017).

⁸ Würden sich die Teilnehmerzahlen je nach Kundgebung stärker unterscheiden, wären die Unterschiede womöglich größer. Nicht auszuschließen ist auch, dass die Tageswahl einen Einfluss ausübt. So könnte es sein, dass ein Sonntag eher als ein Montag eine breite Rekrutierung über das Stammpublikum hinaus bewirkt. Die Tatsache, dass bei Patzelt bei einer Befragung am Sonntag (im Januar 2015) der Anteil der Befragten, die früher an den Montagsdemonstrationen teilgenommen hatten,

Tabelle 1: Teilnahme an Demonstrationen nach Alter (in %)

| | Alter (2016) | | | | | Insgesamt |
|-------------------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| | bis 41 | 42-51 | 52-61 | 62-71 | 72+ | |
| Montagsdemonstrationen (1989) | 18 | 67 | 70 | 70 | 76 | 65 |
| „Mahnwachen für den Frieden“ | 2 | 6 | 7 | 3 | 4 | 5 |
| Hartz IV-Demonstrationen | 2 | 4 | 6 | 7 | 4 | 5 |
| TTIP-Demonstrationen | 9 | 17 | 14 | 14 | 9 | 13 |
| Sonstige Demonstrationen | 18 | 16 | 11 | 11 | 11 | 13 |
| Keine | 63 | 26 | 24 | 23 | 17 | 27 |
| (N=) | (100) | (168) | (213) | (264) | (161) | (906) |

Frageformulierung: „Haben Sie schon mal früher – bevor es PEGIDA gab – an Demonstrationen oder Protestveranstaltungen teilgenommen? An welcher?“ (Kategorien wie oben aufgeführt, Mehrfachnennungen möglich).

Erwartungsgemäß ist die Teilnahme an den Montagsdemonstrationen von der Generationszugehörigkeit stark abhängig (dazu vgl. *Tabelle 1*). Die Jüngeren können, weil sie zur Wendezeit noch Schüler oder im Kindesalter waren, an ihnen nicht teilgenommen haben. Unter denen, die sich zu der Zeit der Wende im Erwachsenenalter befanden, liegen die Anteile daher entsprechend höher: Während unter den unter 42-jährigen unserer Erhebung (sie waren zur Wendezeit 15 Jahre und jünger) lediglich 18 % an den Montagsdemonstrationen teilgenommen hatten, waren es in der nächstälteren Altersgruppe 67 % und in der ältesten Altersgruppe 76 %. Demgegenüber haben andere Themen des Protests kaum zu mobilisieren vermocht. Am ehesten ist dies bei den TTIP-Demonstrationen der Fall. Die „Montagswachen für den Frieden“ und die Hartz IV-Demonstrationen nehmen im Vergleich dazu eine marginale Rolle ein.⁹

Klassifiziert man die Befragten nach ihrer Demonstrationshistorie, so zeigt sich, dass 46 % ausschließlich an den Montagsdemonstrationen der Wendezeit und an kei-

mit 40 % weitaus geringer ausfiel als in seinen sonstigen Umfragen (Patzelt 2016: Anm. 123, S. 204), könnte ein Indiz dafür sein. Ansonsten belaufen sich die Angaben bei Patzelt auf Werte zwischen 70 % und 74 % (Mai 2015 70 %, April 2015 71 % und Januar 2016 74 %, vgl. Patzelt 2016: 204). Die Frage richtete sich bei Patzelt jeweils an Befragte, die zum Zeitpunkt der Befragung 40 Jahre und älter waren. Die Auswahl ist demnach mit unserem Kriterium der Altersauswahl weitgehend identisch.

⁹ Zu den Montagsmahnwachen, Hartz IV- und TTIP Demonstrationen vgl. die – an anderen Orten als Dresden durchgeführten – Studien von Rucht und Yang (2004), Daphi et al. (2014, 2016).

ner anderen Demonstration teilgenommen hatten. 19 % waren an den Montagsdemonstrationen sowie an Demonstrationen zu anderen Themen beteiligt, weitere 9 % ausschließlich an Demonstrationen zu anderen Themen. Lediglich 27 % waren zuvor noch auf keiner Demonstration gewesen. Beschränkt man sich auf die Befragten, die alt genug waren, um an den Demonstrationen der Wendezeit teilzunehmen, steigt die Quote der Teilnehmer an den Montagsdemonstrationen auf 50 % an. Weitere 21 % beteiligten sich sowohl an den Montags-

demonstrationen als auch später an anderen Demonstrationen. Zusammen stellt dies einen Anteil von 71 % dar – ein Wert, der mit dem der Patzelt-Untersuchung (die sich auf eine ähnliche Altersuntergrenze stützt) vergleichbar ist.

Tabelle 2: Teilnahme an Demonstrationen nach Wohnort unter Personen 16 Jahre und älter zur Wendezeit (in %)

| | Wohnort | | | | Insgesamt |
|-----------------------------------|--------------|--------------------|-----------------|--------------------|--------------|
| | Dresden | Umland von Dresden | Übriges Sachsen | Anderes Bundesland | |
| Montagsdemonstrationen (1989) | 52 | 52 | 53 | 20 | 50 |
| Montagsdemonstrationen und andere | 24 | 18 | 16 | 25 | 21 |
| Sonstige | 7 | 5 | 7 | 15 | 7 |
| Keine | 18 | 25 | 24 | 39 | 23 |
| (N=) | 100 (365) | 100 (253) | 100 (122) | 100 (59) | 100 (801) |

Hinsichtlich des Engagements bei den Montagsdemonstrationen macht es kaum einen Unterschied, ob jemand heutzutage in Dresden oder an anderen Orten ansässig ist. Diejenigen, die in Dresden wohnen (und vermutlich mehrheitlich dort auch zu DDR-Zeit lebten) und alt genug waren, um zu demonstrieren, frequentierten zu 76 % die Montagsdemonstrationen. Und diejenigen, die im Umland Dresdens oder anderen Orten Sachsens leben, taten dies zu 69 % bzw. 70 % (*Tabelle 2*). Nur bei den Befragten, die

aus anderen Bundesländern kamen (davon manche aus den alten Bundesländern), liegt der Anteil niedriger. Stattdessen waren andere Themen etwas häufiger Anlass für Demonstrationen.

Die Unabhängigkeit des Geschehens vom Wohnort in Sachsen mag auf den ersten Blick erstaunen – jedoch muss man sich vergegenwärtigen, dass damals (ähnlich wie heutzutage bei Pegida) viele Teilnehmer aus benachbarten Orten und Gemeinden zur Kundgebung in die größeren Städte kamen. Und man muss sich vergegenwärtigen, dass an vielen Orten Sachsens und der neuen Bundesländer ähnliche Protestaktionen in der Wendezeit stattfanden (vgl. dazu auch Schlegelmilch 1995, Küttler 1995, Heidenreich und Richter 2009). Aus dieser Sicht waren die Gelegenheiten für die Teilnahme am Protest regional breit gestreut.

Hinsichtlich der Häufigkeit, mit der an den Pegida-Veranstaltungen bislang teilgenommen wurde, zeichnen sich die Befragten, die sowohl bei den Montagsdemonstrationen der Wendezeit als auch an anderen Demonstrationen teilnahmen, durch ein überproportionales Engagement aus. Sie nahmen zum Zeitpunkt der Erhebung an den Pegida-Veranstaltungen in Dresden durchschnittlich 25,8-mal teil, während diejenigen, deren Erfahrungen sich auf die Montagsdemonstrationen beschränkten, dies 23,5-mal taten und die übrigen Befragten 21,3-mal. Zugleich ist bei ihnen die Teilnahme an Pegida-ähnlichen Demonstrationen an anderen Orten als Dresden weiter verbreitet als bei den übrigen Befragten – und dies nicht nur, weil ein Teil von ihnen außerhalb Dresdens ansässig ist.¹⁰ Mit ihrer überproportional häufigen Teilnahme an den Demonstrationen geht einher, dass sie überproportional häufig bei den Pegida-Kundgebungen eine aktive Rolle übernehmen und sich öffentlich exponieren – sei es, dass sie ein Banner, Plakat oder Fahne tragen, in der ersten Reihe laufen, eine Mütze mit Deutschlandfarben tragen oder ähnliches.¹¹

Wie der Vergleich mit Bevölkerungsumfragen dokumentiert, beteiligten sich die Pegida-Befragten über-

proportional am Demonstrationsgeschehen der Wendezeit. Während über 70 % an den Montagsdemonstrationen teilnahmen, tat dies in den ostdeutschen Bundesländern maximal die Hälfte der Bürger. So gaben 39 % der Befragten in einer Leipziger Bevölkerungsumfrage an, sie hätten an den Demonstrationen vor dem 9. Oktober 1989 teilgenommen (Opp und Voß 1993: 339). Und rund 45 % der Befragten einer Paneluntersuchung, die sich auf die Leipziger Erhebung stützte, gaben an, sie hätten zwischen dem 9. Oktober und 18. März 1990 an Demonstrationen teilgenommen (Jenkel und Lippert 1998: 265). Diejenigen, die vor dem 9. Oktober demonstrierten, dürften mehrheitlich Bestandteil dieser Demonstrantengruppe sein.

Informationen zum Demonstrationsgeschehen in Ostdeutschland bietet des Weiteren der „World Value Survey“ von 1990. Hier gaben 51 % der ostdeutschen Befragten – ohne zeitliche Spezifikation – an, sie hätten an „genehmigten Demonstrationen“ schon mal teilgenommen (Opp und Sievers 1998: 67). Die Spezifikation „genehmigt“ in der Frageformulierung ist hierbei nicht ohne Probleme. Denn über eine längere Zeit dürfte sich – auch nachdem sich die Situation entspannt hatte und staatliche Interventionen nicht zu erwarten waren – das Demonstrationsgeschehen ordnungsrechtlich in einer Grauzone bewegt haben, als Kundgebungen ohne vorherige Anmeldung und Genehmigung. Überdies dürfte es den Teilnehmern unbekannt gewesen sein, ob es eine Genehmigung gab oder nicht. Und es dürfte sie in dieser Phase des Protests auch nicht interessiert haben. Geht man davon aus, dass die Personen, die zuvor an illegalen Demonstrationen in der Wendezeit teilnahmen, später auch zu den „genehmigten“ Demonstrationen gingen, kann man zwar annehmen, dass zu den Teilnehmern an genehmigten Demonstrationen durchweg auch die Personen zählten, die zuvor an nicht genehmigten Demonstrationen teilnahmen. Denkbar ist aber auch, dass diejenigen, die an den offiziellen Demonstrationen des DDR-Regimes – wie etwa zur 40. Jahrfestfeier – teilnahmen, sich bei dieser Frage ebenfalls als Teilnehmer genehmigter Demonstrationen definierten.

Somit dürften die realen Zahlen zur Teilnahme an den Protesten der Wendezeit eher niedriger liegen als es die Angaben des „World Value Surveys“ (und ebenso der „Basisstudie 1991“ und ALLBUS 1992) ausweisen.¹² Und noch niedriger müsste man die

¹⁰ Das arithmetische Mittel liegt bei 4,2-mal, während es bei den übrigen Befragten zwischen 2,4- und 2,9-mal variiert. Je weiter entfernt die Befragten von Dresden wohnen, desto größer ist die Zahl der besuchten Veranstaltungen an anderen Orten.

¹¹ 36 % gaben z.B. an, sie hätten bei Pegida schon mal eine Fahne getragen, während sich bei denen, deren Demonstrationserfahrung sich auf die Montagsdemonstrationen zur Wendezeit beschränkte, der Anteil auf 21 % belief, desgleichen bei denen, die sich ausschließlich bei anderen Demonstrationen beteiligten. Des Weiteren gaben 29 % an, sie hätten schon mal ein Banner oder Plakat getragen, während es bei den Befragten, deren vorherige Demonstrationserfahrung sich auf die Montagsdemonstrationen beschränkte, 17 % waren.

¹² Im Zusammenhang mit der Schätzung der Teilnehmerzahlen ist auch die Spezifikation der Zielsetzung der Demonstrationen in der Fragekonstruktion zu beachten: ob diese angesprochen wird oder nicht. Im „World Value Survey“ wurde gesagt, dass es unterschiedliche Formen politischen Handelns gäbe und man den Befragten bitte, für die verschiedenen For-

Zahl derer ansetzen, die zu Montagsdemonstrationen gingen, da die Montagsdemonstrationen nur ein Subset des Demonstrationsgeschehens als Ganzes darstellten. Noch deutlicher wird unter diesen Umständen dann, wie sehr die Teilnehmer der Montagsdemonstrationen unter den Pegida-Befragten überrepräsentiert sind. Natürlich bedeutet die Überrepräsentation nicht die Existenz einer direkten Verbindungslinie von den Montagsdemonstrationen zu Pegida, bedeutet nicht, dass sich in den Pegida-Teilnehmern die Orientierungen und Interessen der Teilnehmer an den Montagsdemonstrationen widerspiegeln. Die Überrepräsentation bedeutet lediglich, dass sich eine *Subgruppe* der damaligen Teilnehmer im Pegida-Protest wiederfindet. Ein Querschnitt der damaligen Demonstranten muss dies nicht sein, weder in sozialer noch in politischer Hinsicht. Partielle Übereinstimmungen, vor allem in den sozialen Merkmalen, sind gleichwohl möglich.

5. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung

Eine Übereinstimmung zwischen den Montagsdemonstranten und den Pegida-Teilnehmern betrifft die Geschlechterverteilung: Männer stellten die Mehrheit der Teilnehmer an den Leipziger wie auch den Dresdner Montagsdemonstrationen. Bei den Leipziguern belief sich der Anteil auf zwei Drittel bis drei Viertel (Förster und Roski 1990: 161). In Dresden dürften Fotos der damaligen Zeit zufolge ähnliche Verhältnisse üblich gewesen sein.¹³

men politischen Handelns anzugeben, ob sie so etwas schon mal getan hätten. In der „Basisstudie 1991“ und im ALLBUS 1992 (Werte bei 22 % bzw. 28 %) hieß es dagegen, dass es verschiedene Verhaltensweisen gäbe, die Menschen wählen „um gegen etwas zu protestieren, oder um die Öffentlichkeit auf ihr Anliegen aufmerksam zu machen“ (vgl. Jenkel und Lippert 1998: 283f.). Damit werden im „World Value Survey“ im Gegensatz zur „Basisstudie 1991“ und dem ALLBUS 1992 auch Demonstrationen einbezogen, die nicht notwendigerweise den Charakter des Protestes haben. Angesichts dessen ist es nicht verwunderlich, dass die Zahlen für Demonstrationsteilnahme zwischen 1990 und 1991, 1992 sinken: weil die Begrifflichkeiten in den Umfragen andere sind und nicht notwendigerweise weil die Demonstrationsteilnahme gesunken ist (die ohnehin in den Erhebungen ohne zeitliche Spezifikation, als Handeln niemals im Leben, formuliert ist!).

¹³ Umfragen unter Dresdner Demonstranten gibt es nicht. Unter diesen Bedingungen besteht die einzige Möglichkeit, auf Fotos von Demonstrationsereignissen zurückzugreifen und die Personen auszuzählen, deren Geschlechterzugehörigkeit anhand von Gesicht und/oder Kleidung identifizierbar ist. Auf der Basis von 19 Fotos, die sich auf Demonstrationsereignisse/Proteste in Dresden beziehen, ließ sich in dieser Weise ein Männeranteil um die 71-72 % berechnen. Dabei macht es keinen grundsätzlichen Unterschied, ob man sich bei der Berechnung auf die Zahl der ermittelten Personen (N=319) stützt oder auf

Unter den Teilnehmern der Pegida-Demonstrationen stellt sich das Geschlechterverhältnis nicht viel anders dar. So beläuft sich der Männeranteil in unserer Umfrage auf drei Viertel (75 %). Ähnliche Werte hatten bereits die Studien von Vorländer (2015), Geiges et al. (2016), Daphi et al. (2015) und Patzelt (2016) aus der Frühzeit von Pegida erbracht. Dass es sich bei der starken Überrepräsentation von Männern nicht um die Folge einer selektiven Teilnahme an den Befragungen handelt, belegen systematische Beobachtungen, die Dieter Rucht mit seinem Team während der Großkundgebung im Januar 2015 unternahm (Daphi et al. 2015).

Die Ähnlichkeit in der Geschlechterverteilung zwischen den Teilnehmern der Montagsdemonstrationen und den Pegida-Befragten bedeutet, dass die Interpretationen, welche den hohen Männeranteil bei Pegida allein als Folge des martialischen Auftretens der Teilnehmer, als Reflex rechter Ideologie oder spezifischer Geschlechtervorstellungen interpretieren, der Realität nicht gerecht werden.¹⁴ Realistischer erscheint es uns, die spezifische Zusammensetzung auch als eine Folge einer größeren Risikobereitschaft zu sehen, die mit der Übernahme einer devianten Rolle¹⁵ einhergeht und einen erhöhten Männeranteil

das arithmetische Mittel des Männeranteils auf den jeweiligen Fotos (letzteres hat den Vorteil, dass Bilder mit einer atypisch hohen Zahl identifizierter Teilnehmer – womöglich handelt es sich um einen Sonderfall – den Gesamtbefund überproportional beeinflussen). Einen möglichen Sonderfall (und in die obige Kalkulation nicht mit einbezogen) stellt die Demonstration für eine neue Verfassung am 19. November 1989 in Dresden dar (10 Tage nach Öffnung der Mauer), initiiert von bekannten Dresdner Künstlern – wie Günther Emmerich und Ludwig Güttler –, die auch auf dem Podium auftraten. Dies mag der Veranstaltung eine besondere Note gegeben haben. Der Anteil der Männer (auszählbar für die ersten 4-5 Reihen vor dem Podium) beläuft sich hier auf 56 % (49 von 87 Personen).

¹⁴ Dass Männer die Mehrheit der Demonstranten stellen, ist nicht immer der Fall. Es kommt auch auf das Thema und die eigenen Interessen an und wohl auch, ob es sich um eine Demonstration handelt, die am Rande der Legalität steht oder einen Polizeieinsatz zur Folge haben könnte. Bei den Demonstrationen gegen die Hartz IV-Gesetzgebung in Leipzig, Magdeburg und Bielefeld im Jahr 2004 stellten die Männer einen Anteil von zwei Drittel (Rucht und Yang 2004: 21, bei den TTIP- und Ceta-Demonstrationen im Jahr 2015 in Berlin einen Anteil von 53 % (Daphi et al. 2016: 4), ebenfalls war dies bei den Friedensdemonstrationen im Jahr 2003 der Fall (Rucht 2003: 11). Zu dem hohen Frauenanteil bei den letztgenannten Demonstrationen mit beigetragen haben mag z.T. auch, dass es sich um ein relativ junges Publikum handelte und damit auch Generationseffekte Einfluss genommen haben könnten.

¹⁵ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang u.a. auf die Überrepräsentation der Männer bei kriminellen Delikten, riskantem Fahrstil, Gesundheitsverhalten (vgl. u.a. Sieverding 2000, Bosak 2006) oder bei der Bereitschaft, sich zu kontroversen Themen in Alltagssituationen zu äußern (vgl. Noelle-Neumann 1993: 25).

begünstigt: in der Wendezeit deviant im Kontext des politischen Systems und im Fall von Pegida im Kontext der gesellschaftlichen Einstellungen der Bürger zu Pegida.¹⁶ In beiden Fällen ist auch an die Möglichkeit gewalttätiger Auseinandersetzung mit Vertretern des staatlichen Systems bzw. des Gegenprotests zu denken – Risiken, die Frauen im Allgemeinen eher meiden als Männer.

Bezüglich der Alterszusammensetzung erbrachten die Leipziger Untersuchungen eine Überrepräsentation Jüngerer unter den Teilnehmern der Montagsdemonstrationen der Wendezeit. Die unter 40-jährigen bildeten die Mehrheit (Mühler und Wilfsdorf 1991: 40, Förster und Roski 1990: 161). Wie sehr eine ähnliche Zusammensetzung für die Montagsdemonstrationen an anderen Orten – einschließlich Dresden – bestand, ist unbekannt. Vermutlich stellten sich die Verhältnisse recht ähnlich dar. Schließlich sind Jüngere eher bereit, Risiken einzugehen, sind weniger in das politische und soziale System durch ihre Rollenkonfigurationen eingebunden (dazu allgemein vgl. auch Becker 1969).

Was die Pegida-Kundgebungen angeht, scheinen zu Beginn der Entwicklung jüngere Teilnehmer zu einem nicht ganz untypischen Bild mit dazugehört zu haben. Mit einem Altersdurchschnitt von 49 Jahren in der Untersuchung von Vorländer (Vorländer et al. 2015) erwiesen sich die Teilnehmer als relativ jung, jünger als der Bevölkerungsdurchschnitt (das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Sachsen, 16 Jahre und älter, lag damals bei 53 Jahren, vgl. Reuband 2016a: 56). In der Zeit unserer Erhebungen galt diese Überrepräsentation schon nicht mehr, war der Altersdurchschnitt auf 59 Jahre gestiegen, und erwiesen sich nun die Älteren als überrepräsentiert (Reuband 2016a).

¹⁶ Zur Beurteilung von Pegida durch die Bevölkerung und die politische Einstufung vgl. Reuband (2016b: 173f.). Inwieweit dies unmittelbare Rückwirkungen auf die soziale Zusammensetzung hat, ist unbekannt. Eine von uns vorgenommene Analyse, welche die vermutete Wahrnehmung als „rechts“ bzw. den Grad an Unterstützung für Pegida in der Bevölkerung als unabhängige Variable benutzte, erbrachte keinen Zusammenhang mit dem Männeranteil. Denkbar ist, dass in der fortgeschrittenen Phase der Pegida-Existenz, in der die Umfrage stattfand, dieser Aspekt schon keine Bedeutung mehr hatte. Die meisten Befragten hatten schließlich bereits mehrfach an Pegida-Kundgebungen teilgenommen. Im Fall der Untersuchungen der Leipziger Montagsdemonstrationen zeigte sich, dass der Männeranteil im Lauf der Zeit variierte, offenbar zunächst leicht stieg, dann jedoch wieder leicht sank (vgl. Mühler und Wilfsdorf 1990: Tab. S. 40). Inwieweit dieser Befund gegen unsere Hypothese spricht und/oder zusätzliche Rahmenbedingungen Einfluss nahmen und den Effekt überlagerten, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Zu dieser Verschiebung mit beigetragen haben mag, dass die Pegida-Kundgebungen an Event-Charakter eingebüßt und für Personen in jüngerem und mittlerem Alter weniger attraktiv geworden waren, während sie für die Älteren (und hier vor allem den Rentnern unter ihnen) womöglich partiell den Charakter eines sozialen Beisammenseins mit Erkennungswert angenommen hatten. Darüber hinaus könnte ein Generationseffekt eine gewisse Wirkung entfaltet haben: denn die Älteren der heutigen Zeit waren einst die Jüngeren der Wendezeit. Wer sich in jüngerem oder mittlerem Alter an den Kundgebungen der Wendezeit beteiligte, zählt heutzutage zu den Älteren des Pegida-Protests. Aus dieser Sicht spiegelt sich die Kontinuität in einer unterschiedlichen Altersstruktur in den unterschiedlichen Zeiten wider.

Leider liegen aus den Befragungen der Leipziger Demonstranten (die als einzige Gegenstand von Befragungen wurden) keine Angaben zur politischen Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala vor. Auch gibt es für Dresden und andere Orte in Sachsen keine Befragungen, die Informationen dazu liefern. Denkbar ist zwar, dass die damaligen Teilnehmer im Vergleich zur Bevölkerung politisch stärker nach rechts tendierten, sie in ihrer Mehrheit gleichwohl nicht dem rechten Spektrum angehörten, sondern eher zur Mitte oder links.¹⁷ Und dass aus dem Segment derer, die politisch zur Mitte oder nach rechts tendierten, sich später überproportional die Pegida-Sympathisanten und -Teilnehmer rekrutierten.

Legt man die Angaben der Links-Rechts-Skala unserer Erhebung zugrunde, lässt sich kein Hinweis dafür finden, dass sich die Teilnehmer an den Montagsdemonstrationen nennenswert von denen ohne oder mit anderer Demonstrationserfahrung unterscheiden.¹⁸

¹⁷ Personen mit rechten Einstellungen dürften überproportional das DDR-Regime abgelehnt und sich deshalb überproportional an den Protesten beteiligt haben – in welchem Umfang ist jedoch unklar. Legt man die verfügbaren Informationen aus den Leipziger Befragungen der Wendezeit zugrunde, so zeigt sich (erwartungsgemäß) eine Unterrepräsentation von SED Sympathisanten und Mitgliedern unter den Demonstranten. Hinsichtlich der Einstellung zu Ausländern (es gibt in den Umfragen den etwas nebulösen Satz „Auftreten gegen Ausländer, die in der DDR arbeiten“), erweisen sich die Teilnehmer anscheinend ähnlich eingestellt wie die Bevölkerung. Sie plädieren in der Mehrheit gegen ein „Auftreten gegen Ausländer“ (vgl. Förster und Roski 1990: 161, 165, 168). Mehr Informationen zu der Thematik stehen aus den Umfragen zu den Montagsdemonstrationen leider nicht zur Verfügung.

¹⁸ Auf der 10-stufigen Links-Recht Skala (1=links, 10= rechts), nahmen die Befragten, die ausschließlich an den Montagsdemonstrationen zuvor teilgenommen hatten, einen Wert von 6,4 ein. Diejenigen, die an Montagsdemonstrationen und anderen Demonstrationen teilgenommen hatten, einen Wert von

Im Vergleich zur Bevölkerung Dresdens und der in den neuen Bundesländern gilt freilich bei allen Pegida-Befragten, dass sie eine nach rechts hin verschobene Selbstpositionierung auf der Links-Rechts-Skala – überwiegend zur Mitte hin – einnehmen (Reuband 2016a: 60f.). Dabei ist im Allgemeinen vom Überwiegen konservativer bis rechtspopulistischer und nicht vom Überwiegen rechtsextremer Orientierungen und Traditionen auszugehen. Die Mehrheit, auch die sich rechts von der Mitte einstuft, hat in der Vergangenheit die CDU gewählt, nicht die NPD oder eine andere rechtsextreme Partei (Reuband 2017: 118).¹⁹

6. Einstellungen zum Islam, Flüchtlingen und Unzufriedenheit mit der Politik

Wie verhält es sich mit den Themen, die im Fokus der Pegida-Kundgebungen stehen: dem Islam, Muslimen und Flüchtlingen? Gibt es (wie zuvor als denkbare Variante genannt) eine Tendenz, wonach diejenigen, die über keine Demonstrationserfahrungen verfügen (bzw. nicht an den Montagsdemonstrationen teilnahmen), stärkerer motivationaler Anreize bedürfen, um sich für die Teilnahme an Pegida-Kundgebungen zu entscheiden als die Demonstrationserfahrenen? Unterscheiden sich die Schwellenwerte des Zugangs, bedeutet die Teilnahme für Demonstrationserfahrene die Fortsetzung einer bereits etablierten Praxis, während von den anderen Teilnehmern in stärkerem Maße Hemmschwellen zu überschreiten sind?

6,1, die an sonstigen Demonstrationen nur teilgenommen hatten von 6,0 und die nicht an Demonstrationen teilgenommen hatten von 6,2 (Basis jeweils Befragte, die im Jahr 1989 16 Jahre und älter waren). Die Unterschiede erwiesen sich als statistisch nicht signifikant.

¹⁹ Als komplexer als oft angenommen ist auch die Einstellung zu Asylfragen anzusehen. Dass wer politisch verfolgt wird, weiterhin in Deutschland Asyl bekommen soll, wird unserer Umfrage zufolge von mehr als vier Fünftel der Pegida-Befragten bejaht. Dass die meisten Asylbewerber aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen, meinen ebenfalls mehr als vier Fünftel. Damit scheinen die Pegida-Befragten das Grundrecht auf Asyl nicht generell in Frage zu stellen, sondern sich vor allem in der Einschätzung der Motive und der Hilfsbedürftigkeit der Asylbewerber von anderen Teilen der Bevölkerung zu unterscheiden. Der Bezugsrahmen („Framing“), vor dem die Ereignisse wahrgenommen und interpretiert werden, ist ein anderer. Und entsprechend differieren (zusätzlich durch ideologische und parteipolitische Momente beeinflusst) die Maßnahmen in Fragen der Asylpolitik, die befürwortet oder abgelehnt werden. In der Bevölkerung wurde 2019 zu 41 % die Meinung vertreten, die Flüchtlinge kämen mehrheitlich wegen Krieg und Verfolgung. Dass sie mehrheitlich aus wirtschaftlichen Gründen kämen, meinten 53 %. Je stärker die Befragten nationale Orientierungen vertraten, desto eher wurden wirtschaftliche Gründe als Hauptmotiv genannt (Faus und Storks 2019: 17).

Träfe letzteres zu, müssten die motivationalen Anreize – die Kritik und Zurückweisung von Islam, Muslimen und den Zuzug von Flüchtlingen ebenso wie die Unzufriedenheit mit dem politischen System – umso größer sein, je geringer die vorherige Demonstrationserfahrung ist. Andererseits gibt es aus früheren Studien auch Befunde, die gegenteilige Zusammenhänge nahelegen. So schreibt Werner Patzelt, dass die Teilnehmer an den Montagsdemonstrationen häufiger islamkritische Einstellungen äußerten als die Nichtteilnehmer (Patzelt 2016: 205). Inwieweit diejenigen, die nicht an den Montagsdemonstrationen teilnahmen, über andere Demonstrationserfahrungen verfügen, wurde von ihm nicht untersucht. Aus unseren Befunden lässt sich herleiten, dass die Mehrheit von ihnen zuvor an keiner anderen Demonstration teilnahm, so dass man erwarten würde, dass – wenn Patzelts Befunde Bestand hätten – es die Demonstrationserfahrenen und nicht die Unerfahrenen wären, die sich stärker durch islamophobe Einstellungen auszeichnen.

Wie man *Tabelle 3* entnehmen kann, unterscheiden sich die Teilnehmer der Montagsdemonstrationen in dieser Frage jedoch nur wenig oder gar nicht von denen, die bislang an keinen Demonstrationen teilgenommen haben. Dass der Islam eine Bedrohung sei oder man den Moscheebau untersagen solle, äußern genauso viele der ausschließlichen Teilnehmer der Montagsdemonstrationen wie diejenigen, die zuvor an keiner Demonstration teilgenommen hatten. Lediglich bei der Aussage, dass die Zuwanderung von Muslimen untersagt werden solle, scheint es auf den ersten Blick einen Effekt zu geben, und dieser weist die Nichtteilnehmer von Demonstrationen als stärker islamophob aus – aber es gilt nur für diejenigen, welche zur Zeit der Wende älter als 16 Jahre alt waren. Bei denen, die jünger waren (und nicht über Demonstrationserfahrungen verfügen) liegt der Wert am niedrigsten. Der Effekt erweist sich bei näherer Prüfung statistisch zudem als nicht signifikant. Desgleichen ergeben sich keine nennenswerten Unterschiede in der Beurteilung der Politik. Dass man mit der Demokratie (wie sie praktiziert wird) und mit der Bundesregierung unzufrieden sei, wird geradezu universal als Ansicht vertreten. Und dass man wenig oder kein Vertrauen in den Staat hätte, meinen über alle Subgruppen hinweg mehr als vier Fünftel der Befragten.

Dass diejenigen, die bislang keine Erfahrungen mit Demonstrationen zuvor gemacht hatten, für die Teilnahme stärkerer Anreize auf der Ebene ihrer ideologischen Orientierungen und Realitätsdefinitionen bedürfen, lässt sich also nicht feststellen. Umgekehrt

Tabelle 3: Einstellungen zu Flüchtlingen, dem Islam und Politikverdrossenheit (ausgewählte Antwortkategorien) nach Art der Demonstrationserfahrung (in %)

| | 16 Jahre und älter im Jahr 1989 | | | | 1989 jünger als 16 Jahre | Insgesamt |
|--|---------------------------------|------------------------|----------|-------|--------------------------|-----------|
| | Montagsdemo (1989) | Montagsdemo und andere | Sonstige | Keine | | |
| <i>Volle Zustimmung</i> | | | | | | |
| - Angst, dass immer mehr Flüchtlinge | 81 | 76 | 80 | 82 | 64 | 78 |
| - Islam Bedrohung für Deutschland | 87 | 81 | 80 | 87 | 77 | 84 |
| - Zuwanderung von Muslimen untersagen | 44 | 37 | 38 | 50 | 30 | 42 |
| - Verbot von Moscheebau | 76 | 70 | 61 | 76 | 61 | 72 |
| Unzufrieden mit Demokratie | 94 | 95 | 96 | 92 | 90 | 93 |
| Unzufrieden mit Bundesregierung | 99 | 98 | 98 | 97 | 99 | 99 |
| Vertrauen in Staat wenig/überhaupt nicht | 82 | 87 | 83 | 80 | 82 | 82 |

Frageformulierungen: „Es macht mir Angst, dass immer mehr Flüchtlinge kommen“ – „Der Islam ist eine Bedrohung für Deutschland“ – „Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden“ – „Der Bau von Moscheen sollte in Deutschland verboten werden“ (Antwortkategorien: Stimme voll und ganz zu – stimme eher zu – stimme eher nicht zu – stimme überhaupt nicht zu. HIER aufgeführt: Stimme voll und ganz zu). „Wie zufrieden sind Sie mit dem Funktionieren der Demokratie heutzutage in Deutschland?“; „Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Bundesregierung?“ (Antwortkategorien in beiden Fällen: Sehr zufrieden – zufrieden – unzufrieden – sehr unzufrieden. HIER aufgeführt: unzufrieden, sehr unzufrieden); „Wie stark ist Ihr Vertrauen zu unserem Staat, dass Sie sich, wenn notwendig, auf ihn verlassen können?“ (Antwortkategorien: Sehr stark – stark – mittel – wenig – überhaupt nicht. HIER aufgeführt: wenig, überhaupt nicht.)

gilt ebenso, dass man auf Seiten der Teilnehmer der Montagsdemonstrationen in der Wendezeit – anders als in Patzelts Untersuchung – keine überproportional islamkritische Haltung antrifft. Betrachtet man das Statement in der Patzelt-Untersuchung näher, so wird ersichtlich, dass es sich – im Vergleich zu unseren Statements – um eine relativ milde Variante islamkritischer Einstellung handelt: es geht darum, ob der friedliche Islam zu Deutschland gehört.

Wenn „härtere“ Fragen wie unsere schon keinen Effekt haben, um wie viel mehr müsste dies für „milde“ Fragen wie die von Patzelt gelten? Dass dies nicht zutrifft, es einen Effekt gibt, dürfte Folge thematischer Besonderheiten sein. Das Statement in der Patzelt Untersuchung thematisiert die nationale Zugehörigkeit, und diese war für die Ostdeutschen zur Zeit der Wende von großer Bedeutung, mehr als für die Westdeutschen – ging es doch in der Wendezeit maßgeblich um die nationale Zugehörigkeit: gehören die Ost- und die Westdeutschen zu einer Nation, sollten die Ostdeutschen mit den Westdeutschen wiedervereinigt werden? Es waren Fragen, die geradezu von existentieller Bedeutung waren, betrafen sie doch die Übernahme eines anderen politischen und wirtschaftlichen Systems, anderer Lebensverhältnisse und neuer Identitäten.²⁰

²⁰ Der Prozess der Erosion in der Identitätskonstruktion setzte bereits gegen Ende der DDR ein. Man sah sich mehrheitlich

Die Frage der nationalen Zugehörigkeit prägte maßgeblich die Montagsdemonstrationen und durchlief hier innerhalb relativ kurzer Zeit einen Wandel im öffentlichen Diskurs. Auf der Leipziger Montagsdemonstration vier Tage nach dem Mauerfall wurde erstmals eine Zeile aus der DDR Hymne „Deutschland einig Vaterland“ öffentlich laut (die zuvor nicht gesungen werden durfte). An diesem Tag noch deutlich in der Minderheit, so wird berichtet, wuchs in den nächsten Wochen rapide die Zahl derer an, die diese Zeile aufnahmen oder den Ruf der ersten Montagsdemonstration „Wir sind das Volk“ abwandeln in „Wir sind ein Volk“ (Ohse 2009: 272) und dies auch auf Plakaten öffentlich kundtaten.

Mit diesen Veränderungen ging ein Wandel auf der Ebene der Einstellungen einher. Auf den Leipziger

als Deutsche, aber immer weniger als Bürger der DDR – weil die Identifikation als Bürger der DDR mit politischen Konnotationen versehen war und man sich zusehends von der DDR distanzierte (vgl. Förster und Roski 1990: 94). Eine andere Frage ist, wie sehr man sich im Verlauf der Zeit als Bürger der Bundesrepublik begriff oder primär als Ostdeutscher bzw. als Bürger der neuen Bundesländer. Der Prozess nationaler Identitätskonstruktion ist bis heute nicht vollendet. Nach wie vor sieht sich ein beträchtlicher Anteil in erster Linie als Ostdeutscher und bezieht sein Identitätsgefühl aus dieser Zugehörigkeit. Die Tatsache, dass sich viele als Bürger zweiter Klasse klassifiziert sehen, mag mit dazu beitragen (vgl. zur Thematik u.a. Koch 1998, Westle 1999, Blank et al. 2000, Köcher 2019).

Montagsdemonstrationen Anfang Dezember waren diejenigen, die sich deutlich für eine Vereinigung von DDR und Bundesrepublik aussprachen – so belegen es Umfragen unter den Demonstranten in Leipzig – noch eine Minderheit. Die Mehrheit war entweder eingeschränkt dafür oder dagegen. Anfang März 1990 waren die dezidierten Befürworter einer Wiedervereinigung dann jedoch zur übergroßen Mehrheit geworden (vgl. Förster und Roski 1990, Tab. S. 164).

Dass die Forderung nach einer deutschen Einheit erst in einer späteren Phase der Protestwelle vermehrt aufkam, belegt auch eine Analyse der Parolen, die auf den Demonstrationen kundgetan wurden (vgl. Heidenreich und Richter 2009: 67). Und es zeigt der Blick auf das Erscheinungsbild der Demonstrationen: die Zahl der schwarz-rot-goldenen Fahnen ohne DDR Emblem nahm deutlich zu und dominierte schließlich das Geschehen (Förster und Roski 1990: 163).

Angesichts dieses neu erwachten Diskurses um die nationale Zugehörigkeit ist es durchaus denkbar und naheliegend, dass nicht wenige Teilnehmer der Montagsdemonstrationen, die eine Wiedervereinigung forderten („Wir sind ein Volk“), einen eher exklusiven Anspruch auf nationale Zugehörigkeit erhoben und die Grenzen der Zugehörigkeit eng zogen – bildete doch der Rekurs auf die gemeinsame (deutsche) Zugehörigkeit die Basis der Forderungen nach Wiedervereinigung. Überdies gab es kaum Muslime in der DDR. Sie waren nicht Teil der eigenen Lebenswirklichkeit. Aus dieser Sicht dürfte es für viele Ostdeutsche keinen Sinn gemacht haben, die Frage zu bejahen, ob der (friedliche) Islam zu Deutschland gehöre.

Es könnte sich bei dem Effekt der Patzelt-Untersuchung also um einen Sonderfall handeln, der für die (im Übrigen schwachen) Unterschiede zwischen den Teilnehmern der Montagsdemonstrationen und den übrigen Befragten dieser Studie verantwortlich ist. Bedeutsamer an dieser Stelle ist: Wenn es um Aussagen geht, die deutlich islamophoben Charakter haben und keinen Bezug zu nationaler Zugehörigkeit wie in Patzels Untersuchung vermitteln – wie die von uns verwendeten Statements –, macht es keinen Unterschied, ob an den Montagsdemonstrationen teilgenommen wurde oder nicht.²¹

²¹ Wir haben dies auch nochmal geprüft, indem wir für diejenigen, die zur Zeit der Wende 16 Jahre und älter waren, die Korrelation zwischen der Variablen Teilnahme an den Montagsdemonstrationen in dichotomisierter Form (also ohne weitere Unterteilung) und den jeweiligen Statements berechneten. Es ergab sich keine statistisch signifikante Beziehung.

Und wie verhält es sich mit den Einstellungen der Pegida-Teilnehmer im Vergleich zur Bevölkerung? Setzt man die Einstellungen mit denen in zeitnahen Bevölkerungsumfragen in Beziehung²², so wird ersichtlich, wie sehr die Teilnehmer an den Pegida-Kundgebungen – gleichgültig, welcher Subgruppe sie angehören – eine im Vergleich zur Bevölkerung islamkritischere, feindlichere Position einnehmen und eine größere Politikverdrossenheit aufweisen. So bejahten die Aussage, dass man die Zuwanderung von Muslimen untersagen sollte, in unserer Umfrage 42 % „voll und ganz“. Zusammen mit denen, die der Aussage „eher“ zustimmen, kommt man auf einen Anteil von 75 %. Demgegenüber antworteten in einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung vom Frühjahr 2016 auf die gleiche Frage nur 41 % mit Zustimmung (Decker et al. 2016: 50), ebenso war dies in Sachsen der Fall.²³ Dass der Bau von Moscheen in Deutschland verboten werden sollte, stimmten in unserer Pegida-Umfrage 73 % „voll und ganz“ und weitere 17 % „eher“ zu, zusammen also 90 %. Demgegenüber äußerten sich in einer (etwas älteren) bundesweiten Bevölkerungsumfrage nur eine Minderheit in gleicher Weise (vgl. Statista 2019).

Deutliche Unterschiede treten ebenfalls in der Beurteilung der politischen Verhältnisse zutage. Dass man mit dem Funktionieren der Demokratie unzufrieden sei („sehr“ oder „eher“), wurde von 90 % der Pegida-Teilnehmer geäußert, gleichgültig über welche Demonstrationserfahrungen sie verfügen. Demgegenüber meinten in einer in Sachsen im August 2016 durchgeführten Bevölkerungsumfrage nur halb so viele (42 %), sie seien mit der Art und Weise, wie die Demokratie in der Bundesrepublik in der Praxis funktioniert, sehr oder eher unzufrieden (Sachsen Monitor 2016: 276).²⁴

²² In unserer Untersuchung wurde eine Vielzahl von Fragen wortgleich zeitnahen Bevölkerungsumfragen entnommen, um Vergleichsmöglichkeiten zu ermöglichen. In den meisten Umfragen zu Pegida geschah dies nicht oder nur sehr eingeschränkt, weswegen Vergleiche auf der Basis identischer Frageformulierungen dort nicht oder kaum möglich waren.

²³ Niedrigere Werte weisen für die gleiche Zeit die Umfragen der Bielefelder Forschungsgruppe zur Menschenfeindlichkeit aus (Zick et al. 2016) – wahrscheinlich weil sie sich Telefonbefragungen bedienten und in diesen soziale Erwünschtheitseffekte gewöhnlich stärker ausgeprägt sind als in face-to-face oder postalischen Befragungen. Zu Sachsen siehe Sachsen Monitor (2016: 293, eigene Berechnungen unter Ausklammerung der Befragten mit keiner Angabe oder „Weiß nicht“-Antwort).

²⁴ Weiß nicht (2 %) und keine Angaben (1 %) aus der Berechnung von uns ausgeklammert und neu prozentuiert.

7. Wahrnehmung der Wendefolgen und Erleben relativer Deprivation

Die Wendezeit brachte eine Krise in das Erleben der DDR Bürger. Die alte Ordnung zerbrach, und eine neue Ordnung wurde geschaffen, Selbstverständlichkeiten wurden in Frage gestellt, Arbeitsplatzverlust bedrohte die Bürger und steigende Kriminalität. Und gleichzeitig eröffneten sich neue Optionen der Freizügigkeit und des Konsums. Zur Zeit der Wende waren sich viele Bürger zwar durchaus bewusst, dass der gesellschaftliche Wandel zunächst mehr Nachteile als Vorteile bringen würde. Aber längerfristig, so meinten sie, würden die Vorteile überwiegen (Scheuch und Scheuch 1991: 428). Dass sich manche Erwartungen – wie die einer baldigen wirtschaftlichen Angleichung – als Illusion erwiesen, dämpfte später die Hoffnungen, tat ihnen aber zunächst nicht notwendigerweise Abbruch. Im Fall der wirtschaftlichen Angleichung wurde – wie die Ergebnisse einer Panelstudie auf der Individualebene in Dresden zeigen – der erwartete Zeitpunkt im Lauf der Zeit von den Befragten zunächst lediglich sukzessiv immer weiter in die Zukunft verschoben (Reuband 2007).

Und wie stellt sich die Situation Jahrzehnte später aus Sicht der Bürger und der Pegida-Teilnehmer dar – einer Zeit, in der sich die wirtschaftliche Angleichung der beiden Landesteile noch immer nicht vollzogen hat und manches, was man sich erhoffte, nicht realisiert wurde? Die Antworten (vgl. *Tabelle 4*) sprechen für eine gewisse Differenziertheit der Wahrnehmung und zugleich von Ambivalenzen in der Beurteilung des Lebens in der DDR. Gefragt, ob das Leben in der DDR im Ganzen gesehen mehr schlechte Seiten gehabt hätte, gute und schlechte Seiten oder mehr gute Seiten, meinten rund drei Viertel der Pegida-Befragten, es hätte sowohl gute als auch schlechte Seiten gegeben. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Personen mit unterschiedlichen Demonstrationsbiographien nicht nennenswert voneinander. Und sie unterscheiden sich auch nicht von der Bevölkerung Sachsens. Auch hier herrschte – wie es Umfragen von 2014 und aus früheren Jahren belegen – eine ähnliche Beurteilung vor (vgl. Schöppner 2014: 5, Donsbach und Förster 2010: 145f.).

Auf die Frage, ob die Wiedervereinigung für sie persönlich mehr Vorteile gebracht hätte, mehr Nachteile

Tabelle 4: Einstellung zur DDR, den Folgen der Wende und dem subjektiven Erleben relativer Deprivation nach Art der Demonstrationserfahrung (in %)

| | 16 Jahre und älter im Jahr 1989 | | | | 1989 jünger als 16 Jahre | Insgesamt |
|---|---------------------------------|------------------------|----------|-------|--------------------------|-----------|
| | Montagsdemo (1989) | Montagsdemo und andere | Sonstige | Keine | | |
| <i>Leben in der DDR</i> | | | | | | |
| Mehr schlechte Seiten | 12 | 9 | 13 | 11 | 15 | 11 |
| Gute und schlechte Seiten | 79 | 81 | 79 | 73 | 75 | 78 |
| Mehr gute Seiten | 10 | 10 | 9 | 16 | 11 | 11 |
| <i>Wiedervereinigung</i> | | | | | | |
| <i>persönlich</i> | | | | | | |
| Mehr Vorteile | 55 | 44 | 33 | 47 | 46 | 49 |
| Vor- und Nachteile | 42 | 50 | 53 | 49 | 47 | 46 |
| Mehr Nachteile | 3 | 6 | 14 | 5 | 7 | 5 |
| <i>Im Vergleich zu anderen Menschen</i> | | | | | | |
| Gerechter Anteil | 32 | 33 | 39 | 43 | 37 | 35 |
| Mehr als gerechter Anteil | 5 | 6 | 5 | 5 | 4 | 5 |
| Etwas weniger | 48 | 43 | 37 | 41 | 45 | 45 |
| Sehr viel weniger | 14 | 18 | 18 | 11 | 14 | 15 |

Frageformulierungen: „Wenn Sie an die Zeit der DDR zurückdenken, was würden Sie sagen? Hatte das Leben im Ganzen gesehen mehr schlechte Seiten – gute und schlechte Seiten – mehr gute Seiten?“; „Bringt die Wiedervereinigung Deutschlands für Sie persönlich mehr Vorteile – Vor- und Nachteile in gleichem Maße – mehr Nachteile?“; „Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben: Glauben Sie, dass Sie persönlich Ihren gerechten Anteil erhalten – mehr als Ihren gerechten Anteil erhalten – etwas weniger erhalten – sehr viel weniger erhalten?“

oder Vor- und Nachteile gleichermaßen, werden von den Pegida-Befragten die Positionen „Vorteile“ sowie „Vor- und Nachteile“ nahezu gleich stark genannt. Dass es mehr Nachteile gegeben hätte, meint kaum jemand. Die positivste Bilanz ziehen jene, die ausschließlich an den Montagsdemonstrationen der Wende teilnahmen. Bei denen, die auch an anderen Demonstrationen teilgenommen hatten, fällt die Bilanz etwas negativer aus – eine Folge, so vermuten wir, auch der Kritik an sozialen und politischen Umständen, die sie dazu veranlasste, sich zwischenzeitlich an weiteren Demonstrationen zu engagieren. Eine mittlere Position nehmen jene Befragten ein, die bisher nicht demonstrierten – ob aufgrund einer geringeren subjektiven Betroffenheit durch wahrgenommene oder reale Missstände oder weil sie Demonstrationen nicht für ein geeignetes Instrument hielten oder aus anderen Gründen nicht aktiv wurden, sei dahingestellt.

Der Vergleich mit der Bevölkerung Sachsens erbringt – ähnlich wie bei der Einschätzung der DDR – eine weitgehende Übereinstimmung in der Beurteilung. Auch in der Bevölkerung sind es annähernd gleich viele Menschen, die persönlich mehr Vorteile erblicken oder meinen, es hätte für sie Vor- und Nachteile gleichermaßen gegeben. So waren jeweils 44 % der Ansicht, es hätte für sie persönlich „mehr Vorteile“ bzw. „Vor- und Nachteile“ in gleichem Ausmaß gegeben. Nur 7 % glaubten, die Nachteile hätten überwogen (vgl. Schöppner 2014: 6; Donsbach und Förster 2010: 136).²⁵

Und wie fällt die persönliche Bilanz aus, wenn es um Fragen relativer Deprivation geht? Im Vergleich dazu wie andere Menschen in Deutschland leben, meinten 40 % der Pegida-Befragten, sie würden ihren „gerechten Anteil“ oder „mehr als ihren gerechten Anteil“ erhalten. 60 % hingegen glaubten, sie würden „weniger“ oder „sehr viel weniger“ als ihren gerechten Anteil erhalten. Diese Ansicht teilen mehr oder minder alle Befragten in den Subgruppen der Demonstrationsteilnahme – auch jene, die sich einst bei den Montagsdemonstrationen der Wendezeit engagiert hatten. Im ALLBUS, in dem 2016 ebenfalls die Frage wortgleich gestellt wurde, waren demgegenüber 52 % der ostdeutschen Befragten (50 % der Sachsen) der Ansicht, sie würden „weniger“ oder „sehr viel weniger“ als ihren ge-

²⁵ Würde man wie im Sachsen Monitor lediglich fragen, ob die Vorteile oder die Nachteile überwiegen – die Kategorie „Vor- und Nachteile“ also nicht explizit vorlesen, sondern nachträglich im Rahmen der Feldvercodung erfassen –, würde der Anteil, der die Vorteile betont, noch größer sein (vgl. Sachsen Monitor 2016: 27).

rechten Anteil erhalten.²⁶ Die Pegida-Anhänger fühlen sich diesen Befunden zufolge also etwas deprivierter als dies in der Bevölkerung der Fall ist. Aber alles in allem halten sich die Unterschiede in Grenzen, belaufen sich auf nur wenige Prozentpunkte.

8. Schlussbemerkungen

Die Teilnehmer an den Pegida-Kundgebungen unterscheiden sich von der Bevölkerung in erster Linie in den Einstellungen zum Islam, Flüchtlingen und der Asylpolitik. Sie nehmen häufiger eine Bedrohung wahr, befürworten eher einen restriktiven bis stark ablehnenden Umgang mit der Migration und dem Islam. Und sie äußern sich durchweg unzufriedener mit der Politik und dem staatlichen Handeln. Dabei macht es keinen Unterschied, über welche Arten von Demonstrationserfahrung sie verfügen. Wie sehr sich die politische Unzufriedenheit allein auf Fragen der Asylpolitik und des Flüchtlingszuzugs gründet oder auch auf andere Erfahrungen und Themen, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Relative Deprivationserfahrungen und negative Wendeerlebnisse scheinen für die Teilnahme am Pegida-Protest eine eher marginale Rolle zu spielen. Die Unterschiede zu der Bevölkerung sind minimal. Dies legt zusammen mit anderen Befunden zur subjektiven wirtschaftlichen Lage (Reuband 2016b: 171f.) nahe, dass sich der Protest weniger auf soziale Deprivationserfahrungen stützt als auf grundlegende politische Orientierungen (entlang der Links-Rechts-Achse) und auf issue-spezifische Wahrnehmungen und Realitätsdefinitionen. Darauf deuten ebenfalls Erhebungen hin, die sich der Frage der AfD-Wahl widmen (vgl. Schröder 2018). Dass relative Deprivationserfahrungen auf kollektiver, regionaler Ebene womöglich einen Einfluss (vor allem im Einzugsbereich außerhalb Dresdens)²⁷ ausüben könnten, ist gleichwohl nicht ausgeschlossen.

Der wohl bemerkenswerteste Befund unserer Untersuchung ist, dass die Mehrheit der Pegida-Befragten an den Montagsdemonstrationen der Wendezeit teilnahm. Damit ist nicht gesagt, dass eine Mehrheit der

²⁶ Eigene Auswertung des ALLBUS 2016 (GESIS Studie ZA5256).

²⁷ Untergliedert man nach Wohnort, so zeigt sich, dass unter den Pegida-Teilnehmern überproportional die Befragten aus dem Umland von Dresden relative Deprivation bekunden („weniger“ oder „sehr viel weniger“ als gerechter Anteil in Dresden 57 %, Umland von Dresden 68 %, übriges Sachsen 54 %, anderes Bundesland 55 %). Im Umland von Dresden, besonders der Sächsischen Schweiz, sind auch ausländerfeindliche Ressentiments und AfD-Erfolge weiter verbreitet als in Dresden (vgl. Reuband 2019).

damaligen Teilnehmer später Affinitäten zu Pegida oder rechtspopulistischen Parteien entwickelten oder bereits hatten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Anhänger und Teilnehmer von Pegida sich aus einem spezifischen Segment der damaligen Demonstranten – aus dem eher konservativ-rechten Segment – rekrutierten.

Wie immer bei ihnen auch die ideologische Ausgangsbasis und der spätere Wandel gewesen sein mag – die Tatsache, dass die Mehrheit der Pegida-Teilnehmer an den Montagsdemonstrationen der Wendezeit teilnahm, lässt es wahrscheinlich erscheinen, dass sie durch die Erfahrungen dieser Zeit geprägt wurden, in ihrem inneren Erleben wie auch ihrer Wahrnehmung sozialer Realität. Dies könnte für die Dynamik und das Erscheinungsbild des Pegida-Protests nicht ohne Konsequenzen geblieben sein.

So waren die Montagsdemonstrationen Teil der Massenmobilisierung gegen das DDR-Regime und der Proteste, die heutzutage als ein wesentlicher Grund für den Zusammenbruch des Regimes verstanden werden (vgl. z.B. Zwahr 1995: 214, Mählert 2010: 9). Die Wahrnehmung dieses Erfolgs könnte den Akteuren ein Gefühl der Wirkungsmächtigkeit vermittelt haben. Und vielleicht begründet dieses Gefühl (neben sozialen und ideologischen Momenten), warum sich so viele Menschen wiederholt über einen längeren Zeitraum hinweg zum Pegida-Protest einfinden. Dass die jetzigen Pegida-Kundgebungen in Deutschland etwas zum Besseren ändern – das jetzige Engagement mithin längerfristig Erfolge zeigen wird –, daran zweifelte unter den Teilnehmern zum Zeitpunkt unserer Erhebungen jedenfalls kaum jemand.²⁸

Zum anderen war es auf den Montagsdemonstrationen die Losung „Wir sind das Volk“, die das öffentliche Stimmungsbild lange Zeit dominierte. Wenn die ehemaligen Teilnehmer der Montagsdemonstrationen auf den Pegida-Kundgebungen diesen Ruf erneut erschallen lassen, knüpfen sie de facto an eigene frühere Erfahrungen an – und vermitteln sich

selbst so *subjektiv* das Gefühl von Kontinuität und Gewissheit (dass die Stoßrichtung nunmehr eine andere ist, es damals um Inklusion und jetzt um Exklusion geht, ist ein anderes Thema). Sie reproduzieren ihr Selbstbildnis, und übersehen doch, dass die Verhältnisse inzwischen andere sind. Sie überschätzten die Unterstützung der eigenen Position in der Bevölkerung der Bundesrepublik (Reuband 2016b) wie auch in Dresden (zur Dresdner Bevölkerung und ihren Einstellungen zu Pegida vgl. auch Schielicke und Hoffmann 2018: 80f.).

Literatur

Becker, H.S. (1960): Notes on the concept of commitment, in: American Journal of Sociology, 66, S. 32-40.

Blank, T., H.A. Heinrich und P. Schmidt (2000): Nationale Identität und kollektive Erinnerung der Deutschen: Messung, Erklärung und Veränderung über die Zeit, in: H. Esser, Hrsg., Der Wandel nach der Wende. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik in Ostdeutschland. Wiesbaden, S. 251-276.

Bosak, J. (2006): Riskantes und schnelles Autofahren: Erklärungsansätze für Geschlechterunterschiede, in: SuchtMagazin, 6, S. 3-8.

Daphi, P., D. Rucht, W. Stuppert, S. Teune und P. Ulrich (2014): Occupy Frieden. Eine Befragung von Teilnehmer/innen der „Montagsmahnwachen für den Frieden“. ipb Working Paper. Berlin (URL: https://www.google.com/search?q=occupy-frieden_ipb-working-paper_web.pdf; Zugriff 20.10.2019).

Daphi, P. et al. (2015): Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida. ipb Working Paper. Berlin (URL: https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2015/03/protestforschung-am-limit_ipb-working-paper_web.pdf; Zugriff 20.10.2019).

Daphi, P. et al. (2016): Für Demokratie und gegen die Macht der Konzerne. Motive und Merkmale der Teilnehmenden der Demonstration „TTIP & CETA stoppen. Für einen gerechten Welthandel“ am 10. Oktober in Berlin. ipb Working Paper (URL: https://www.cprotestinstitut.eu/wp-content/uploads/2015/11/ipb_bericht-stop-ttip-befragung.pdf; Zugriff 20.10.2019).

Decker, O., Kiess, J. und E. Brähler (2016): Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellungen in Deutschland. Gießen.

Donsbach, W. und C. Förster (2010): Die Sachsen im wiedervereinigten Deutschland. Erfahrungen und

²⁸ 82 % gaben an, es würde sich durch Pegida etwas zum Besseren ändern, 17 % glaubten nicht an Veränderungen, und 1 % meinten, Pegida würde Deutschland schaden. Befragte, welche an den Montagsdemonstrationen teilgenommen hatten, unterschieden sich in dieser Frage nicht von den übrigen Befragten – was zweierlei bedeuten kann: dass durch die Teilnahme an den Pegida-Kundgebungen sich die Definition der Wirkungsmächtigkeit auch auf andere Teilnehmer ausgebreitet hat (was angesichts der Dominanz der Teilnehmer der Montagsdemonstrationen nicht verwunderlich wäre). Und/oder dass das Gefühl der Wirkungsmächtigkeit eher auf der Ebene der emotionalen Gewissheit als auf der Ebene der kognitiven Wahrnehmung besteht.

- Einstellungen auf der Basis von 20 Jahren demoskopischer Forschung. Dresden.
- Durchgezählt (2019) *Durchgezählt@* durchgezaehlt. (mobile.twitter.com; Meldungen vom 23.7.2018; 21.10.2018; Zugriff 18.10.2019).
- Faus, R. und S. Storcks (2019): Das pragmatische Einwanderungsland. Was die Deutschen über Migration denken (Friedrich-Ebert-Stiftung). Bonn.
- Förster, P. und G. Roski (1990): DDR zwischen Wende und Wahl. Meinungsforscher analysieren den Umbruch. Berlin.
- Geiges, L., S. Marg und F. Walter (2015): PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft. Bielefeld.
- Heidenreich, W. und M. Richter (2009): Parolen und Ereignisse der friedlichen Revolution in Sachsen. Eine quantitative Auswertung. Dresden.
- Jenkel, D. und S. Lippert (1998): Politische Proteste in Leipzig von 1990 bis 1996. Befragungen und Dokumentenanalyse im Vergleich, in: M. Häder und S. Häder, Hrsg., Sozialer Wandel in Ostdeutschland. Wiesbaden, S. 256-285.
- Koch, T. (1998): Ostdeutsche Identitäten in der dualistischen Gesellschaft Bundesrepublik. Ein Modellierungsversuch, in: M. Häder und S. Häder, Hrsg., Sozialer Wandel in Ostdeutschland. Wiesbaden, S. 38-63.
- Köcher, R. (2019): Das ostdeutsche Identitätsgefühl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.07.2019.
- Küttler, T. (1995): Die Wende in Plauen, in: A. Fischer und G. Heydemann, Hrsg., Die politische „Wende“ 1989/90 in Sachsen. Weimar/Köln/Wien, S. 147-156.
- Mählert, U. (2010): Kleine Geschichte der DDR. 7. Aufl. München.
- Mühler, K. und S.H. Wilsdorf (1991): Die Leipziger Montagsdemonstrationen – Aufstieg und Wandel einer basisdemokratischen Institution des friedlichen Umbruchs im Spiegel empirischer Meinungsforschung, in: Berliner Journal für Soziologie, Sonderheft, S. 37-45.
- Mundus, D. (2009): Leipzig 1989. Eine Chronik. Leipzig.
- Noelle-Neumann, E. (1993): The spiral of science. 2nd ed. Chicago und London.
- Ohse, M.D. (2009): „Wir sind ein Volk!“ Die Wende in der „Wende“, in: K.-D. Henke, Hrsg., Revolution und Vereinigung 1989/90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte. München, S. 269-283.
- Opp, K.D. und P. Voß (unter Mitarbeit von C. Gern) (1993): Die volkseigene Revolution. Stuttgart.
- Opp, K.D. und H. Sievers (1998): Politische Partizipation in Ostdeutschland, in: M. Häder und S. Häder, Hrsg., Sozialer Wandel in Ostdeutschland. Wiesbaden, S. 64-97.
- Patzelt, W. (2016): Wer sind und wie denken Pegidianeer?, in: W. Patzelt und J. Klose, Hrsg. Pegida – Warnsignale aus Dresden. Dresden, S. 149-293.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019): Chronik 1989/1990 – Der Weg zur Deutschen Einheit. URL: <https://www.bundesregierung.de/bregde/themen/deutsche-einheit/friedliche-revolution-und-wiedervereinigung/chronik-der-ereignisse-1989-1990>; (Zugriff 20.10.2019).
- Reuband, K.-H. (2007): Hoffnung auf „blühende Landschaften“ und wirtschaftlichen Wohlstand: Die wirtschaftliche Angleichung von West- und Ostdeutschland im Zeithorizont der Ostdeutschen, in: M. Andel, D. Brandes und J. Pesek, Hrsg., Hoffnung in Wissenschaft, Gesellschaft und Politik in Tschechien und Deutschland. Essen, S. 109-127.
- Reuband, K.-H. (2016a): Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung (MIP), 22, S. 52-69.
- Reuband, K.-H. (2016b): Außenseiter oder Repräsentanten der Mehrheit? Selbst- und Fremdwahrnehmung der Teilnehmer von PEGIDA-Kundgebungen, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., PEGIDA. Bielefeld, S. 165-188.
- Reuband, K.-H. (2017): Die Dynamik des Pegida-Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungsspezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung (MIP), 23, S. 112-130.
- Reuband, K.-H. (2019): Fremdenfeindlichkeit und AfD-Wahlerfolge in Sachsen. Wie sehr spiegeln sich regionale Unterschiede in Sachsen in den Einstellungen der Bürger zu Ausländern und Muslimen wider?, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften (MIP), 25, 2019, S. 13-27.
- Richter, M. (2006): Stagnation, Krisen und friedliche Revolution, in: H. Starke (unter Mitarbeit von U. John), Geschichte der Stadt Dresden. Stuttgart, S. 735-756.

- Richter, M. (2009): Die Revolution in der Provinz – Sachsen zum Beispiel, in: K.D. Henke, Hrsg., *Revolution und Vereinigung 1989/90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte*. München, S. 198-212.
- Rink, D. (2017): Die Montagsdemonstrationen als Protestparadigma. Ihre Entwicklung von 1991 bis 2016 untersucht am Beispiel der Leipziger Protestzyklen, in: P. Daphi, N. Deitelhoff, D. Rucht und S. Teune, Hrsg., *Protest in Bewegung? Zum Wandel von Bedingungen, Formen und Effekten politischen Protests (Leviathan, Sonderband 33/2017)*. Baden-Baden, S. 282-305.
- Rippl, S. und D. Baier (2005): Das Deprivationskonzept in der Rechtsextremismusforschung. Eine vergleichende Analyse, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 57, S. 644-666.
- Rucht, D. (2003): Die Friedensdemonstranten – wer sind sie, wofür stehen sie?, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 16, Heft 2, S. 10-13.
- Rucht, D. und M. Yang (2004): Wer demonstrierte gegen Hartz IV?, in: *Forschungsjournal neue soziale Bewegungen*, 17, Heft 4, S. 21-27.
- Sachsen Monitor (2016) Tabellenband: Dresden (URL: <https://www.staatsregierung.sachsen.de/sachsen-monitor-2016-4038.html>; Stand 20.10.2019).
- Sächsische Zeitung (2019): Pegida hat den Zenit überschritten, in: *Sächsische Zeitung* 21.10.2019, S. 13.
- Scheuch, E.K. und U. Scheuch (1991): *Wie deutsch sind die Deutschen?* Bergisch Gladbach.
- Schlegelmilch, C. (1995): Die politische Wende in der DDR am Beispiel der sächsischen Stadt Wurzen, in: A. Fischer und G. Heydemann, Hrsg., *Die politische „Wende“ 1989/90 in Sachsen*. Weimar/Köln/Wien, S. 117-146.
- Schöppner, H.J. (2014): *25 Jahre Friedliche Revolution. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Sachsen*. TNS-Emnid/Freistaat Sachsen. Bielefeld/Dresden (nicht mehr über „sachsen.de“ zugänglich).
- Schröder, M. (2018): AfD-Unterstützer sind nicht abgehängt, sondern ausländerfeindlich. *SOEP Papers* 975. Berlin.
- Sieverding, M. (2000): Risikoverhalten und präventives Verhalten im Geschlechtervergleich: Ein Überblick, in: *Zeitschrift für Medizinische Psychologie*, S. 7-16.
- Statista (2019): Sollte Ihrer Meinung nach der Bau von Moscheen grundsätzlich verboten sein? (URL: [de.statista.com](https://www.de.statista.com); Stand 18.10.2019).
- Vorländer, H., H. Maik und S. Schäller (2015): *Wer geht zu PEGIDA und warum? Eine empirische Untersuchung zu PEGIDA-Demonstrationen in Dresden*. Schriften zur Verfassungs- und Demokratieforschung 1/2015. Dresden.
- Westle, B. (1999): *Kollektive Identität im vereinten Deutschland. Nation und Demokratie in der Wahrnehmung der Deutschen*. Opladen.
- Zick, A., B. Küpper und D. Krause (2016): *Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*. Bonn.
- Zwahr, H. (1995): Die Revolution in der DDR 1989/90, in: A. Fischer und G. Heydemann, Hrsg., *Die politische „Wende“ 1989/90 in Sachsen*. Weimar/Köln/Wien, S. 205-252.

Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte

Alexandra Bäcker¹/Heike Merten²

1. Vorbemerkung

Die Problematik der Wahlwerbung durch Dritte, sog. Parallelaktionen, ist an sich kein neues Phänomen. Schon im Vorfeld des Erlasses des Parteiengesetzes fand die Problematik Widerhall in der Fachliteratur.³ Unter der Geltung des PartG wurden dann schon früh zahlreiche Fälle von fragwürdigen Parallelaktionen angeprangert, mit denen die grundgesetzliche Offenlegungspflicht der Parteien beständig umgangen wurde.⁴ Unzählige Werbemaßnahmen für die Ziele einer Partei – mit und ohne ausdrücklichen Bezug auf dieselbe – wurden seit den 60er Jahren von Dritten finanziert. In jüngster Zeit ist das Phänomen allerdings erneut verstärkt aufgetreten und der Ruf nach einer gesetzlichen Regulierung wird lauter.

Die wissenschaftliche Literatur begleitete das mit einer „Mängelberichterstattung“, ohne aber eine Gesamtlösung für die im Zusammenhang mit den Unterstützungsleistungen identifizierten Transparenzprobleme aufzuzeigen.

II. Stand der Forschung

Die juristische Fachliteratur befasste sich zuletzt vornehmlich mit der Frage, welche Unterstützungsleistungen im Rahmen des heute geltenden Parteienrechts von der Transparenzpflicht miterfasst sein könnten. Diskutiert wird dies unter dem Stichwort der Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere“ im Rahmen des parteirechtlichen Einnahmegriffs (§ 26 Abs. 1 S. 2 PartG) und der Voraussetzungen der Spendenannahme sowie insbesondere des Begriffs „erlangt“ in § 25 Abs. 1 S. 4 PartG (sog. Plakatspenden). Dabei sind die Autoren regelmäßig zu der Erkenntnis gelangt, dass die gesetzliche Regelung aufgrund der unumgänglichen Zurechnung der Unterstützungsmaßnahmen zu einer Partei, mithin der zu beweisenden Verantwortlichkeit der Partei, selbst bei einer sehr weiten Auslegung der

Begriffe nicht hinreichend ist, um die mit dem Phänomen verbundenen Transparenzprobleme in Gänze einzuhegen.⁵ Es wurden vielfach gesetzliche Neuregelungen angemahnt, aber nur vereinzelt konkrete Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, die zudem auch nur Teilaspekte des Problems erfassen.

Klein bezweifelt schon ganz grundlegend, ob Aktionen Dritter, die nicht von der Partei veranlasst wurden, überhaupt als Einnahme der begünstigten Partei anzusehen sind. Sofern sie jedoch einer Rechenschaftspflicht unterworfen werden sollen, schlägt *Klein* vor, „an ein – zugegebenermaßen äußerliches, aber – eindeutiges Merkmal“ anzuknüpfen, wie es mit der Formulierung „mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird“ in § 26 Abs. 1 S. 2 PartG bereits enthalten ist.⁶ Soweit ersichtlich werden an die Zurechnung der daraus resultierenden geldwerten Vorteile zur begünstigten Partei keine weiteren Anforderungen gestellt⁷, wengleich vorausgesetzt wird, dass es dann jedenfalls auch einer Vervollständigung der gesetzlichen Regelung dahingehend bedürfe, welche Aktionen in Höhe ihres Geldwerts als Einnahme der begünstigten Partei zu gelten haben.⁸ An eigenen Vorschlägen für eine dahingehend aber für notwendig erachtete Ergänzung des Parteiengesetzes fehlt es.

Die Erfassung von Unterstützungsleistungen Dritter, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, als rechenschaftspflichtige Erträge in einem neu zu fassenden § 26 Abs. 2 PartG und deren Einordnung als Spende, sofern es sich um geldwerte, unentgeltliche und freiwillige Zuwendungen handelt, in einem ebenfalls neu zu fassenden § 27 PartG schlägt *Lehmann* vor. Die Rechenschaftspflicht soll über eine Präzisierung des Begriffs „erlangt“ in einem neu zu fassenden § 26 Abs. 3 PartG ausgelöst werden. Danach sollen Spenden – also auch geldwerte, unentgeltliche und freiwillige Unterstützungsleistungen – von der Partei erlangt sein, wenn „sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines

¹ Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

³ *U. Dübber*, Parteienfinanzierung in Deutschland, 1962, S. 53 ff.

⁴ Siehe *G. Wewer* (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 37 ff., der zahlreiche Beispiele aufzählt.

⁵ Einen Überblick dazu geben etwa *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 193 f.

⁶ *H. H. Klein*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT Drucksache 14/6711, S. 13 f.

⁷ Für Zuwendungen von Fraktionen stellen auch *U. Müller/S. Albrecht*, Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff?, in: DVBl. 2000, S. 1315 (1324), lediglich auf den objektiv gegebenen Zufluss des geldwerten Vorteils bei der begünstigten Partei ab, wengleich ein (aber gleichermaßen bei der Fraktion wie bei der Partei schwer zu ermittelnder bzw. beweisbarer) subjektiver Bereicherungswille beim Zuwendungsgeber vorausgesetzt wird.

⁸ *H. H. Klein*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT-Drucksache 14/6711, S. 14.

hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sind *oder eine solche Person hiervon billigende Kenntnis erlangt.*“ Die vorausgesetzte Kenntnis wird nach dem Neuregelungsvorschlag von *Lehmann* dann zu einer „billigenden“ Kenntnis, mit der Folge der dadurch ausgelösten Rechenschaftspflicht, wenn die verantwortlichen Personen (für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied oder hauptamtlicher Mitarbeiter) nicht unverzüglich nach Kenntnis eine „Zurückleitungsanweisung“ erteilen.⁹ Was Inhalt einer solchen Zurückleitungsanweisung bei geldwerten Unterstützungsleistungen sein könnte und sollte, wird leider nicht weiter präzisiert.

Ein ähnliches Ergebnis erreicht *Hobusch* durch Auslegung schon auf Basis der aktuellen Gesetzeslage: Er schlägt vor, den Parteien bei nachweisbarer positiver Kenntnis von der Unterstützungsmaßnahme eine aktive Zurückweisung des geldwerten Vorteiles (wie bei Geldleistungen nach § 25 Abs. 1 S. 4 HS. 2 PartG) abzuverlangen.¹⁰ Er führt hier an, dass parallel zur Duldungsvollmacht im Zivilrecht in der Untätigkeit der Partei eine Duldung der Werbung zu sehen sei. Selbst bei nachträglicher Kenntnis ist eine mangelnde Reaktion seiner Ansicht nach als konkludente Zustimmung zu werten.¹¹ Wohl um die Folgen dieses weiten Verständnisses der Zurechnung zu mildern, sollen ausschließlich diejenigen werbenden Maßnahmen vom Tatbestand erfasst sein, die „ausdrücklich“ Bezug auf die begünstigte Partei nehmen, indem etwa deren Name oder das Logo Verwendung findet. Als aktive Zurückweisung durch die Partei soll notwendig, aber auch hinreichend sein, zivilrechtlich gegen die Nutzung des Namens oder des Logos vorzugehen.¹²

Kritisch ist zu betrachten, dass ungefragte und ungewollte Wahlwerbung Dritter, anders als Geldleistungen, nicht schlicht „zurückgegeben“ werden kann. Allenfalls im Vorfeld von geplanten Werbeaktionen können diese unter Umständen von der Partei noch

verhindert werden, wenn dies auch durchaus mit Unwägbarkeiten hinsichtlich des Verhinderungserfolges belastet ist. Eine wie auch immer ausgestaltete Zurückweisung macht eine bereits ins Werk gesetzte Unterstützungsmaßnahme nicht ungeschehen. Soweit den Parteien die klageweise Geltendmachung eines Unterlassungsanspruches abverlangt wird, ist zu berücksichtigen, dass ihnen damit nicht nur ein beachtlicher Aufwand zur Abwehr unerwünschter Unterstützung aufgebürdet wird, sondern sie auch mit einem prozessrechtlichen Kostenrisiko belastet werden und zudem angesichts der durchschnittlichen Prozessdauer¹³ eine zeitnahe Entscheidung und damit ein transparenznützlicher Effekt nicht zu erwarten steht. Auch kann, sofern die Partei eben nicht im Vorfeld bereits von einer beabsichtigten Unterstützungsmaßnahme Kenntnis erlangt, ein solcher Anspruch lediglich auf ein künftiges Unterlassen gerichtet sein. So oder so gleicht aber eine Zurückweisung einer nicht in Geld erbrachten Unterstützungsleistung im Gegensatz zur Rückgabe einer Geldleistung den geldwerten Vorteil nicht aus. Im Gegenteil kann eine öffentliche Stellungnahme in einer Mediendemokratie die Öffentlichkeitswirkung sogar (ungewollt) steigern. Zudem kann die Regelung leicht umgangen werden, indem sich die zuständige Person in der Partei darauf beruft, keine Kenntnis gehabt zu haben, dementsprechend die Leistung auch nicht zurückweisen konnte. Der Nachweis positiver Kenntnis der verantwortlichen Personen trifft in der Praxis auf nicht unerhebliche Beweisschwierigkeiten, zumal die Beweiserhebungsmöglichkeiten der für die Kontrolle der Rechnungslegung zuständigen Bundestagsverwaltung als äußerst rudimentär zu bezeichnen sind.

Ein weiterer Vorschlag zum Umgang mit dem Phänomen im Rahmen der aktuell bereits geltenden Rechtslage stammt von *Morlok*, der eine zwar extensive, aber dennoch auf die Zurechnung bezogen zurückhaltendere Lesart des Gesetzestextes präferiert. Nach Ansicht von *Morlok* genügt für die Zurechnung der geldwerten Vorteile durch Wahlwerbung Dritter ein objektiver Nutzen allein nicht. Die Partei erlangt den Vorteil erst, wenn sie über den Einsatz der Mittel disponieren kann.¹⁴ Die Dispositionsmög-

⁹ *S. Lehmann*, Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei, 2018, S. 475, mit ausführlichen Erläuterungen des Vorschlages zur Neufassung der Normen auf S. 212 ff.

¹⁰ *A. Hobusch*, Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung, in: MIP 2019, S. 134 (136).

¹¹ *A. Hobusch*, Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung, in: MIP 2019, S. 134 (137). Für ein solches Begriffsverständnis verweist *Hobusch* auf *Jochum* in Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2018, § 26 Rn. 5. Die genannte Quelle stützt ein solches Verständnis jedoch nicht, da *Jochum* eine konkludente Zustimmung ausschließlich für die Fälle annimmt, in denen die Partei selbst Einfluss auf die Durchführung der Werbemaßnahme genommen hat.

¹² *A. Hobusch*, Parallelaktionen – ein Graubereich im Recht der Parteienfinanzierung, in: MIP 2019, S. 134 (136).

¹³ Nach Daten des BMJV aus dem Jahre 2013 dauern zivilgerichtliche Verfahren (bundes-)durchschnittlich zwischen 4,0 und 6,1 Monaten (Amtsgerichte) bzw. zwischen 6,9 und 12,5 Monaten (Landgerichte), 14,9 % der Prozesse vor den Landgerichten dauern mehr als 12 Monate und 7,0% mehr als 24 Monate; s. https://www.bmjbv.de/DE/Themen/GerichtsverfahrenUndStreitschlichtung/SchutzUeberlangeVerfahren/SchutzUeberlangeVerfahren_node.html (letzter Zugriff 20.11.2019).

¹⁴ *M. Morlok*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, in: NJW 2000, S. 761 (764).

lichkeit ist also das maßgebende Kriterium, wobei die zeitliche Platzierung der Aktivitäten und ihre Einfügung in eine übergreifende Werbekampagne Indizien liefert. Dies mag in der Praxis teilweise zu Beweisschwierigkeiten führen, ist aber nach *Morlok* die einzige Lösung, die der Parteienfreiheit auf der einen Seite und den Transparenzinteressen auf der anderen Seite jeweils noch ausreichend Rechnung trägt. Die Zuordnung jeder einer Partei nützlichen Kampagne als Spende würde einerseits die Parteienfreiheit empfindlich berühren und der Partei eine kaum einzulösende Beobachtungs- und Berichtspflicht über außerparteiliche Aktivitäten auferlegen und andererseits zu schwerwiegenden Abgrenzungsfragen führen.¹⁵ Ähnlich sehen es *Küstermann*¹⁶, *Helmes*¹⁷ und *Krumbholz*¹⁸.

Daneben gibt es weitere Ansätze. So stellt *Jochum* auf die „Zustimmung der Partei“ ab. Die Notwendigkeit einer über ein einverständliches Zusammenwirken hinausgehenden Einflussmöglichkeit auf die Durchführung lehnt sie ab.¹⁹ *Lenski* (*S. Schönberger*) setzt für die Zurechnung sowohl eine Zustimmung der Partei als auch ein Mindestmaß an Einflussmöglichkeiten bei der Durchführung voraus.²⁰ Ähnlich sieht es *Kersten*.²¹

Möglichkeiten, über die existierenden bzw. zu konkretisierenden Regelungen in §§ 25, 26 PartG hinaus den parteipolitischen Wahlkampf durch Dritte Transparenzregeln zu unterwerfen, werden nur ansatzweise angesprochen.

S. Schönberger verweist etwa auf eine konsequente Umsetzung von Regelungen des Presse- und des Telemediengesetzes, um den Transparenzproblemen zu begegnen. Regelungen des Telemediengesetzes (TMG) erfassen jedoch die analogen Unterstützungsleistungen (Plakatwerbung, Flyer, etc.) nicht, sie gelten nur für elektronische Informations- und Kommunikationsdienste (§ 1 Abs. 1 TMG) und auch hier nur eingeschränkt. Erst gerade ist die Bundesnetzagentur mit dem Versuch gescheitert, Webdienste wie Googles

Gmail den deutschen Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) zu unterwerfen. Derlei Dienste seien nach EU-Recht keine elektronischen Telekommunikationsdienste.²² Das Pressegesetz NW sieht zwar vor, dass auf jedem Druckwerk „Name oder Firma und Anschrift des Druckers und des Verlegers“ genannt werden müssen. Diese Angaben gewährleisten jedoch nicht die notwendige Transparenz in der Frage, wer (finanziell) hinter der Unterstützungsleistung zugunsten einer politischen Partei steht. Hinzukommt, dass es an einer zentralen Meldepflicht bzw. einem öffentlichen Register fehlt.

Auch die von *S. Schönberger*²³ als eine von mehreren Problemlösungsstrategien vorgestellte Idee, im Wahlkampf solche Unternehmungen Dritter ganz zu verbieten²⁴, stößt – jedenfalls in Deutschland – wohl auf rechtliche wie praktische Schwierigkeiten. Zunächst ist schon problematisch, abzugrenzen, wann Wahlkampfzeiten sind, stehen doch überaus regelmäßig immer irgendwo in Deutschland Wahlen an. Selbst sofern eine gesetzliche Konkretisierung des Begriffs „Wahlkampfzeit“ erfolgte, vermag eine Begrenzung des Verbotes auf das jeweilige Wahlgebiet bei Landtags- oder Kommunalwahlen allein die Plakatwerbung vor Ort wirksam zu begrenzen. Für Zeitungsannoncen etwa oder digitale Werbung könnten ohnehin lediglich bundesweite Werbeverbote einen Effekt haben, angesichts der Vielzahl an Wahlen eine bedenkliche Rechtsfolge. Führt ein solches Verbot zu einem Monopol der Wahlwerbung durch Parteien und im Umkehrschluss zu einem faktischen Verbot der politischen Beteiligung der Bürger (Dritter), stünde das Demokratieprinzip dem wohl entgegen.²⁵

Wenngleich im Ausland durchaus von einer solchen Verbotskonstruktion in Wahlkampfzeiten Gebrauch gemacht wird, ist aber demgegenüber noch öfter eine Begrenzung der Unterstützungsleistungen der Höhe nach und auch der Adressaten dieser Pflicht nach vorgesehen.²⁶ Einer Übertragbarkeit dieser Regelung

¹⁵ BT-Drucksache 14/6711, S. 68.

¹⁶ *B. Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 141.

¹⁷ *S. Helmes*, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Bundestages, 2014, S. 95 ff.

¹⁸ *A. Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, 2010, S. 86 ff.

¹⁹ *H. Jochum*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2. Aufl. 2018, § 26 Rn. 5.

²⁰ *S.-Ch. Lenski*, PartG, 2011, § 26 Rn. 9.

²¹ *J. Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 26 Rn. 8.

²² EuGH, Urt. v. 13.06.2019, Az. C-193/18.

²³ *S. Schönberger*, Die anonymen Gönner der AfD: Ist mehr Transparenz bei der Wahlwerbung von Dritten für Parteien möglich? Pro: Zunächst die bestehenden Transparenzpflichten durchsetzen!, in: RuP 2016, S. 212.

²⁴ Diese Regelung besteht in 24 Staaten, u.a. Kroatien, Estland, Russland, Südkorea, Luxemburg, Portugal, Spanien, u.v.m.

²⁵ In diesem Sinne auch schon *H. H. Klein*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, BT-Drucksache 14/6711, S. 13 f.

²⁶ Eine erste Recherche hat ergeben, dass die Länder entweder Parallelaktionen ganz verbieten, wie etwa Spanien und Portugal, oder Limits setzen. Verwendet wurde der Datensatz des IDEA „Political Finance Database“. Er umfasst 180 Länder, 74 Fragen in den Bereichen „Bans and limits on private

gen auf Deutschland steht aber vielfach die gänzlich verschiedene Ausgestaltung des Wahl- wie auch des Parteienfinanzierungssystems entgegen. Insbesondere etwa eine Anzeigepflicht für Unterstützungsleistungen von Privaten wie in Italien wird von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages kritisch betrachtet:

„Gesetzliche Regelungen zur Schaffung entsprechender Transparenzpflichten [Dritter] müssten den Spagat schaffen, einerseits den politischen Wettbewerb transparent zu halten, ohne ihn andererseits zu beeinträchtigen. Hinzu kämen zahlreiche grundrechtsrelevante Fragen bei den von einer Transparenzpflicht Betroffenen. Diese reichen von einer Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit den Kommunikationsgrundrechten bis hin zu Fragen der Berufsfreiheit, soweit die Regelungen die Offenlegung von Mitteln aus dem beruflichen Kontext eines Betroffenen verlangen. Vor diesem Hintergrund sind entsprechende Regelungen zwar durchaus denkbar; diese müssten jedoch mit den genannten Verfassungsgütern in Einklang gebracht werden.“²⁷

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die bislang vorgeschlagenen Präzisierungen der bereits existierenden gesetzlichen Regelung zwar klarstellend sein können, die Fälle, in denen eine Zurechnung der geldwerten Vorteile zur begünstigten Partei aufgrund einer wie auch immer konstruierten Verantwortlichkeit für die Unterstützungsleistung Dritter möglich ist, aber nach verschiedenen Ansichten in der Literatur bereits mit einer anderen Auslegung der aktuellen Rechtslage erfasst werden können.

Ungelöst bleibt aber das Problem mangelnder Transparenz der den Parteien zugeflossenen geldwerten Vorteile, wenn ein solcher Verantwortungszusammenhang nicht besteht oder auch nur nicht beweisbar ist.

income“, „Public funding, Regulations on spending“, „Reporting, oversight and sanctions“ und wurde während der Jahre 2017 und 2018 erhoben. Datensatz online verfügbar unter: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>. Die zwei für die vorliegende Fragestellung interessanten Fragen aus dem Datensatz sind: „45. Are there limits on the amount that third parties can spend on election campaign activities?“ (Kategorie „Regulations of spending“) und „53. Do third parties have to submit financial reports on election campaigning?“ (Kategorie „Reporting, oversight and sanctions“). Lohnenswert ist derzeit ein näherer Blick auf Italien. Hier ist Anfang 2019 ein Gesetz in Kraft getreten zur Regulierung der Parallelaktionen. Die Namen der Unterstützer müssen veröffentlicht werden und Verstöße werden mit Sanktionen belegt.

²⁷ Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 11.04.2018, Az. WD 3 – 3000 – 097/18, S. 11.

III. Problemstellung einer rechtlichen Regulierung

Das Phänomen über die Regelungen der politischen Parteien zu lösen ist durchaus problematisch, sofern die Parteien für etwas in die Pflicht genommen werden, was sie nicht (zumindest mit-)veranlasst haben. Eine uneingeschränkte Rechenschaftspflicht sowohl für den konkreten Umfang der Unterstützungsleistung als auch die Herkunft der Mittel und die konkrete Höhe der Kosten birgt durchaus Schwierigkeiten. Die Parteien müssten die „Dritten“ auf Auskunft verklagen um herauszufinden, wer die Maßnahme bezahlt, gedruckt oder auch verbreitet hat, um dann gegenüber dem richtigen Beklagten einen Unterlassungsanspruch (entweder nach zivilrechtlichen Grundsätzen oder auch eines ggf. parteirechtlich dann geregelten) gerichtlich durchzusetzen. Dies dürfte in der praktischen Umsetzung, auch wenn man eine Auskunftspflicht und einen Unterlassungsanspruch ausdrücklich ins Gesetz aufnehmen würde, kaum einen zeitnahen und damit transparenznützlichen Effekt mit sich bringen.

Anders als bei der Pflicht zur Veröffentlichung der Spendernamen ab einer gewissen Spendenhöhe, hat die politische Partei eben nicht zwingend (es sei denn, die oben bereits geschilderten Kriterien der Zurechnung greifen) Zugriff auf die für die Herstellung der erwünschten Transparenz erforderlichen Informationen und kann sie auch nicht zeitnah beschaffen.

Lässt sich das Problem nicht vollständig, sondern nur teilweise (s. dazu noch unten, V.) beherrschen, indem die politischen Parteien in die Pflicht genommen werden, stellt sich die Frage, ob und wie eine Regelung an die „Unterstützer“ anknüpfen kann.

Zu bestimmen gilt es dann zunächst einmal, ein durchaus schwieriges Unterfangen, welche Unterstützungsleistungen eines Dritten einer Partei (zu denken ist hier insbesondere auch daran, Unterstützungsleistungen zugunsten der Abgeordneten, politischen Amtsträger oder Wahlbewerber einer Partei in den Regelungsbereich aufzunehmen) objektiv zugekommen.²⁸ In diesem Zusammenhang wäre nicht

²⁸ H. H. Klein, Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, in: NJW 2000, S. 1441 (1450), steht dem äußerst skeptisch gegenüber: „Parteienfinanzierung transparent zu machen, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Einigermaßen mag es noch gelingen, Geldflüsse über (als solche identifizierbare!) Parteikonten unter Kontrolle zu nehmen. [...] Die Aufwendungen von Sponsoren der unterschiedlichsten Art, soweit sie nicht ausdrücklich, wohl aber der Sache nach für eine bestimmte Partei werben, werden von den Vorschriften des Parteiengesetzes nicht erfasst. Das ist auch schwierig, weil es Jedermann unbenommen bleiben muss, sein Geld für politische

nur näher zu klären was, sondern auch wann (Stichwort: Wahlkampfzeit), von wem und von wo (Stichwort: Ausland) geleistet werden darf.

Um die gewünschte Transparenz dann herzustellen, wäre eine irgendwie geartete Veröffentlichung der Zuwender notwendig. Dabei kommt es zu Eingriffen in Grundrechte der Beteiligten, die der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen.²⁹

IV. Möglicher Regelungsort für eine unmittelbare Inpflichtnahme der Dritten

Es kommen durchaus im ersten Angang mehrere Regelungsorte für die Verankerung von unmittelbar sich an Dritte richtende Transparenzpflichten für Unterstützungsleistungen in Betracht, die es näher zu betrachten gilt.

1. Wahlgesetze

Das Bundeswahlgesetz könnte als Regelungsort lediglich für Parallelaktionen mit Bezug auf die Bundestagswahl dienen. Es fehlt an einer Festlegung der Wahlkampfzeiten, die mit der Neuregelung zwingend zu definieren wäre, um die politische Beteiligung der Bürger nicht über Gebühr einzuschränken. Dabei scheint es bei erster Betrachtung durchaus im Ermessen des Gesetzgebers, auch einen Zeitraum von etwa sechs Monaten vor und drei Monate nach der Wahl festzuschreiben, um ggf. auch „Dankeschön“-Parallelaktionen transparent zu machen.

Die Länder müssten ggf. je eigene Regelungen in ihre Landeswahlgesetze aufnehmen. Es liegen unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen vor.³⁰

2. Vereinsgesetz

Das Vereinsgesetz könnte lediglich die Parallelaktionen erfassen, die von Vereinen getragen werden. Das Phänomen würde also lediglich unvollständig erfasst werden können und in großem Umfang Umgehungsmöglichkeiten belassen.

Zwecke, insbesondere für die Propagierung seiner politischen Meinung, auszugeben, und kaum handhabbare Kriterien entwickelt werden können, die eine eindeutige Entscheidung darüber erlauben, welcher Partei eine bestimmte Aktion direkt oder indirekt genützt hat oder zu nützen bestimmt war.“

²⁹ S. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 11.04.2018, Az. WD 3 – 3000 – 097/18, S. 11.

³⁰ Ein Vorschlag für eine wahlgesetzliche Regelung trotz der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen stammt etwa vom Bundestagspräsidenten, BT-Drucksache 18/10710, S. 50 und 117 f.

3. Parteiengesetz

In das Parteiengesetz Regelungen aufzunehmen, durch die natürliche oder juristische Personen zur Transparenz verpflichtet werden, ist nur dann möglich, wenn der Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 5 GG nicht darauf beschränkt ist, unmittelbar die Tätigkeit politischer Parteien zu regeln, sondern die Gesetzgebungskompetenz sich auch darauf erstreckt, diejenigen Tätigkeiten mitzuregulieren, die von anderen als den politischen Parteien ausgeführt werden, aber inhaltlich parteipolitische Betätigung verfolgen. Notwendig wäre eine Einbeziehung jeglicher Art Mitwirkung an (partei-)politischer Willensbildung im Vorfeld staatlicher Wahlen, da Anknüpfungspunkt der Regelung – jedenfalls bei „aufgedrängten“ Unterstützungsleistungen, die nicht der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt der politischen Partei unterliegen – eben nicht die Mitwirkung der politischen Partei an der politischen Willensbildung ist.

Die Gesetzgebungskompetenz für eine bundeseinheitliche Regelung ergäbe sich dann aus Art. 21 Abs. 5 GG. Diese Lösung hätte den Vorteil, dass man die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Rechts der parteinahen Stiftungen dann ebenfalls aus Art. 21 GG konstruieren könnte.³¹ Gerade diese hier als Vorteil verstandene Perspektive lässt rechtspolitisch – wie die Praxis der Stiftungsfinanzierung der vergangenen Jahrzehnte nahelegt – aber wohl eher Widerstand erwarten.

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der oben erwähnten Grundrechtseingriffe wäre dann wohl über Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG möglich. Jedoch steht die Möglichkeit einer Rechtfertigung über Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG vor dem Problem, dass dem Grunde nach nicht die Parteien Adressaten der Transparenzpflicht wären, aber Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG explizit die Parteien verpflichtet, „über die Herkunft und Verwendung *ihrer* Mittel sowie über *ihr* Vermögen öffentlich Rechenschaft“ zu geben. Diesem Problem ließe sich dadurch begegnen, dass die (näher zu bestimmenden) „Unterstützungsleistungen“ unabhängig von ihrer Annahme durch eine Partei als rechenschaftspflichtige geldwerte Vorteile der Parteien zu werten sind, weshalb die Offenlegungspflicht auch diejenigen trifft, die statt der Parteien selbst, aber für diese tätig werden. Gleichwohl lassen sich unproblematisch über Art. 21 GG nur Offenlegungspflichten

³¹ Dazu jüngst *H. Merten*, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Krüper u.a. (Hrsg.), *Die Organisation des Verfassungsstaates*, FS Morlok, Tübingen 2019, S. 395 (406 ff.); s. auch schon *H. Merten*, *Parteiahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 127 ff.

der Parteien (dazu noch unten, V.), nicht aber der Dritten begründen.

4. Transparenzgesetz für Wahlkampagnen

Für ein eigens geschaffenes „Wahlkampffinanzierungstransparenzgesetz“, um die Unterstützungsleistungen bei staatlichen Wahlen zu regulieren, stellt sich schon die grundlegende Frage, auf welchem Wege sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes konstruieren ließe.³² Eine Zuordnung zu einem Kompetenztitel ist fraglich. Es kommen eigentlich nur Art. 38 GG, der aber lediglich eine Regelungsmöglichkeit für die Bundestagswahl eröffnet und daher zusätzliche Regelungen in den Landeswahlgesetzen erforderlich macht, oder Art. 21 GG mit den eben geschilderten Problemen in Betracht. Diese Lösung hätte aber den Vorteil, gleichzeitig die bisher unregelte und mehrfach angemahnte³³ Transparenz der Finanzierung von Wahlbewerbern normieren zu können, die nicht vom Regelungsbereich des Parteiengesetzes erfasst sind und infolgedessen auch nicht dessen Rechenschaftspflichten unterliegen.

V. Mögliche Regelungsinhalte des Parteiengesetzes

Spenden an politische Parteien sind als Ausfluss der politischen Betätigungsfreiheit der Bürger durch Artt. 21 Abs. 1, 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geschützt. Unabhängig davon, ob dies auch für sonstige Unterstützungsleistungen zugunsten einer politischen Partei gilt, stehen den Unterstützern jedenfalls auch die Kommunikationsgrundrechte zur Seite, deren Freiheitsgewährleistungen für das bürgerschaftliche Engagement im Bereich der politischen Betätigung durch das Demokratieprinzip verstärkt werden. Handelt es sich um Zuwendungen juristischer Personen, die das Prinzip der Volkssouveränität unmittelbar nicht erfasst, steht diesen jedenfalls die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG zur Seite.

³² Näher zu den möglichen Inhalten eines solchen Gesetzes Lobby-Control, Eckpunkte für eine Regelung des Parteisponsoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung, 23.08.2018, S. 6 ff., die u.a. eine Registrierungs- und Anzeigepflicht für Wahlkampagnen Dritter fordern, online abrufbar unter https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf (letzter Abruf 21.11.2019).

³³ OSZE-Bericht zur Bundestagswahl 2017 veröffentlicht am 23.11.2017, S. 7 (A.) und S. 10 (Empfehlung IX. 1.), online abrufbar unter <https://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/363781?download=true> (letzter Abruf 18.11.2019); GRECO Third Evaluation Round, RC3 (2019) vom 22.03.2019 veröffentlicht am 04.07.2019, online abrufbar unter https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRE_CO_3_Runde_2ndCompliancereport-2nd-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Abruf 18.11.2019).

Von den Spenden unterscheiden sich die Unterstützungsleistungen in Gestalt sog. „Parallelaktionen“ vor allem dadurch, dass ein unmittelbarer Verantwortungszusammenhang mit den Parteien, denen solche Unterstützungsleistungen zugutekommen, nicht hergestellt werden kann, entweder, weil ein solcher tatsächlich nicht existiert oder jedenfalls nicht beweisbar ist. Ist eine begünstigte politische Partei verantwortlich in dem Sinne, dass die Unterstützungsleistungen in einem (wie auch immer verstandenen, s. dazu schon oben) Einvernehmen mit der Partei erbracht werden, gibt es keine Regelungslücke, da diese Unterstützungsleistungen bereits von der Rechenschaftspflicht für Spenden erfasst sind oder zumindest – durch oben bereits geschilderte Vorschläge zur Präzisierung der Normen – erfasst werden können.

Für darüberhinausgehende Unterstützungsleistungen in Gestalt sog. „echter“ **Parallelaktionen** bedarf es neuer Regeln. Ziel muss es dabei sein, Umgehungen der Rechenschaftspflichten der politischen Parteien möglichst zu verhindern und größtmögliche Transparenz der vor allem auch finanzkräftigen Einflussnahme auf den Parteienwettbewerb herzustellen.

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG rechtfertigt Offenlegungspflichten der politischen Parteien. Ob der Geltungsbereich der Norm auch „Dritte“ erfasst, die selbst nicht politische Parteien sind, aber durch ihre nicht einvernehmlich mit den Parteien ins Werk gesetzten Unterstützungsaktionen Einfluss auf den Parteienwettbewerb nehmen, ist fraglich. Eine entsprechende verfassungsrechtliche Auslegung ist denkbar, aber angesichts der bisherigen Praxis, die den Geltungsbereich des Art. 21 Abs. 5 GG auf die Regelung der sog. „Parteikernorganisationen“ beschränkt, nicht unproblematisch.

Gesetzliche Regelungen, die nicht an den politischen Parteien selbst anknüpfen und stattdessen „Dritte“ in die Pflicht nehmen, wären daher mit dem Risiko behaftet, dass diese in Ermangelung einer Gesetzgebungskompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG und mangels Rechtfertigung durch die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG (müssen über die Herkunft und Verwendung *ihrer* Mittel sowie über *ihre* Vermögen öffentlich Rechenschaft geben) keinen Bestand haben könnten.

Nicht die politischen Parteien, sondern die „Unterstützer“ als Adressaten einer gesetzlichen Regelung zu wählen, birgt darüber hinaus weitere Unwägbarkeiten. Ein generelles Verbot etwa gerät mit den grundrechtlichen Gewährleistungen zugunsten der

„Unterstützer“ in Konflikt und lässt sich nur schwerlich rechtfertigen. Überdies würde die Durchsetzung eines solchen Verbots, dessen Kontrolle und Sanktionierung ganz erhebliche praktische Probleme bereiten: schon beginnend mit der Frage der Zuständigkeit (soll der Bundestagspräsident die Einhaltung des Verbots bundesweit selbst überwachen?) bis hin zu den dafür erforderlichen personellen Ressourcen. Auch eine Regelung, die den „Unterstützern“ Transparenzpflichten auferlegt, stieße an dieselben rechtspraktischen Grenzen wie das Verbot solcher Unterstützungsleistungen.

Offenlegungspflichten für die politischen Parteien selbst vorzusehen, ist unter den Gesichtspunkten der Gesetzgebungskompetenz wie auch der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer solchen Regelung daher wohl der gangbarere Weg, der freilich auch mit dem Problem einer nur begrenzt herstellbaren Transparenz umgehen muss. Wie oben bereits dargelegt, handelt es sich bei den von der Neureglung zu erfassenden Unterstützungsleistungen in Gestalt „echter Parallelaktionen“ um solche, die nicht von der Partei zu verantworten sind und deren Ursprung die Partei möglicherweise tatsächlich nicht kennt, der sich möglicherweise auch nicht (in überschaubarem Zeitraum mit vertretbarem Aufwand) ermitteln lässt oder die jedenfalls nicht beweisbar einem bestimmten Unterstützer zugerechnet werden können. Die Ausdehnung der Veröffentlichungspflichten auf Parallelaktionen, selbst wenn die Namen der Unterstützer im Dunkeln bleiben, ist rechtlich vor dem Hintergrund von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aber nicht nur möglich, sondern sogar begrüßenswert. Es liegt sehr wohl auch im Interesse einer informierten demokratischen Öffentlichkeit, zu wissen, ob und in welchem Umfang eine politische Partei von anonym bleibenden Quellen unterstützt wird.

Um hier den Anreiz zur Verschleierung der Herkunft solcher Unterstützungsleistungen gering zu halten, sollte eine Pflicht der Partei zur Ausweisung der für die Unterstützungsleistung von dem Dritten tatsächlich aufgebrachtten Kosten (soweit ermittelbar und/oder bekannt) oder der kalkulatorischen Kosten (soweit der Unterstützer unbekannt oder nicht auskunftsgewillt ist) vorgesehen werden. Soweit alle relevanten Daten (Unterstützer und aufgewendete Kosten) bekannt sind, sind diese im Rechenschaftsbericht der begünstigten politischen Partei mit zu veröffentlichen, soweit nicht, wären die kalkulatorischen Kosten ergänzt um den ausdrücklichen Hinweis „unbekannter Unterstützer“ oder „keine Angaben des Unterstützers zur Höhe der aufgewendeten

Kosten“ im Rechenschaftsbericht oder – der Übersichtlichkeit halber – in einem gesonderten Anhang aufzunehmen.

Da auch Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände nur dann unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der Zuwendung im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind, sofern deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 10.000 € übersteigt (§ 25 Abs. 3 S. 1 PartG), sollten die Offenlegungspflichten auch hier nicht weiter reichen. Es empfiehlt sich aber, darüber nachzudenken, ob die Summen nicht geringer anzusetzen sein sollten.³⁴ Freilich sind die Rechenschaftsberichte immer erst sehr zeitverzögert öffentlich verfügbar. Daher sollte wie auch bei Spenden über 50.000 € (§ 25 Abs. 3 S. 2 PartG) eine ad-hoc-Veröffentlichungspflicht vorgesehen sein. Auch hier empfiehlt sich aber eine Korrektur der Summe, ab der die Pflicht greift, deutlich nach unten.³⁵ Als maßgeblicher Zeitpunkt für das Einsetzen der Pflicht zur Sofortveröffentlichung sollte nicht nur auf die nachweisbare positive Kenntnis der Finanzverantwortlichen der Partei abgestellt, sondern ähnlich wie bei der strafbefreienden Selbstanzeige für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht nach § 23b PartG festgelegt werden, dass es darauf ankommt, wann die Unterstützungsmaßnahme „öffentlich bekannt geworden“ ist. Da jedoch anders als bei Spenden, die zum maßgeblichen Zeitpunkt unzweifelhaft in den Verfügungs- und Verantwortungsbereich einer politischen Partei gelangt sind, die begünstigte politische Partei bei Unterstützungsleistungen selbst noch Aufklärungsarbeit betreiben muss, ist wohl das Zugeständnis einer Prüfzeit angeraten. Insbesondere sofern die Parteien mangels kooperationswilliger Unterstützer darauf angewiesen sind, lediglich die kalkulatorischen Kosten ad hoc zu veröffentlichen, um ihrer Rechenschaftspflicht zu genügen, bedarf es eigener Erhebungen zum Umfang der Werbeaktion, für die ein Prüfzeitraum von etwa vier bis sechs Wochen angemessen scheint.

Auch die Spendenannahmeverbote sollten auf Unterstützungsleistungen durch „echte Parallelaktionen“ ausgeweitet werden. Wer nicht spenden darf, sollte auch keine anderen Unterstützungsleistungen erbrin-

³⁴ GRECO Third Evaluation Round, RC3 (2019) vom 22.03.2019 veröffentlicht am 04.07.2019, S. 5, online abrufbar unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_3.Runde_2ndComplianceReport-2nd-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Abruf 18.11.2019).

³⁵ Ebd.

gen dürfen. Anderenfalls könnten die Spendenannahmeverbote allzu leicht umgangen werden. Zumindest in den Fällen, in denen sich Unterstützer ermitteln lassen, für die ein solches „Unterstützungsverbot“ gilt, sollten dann wohl auch entsprechende Sanktionsregelungen Platz greifen. Anders als bei Spenden, die in den Verfügungsbereich der Partei gelangt sind, kommt hier eine unverzügliche Rückzahlung an den Spender (§ 25 Abs. 1 S. 3 PartG) oder eine Weiterleitung an den Bundestagspräsidenten (§ 25 Abs. 4 PartG) jedoch nicht als sanktionsbefreiend in Betracht. Es stellt sich daher die Frage, auf welche Weise unzulässige Unterstützungsleistungen sanktioniert werden können und sollen. Dabei muss auch bedacht werden, dass „böswillige“ Unterstützer es unter Umständen auch gerade darauf absehen können, Sanktionen gegen eine Partei auszulösen. Selbst sofern ausschließlich eine Pflicht vorgesehen wird, den Betrag der tatsächlichen oder kalkulatorisch ermittelten Kosten der Unterstützungsleistung an den Bundestagspräsidenten weiterzuleiten, da die Partei ja insofern zumindest eigene Aufwendungen erspart hat, kann einer Partei gleichwohl etwas aufgedrängt werden, was sie selbst eventuell gar nicht oder jedenfalls nicht so beworben hätte. Schlimmstenfalls kann auf diese Weise der finanzielle Spielraum für zukünftige Maßnahmen deutlich beschränkt werden, so dass letztlich die Entscheidung für die Verwendung des (Werbe-)Ets der Partei jedenfalls teilweise nicht mehr diese selbst, sondern (ggf. auch unbekannte) Dritte treffen könnten.

Im Gesamtkonzept des Rechtes der Parteienfinanzierung sollte dann auch klargestellt werden, dass die den Parteien aus „echten Parallelaktionen“ zugutegekommenen geldwerten Vorteile bei der Berechnung des Eigenanteils im Rahmen der relativen Obergrenze (§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG) keine Berücksichtigung finden. Wer bewusst und gewollt die Spendenregelungen des Parteiengesetzes nicht greifen lassen will, der soll auch nicht in den Genuss des für Spenden geltenden „Belohnungssystems“ gelangen bzw. soll solche Rechtsfolgen nicht auslösen können. Insgesamt erweist sich die Regelung des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG i.V.m. § 24 Abs. 4 Nr. 1-7 PartG schon ganz grundsätzlich als wenig glücklich, da insbesondere die Einbeziehung der Nr. 5-7 sich kaum mit dem das Parteienfinanzierungssystem im Übrigen prägenden Gebot vereinbaren lässt, dass Maßstab für die Verteilung der staatlichen Mittel die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft sein soll.³⁶ Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit, aus Beteiligungen, aus

sonstigem Vermögen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit drücken keinen Rückhalt in der Bevölkerung, sondern lediglich Finanzgeschick aus. Der Sache nach sollten derlei Einnahmen bei der Berechnung der relativen Obergrenze daher ohnehin keine Rolle spielen. Eine Änderung des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG, durch den die zu berücksichtigenden Einnahmen auf die Nr. 1-4 des § 24 Abs. 4 PartG beschränkt werden, ist daher angeraten. Jedenfalls aber ist sicherzustellen, dass die Einnahmen aus „echten Parallelaktionen“ als sonstige Einnahmen (§ 24 Abs. 4 Nr. 9 PartG) zu verbuchen und damit von der Anrechnung auf die relative Obergrenze ausgeschlossen sind.

In der Sache könnte auch näher ausgestaltet werden, welche Unterstützungsleistungen von der Offenlegungspflicht betroffen sind. Hier sollte in erster Linie insbesondere die Werbung für eine politische Partei und deren Kandidaten von der Rechenschaftspflicht erfasst sein. Blieben explizit für die Wahlbewerber von Parteien erbrachte Unterstützungsleistungen außen vor, wäre der Umgehung der Offenlegungspflicht Tür und Tor geöffnet. Die in § 26 Abs. 1 S. 2 PartG verwendete Formulierung, wonach Leistungen erfasst sind, mit denen „ausdrücklich für eine Partei geworben wird“, erscheint klarstellungsbedürftig. Werbender Charakter und damit geldwerter Vorteil der begünstigten Partei ist auch dann anzunehmen, wenn auf Nennung des Namens, der Kurzbezeichnung oder auf Verwendung des Logos der beworbenen Partei verzichtet wird. Maßgeblich für eine Abgrenzung sollte hier der sich einem objektiven Dritten aufdrängende Gesamteindruck der Unterstützungsleistung sein. Erfasst werden sollten daher alle Maßnahmen, mit denen objektiv für eine Partei oder deren Wahlbewerber geworben wird.

Naheliegend ist es, die für „echte Parallelaktionen“ rechenschaftspflichtigen Parteien mit Reaktions- und Handlungsmöglichkeiten auszustatten, um ihrer Rechenschaftspflicht auch nachkommen zu können. So ist es etwa ratsam, die Parteien ausdrücklich im Parteiengesetz mit einem Unterlassungsanspruch gegen Dritte auszustatten, deren „Unterstützung“ sie nicht wollen. Um einen solchen Unterlassungsanspruch auch effektiv auszugestalten, empfiehlt es sich, auch ein flankierendes Recht auf rechtzeitige Unterrichtung über geplante Unterstützungsmaßnahmen zu regeln. Einem solchen korrespondiert notwendig eine entsprechende Pflicht der Dritten zur Anzeige geplanter Maßnahmen bei der Partei. Es reicht nicht, den Parteien lediglich zu ermöglichen, im Nachhinein wenigstens noch künftige „aufgedrängte Unter-

³⁶ BVerfGE 85, 264 (292).

stützungsleistungen“ zu verhindern, wenn die Rechenschaftspflicht eine Partei aus Transparenzgründen bei jeglicher Art „echter Parallelaktionen“ trifft. Dies ist wiederum Konsequenz des Umstandes, dass eine Zurückweisung von bereits ins Werk gesetzten Sachleistungen den geldwerten Vorteil nicht ausgleichen kann. Diese Inpflichtnahme Dritter stößt zwar schon an die Grenzen der unproblematisch von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 21 Abs. 5 GG erfassten Regelungsbefugnis des Parteiengesetzgebers (dazu schon oben), liegt aber wohl angesichts des sehr engen Sachzusammenhangs mit der den Parteien auferlegten Offenlegungspflicht und deren Durchsetzung im Rahmen des Möglichen.

Letztlich ist eine solchermaßen ausgestaltete Transparenzpflicht für Unterstützungsleistungen durch Dritte als Anreizsystem zu verstehen, die Unterstützung – derer Parteien zweifelsohne auch in finanzieller Hinsicht bedürfen – auf dem eigentlich dafür vorgesehenen Weg zukommen zu lassen, der eben den notwendigen und auch unerlässlichen Rückhalt der Parteien in der Bevölkerung offen zum Ausdruck bringt: als Spende. Verschleierte und undurchsichtige Unterstützung untergräbt Vertrauen in einen offenen und demokratischen Willensbildungsprozess.

VI. Prüf- und Ermittlungsbefugnisse

Das Parteiengesetz überträgt in § 23a Prüfungspflicht und -recht der vorgelegten Rechenschaftsberichte dem Bundestagspräsidenten und bestimmt gleichzeitig ein gestuftes Verfahren, in dem Prüfungsrecht und Prüfungspflicht durchgesetzt werden.

Eine erste Prüfung erfolgt, sobald der Rechenschaftsbericht beim Bundestagspräsidenten eingereicht wird. Geprüft wird, ob der Bericht gesetzeskonform zustande gekommen ist. Liegen „konkrete Anhaltspunkte“³⁷ dafür vor, dass Angaben unrichtig sind, wird die zweite Prüfungsstufe (§ 23a Abs. 2 PartG) eingeleitet. Dabei sieht das Gesetz zunächst eine Selbstaufklärungspflicht („Binnenüberprüfung“³⁸) der Partei einschließlich der von ihr beauftragten Wirtschaftsprüfer vor (§ 23a Abs. 2 S. 1 PartG). Räumt die Stellungnahme die Zweifel nicht aus, so „kann“ die nächste Stufe greifen, die dann die Kon-

trollschärfe durch die Einschaltung von Fremdwirtschaftsprüfern erhöht (§ 23a Abs. 3 PartG). Diesem, im Einvernehmen mit der Partei bestellten, externen Prüfer hat die Partei Zugang und vollständige Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren (§ 23a Abs. 3 S. 2 PartG). Nach Abschluss des Verfahrens stellt der Bundestagspräsident in einem Bescheid ggf. Art und Höhe der Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichtes fest (§ 23a Abs. 4 PartG). Eine erneute Prüfung ist nur vor Ablauf von 10 Jahren zulässig (§ 23a Abs. 1 S. 3 PartG).

Schon die kurze Beschreibung dieses Prüfungsverfahrens offenbart dessen Schwächen.³⁹ Der Bundestagspräsident hat keinerlei eigenständige Ermittlungs- und Handlungsbefugnisse. Schon bei der Einleitung eines Prüfungsverfahrens, bei dem er zwar laut Gesetz das Initiativprüfungsrecht hat, ist er grundsätzlich abhängig von anderen staatlichen Stellen sowie Berichten in Presse, Rundfunk und Fernsehen, um mögliche Unrichtigkeiten aufzuzeigen. Widersprüchlich in sich ist auch, die Einsetzung eines externen Wirtschaftsprüfers zum einen in das Ermessen des Bundestagspräsidenten zu stellen und zum anderen dann das Einverständnis der Partei zu verlangen. Dass die Kosten des Prüfungsverfahrens dann gem. § 23a Abs. 3 S. 3 PartG der Präsident des Deutschen Bundestages zu tragen hat – und zwar immer, unabhängig davon, ob die zur Einleitung des Verfahrens berechtigenden Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht sich bewahrheiten oder nicht – ist kritisch zu hinterfragen.

Die verfassungsrechtlich garantierte Staatsfreiheit der Parteien auf der einen Seite und die Befürchtung vor parteipolitischen Instrumentalisierungsversuchen auf der anderen Seite haben die gesetzgeberische Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens geprägt und ein durchaus unbefriedigendes Ergebnis hervorgebracht. Hier gilt es deutlich nachzubessern.

Ansatzpunkte dafür sind zum einen, der Bundestagsverwaltung gesetzlich klar umrissene Ermittlungsbefugnisse zuzusprechen und die Abteilung personell besser auszustatten. Zum anderen ist darüber nachzudenken, die Mittelverwaltung aus der politiknahen Bundestagsverwaltung herauszulösen und einer unabhängigen Stelle zu übertragen.⁴⁰

³⁷ Was konkrete Anhaltspunkte sind, bestimmt das Gesetz nicht. Die Gesetzesbegründung spricht davon, dass konkrete Anhaltspunkte „sich für den Bundestagspräsidenten insb. aufgrund von Zeugenaussagen z.B. in Untersuchungsausschüssen oder aufgrund von Ermittlungen von Staatsanwaltschaften bzw. von Steuerbehörden ergeben“ können, BT-Drucksache 14/8778, S. 18.

³⁸ S.-Ch. Lenski, PartG, 2011, § 23a Rn. 11.

³⁹ Siehe zur Kritik an der Regelung auch F. Saliger, Parteien-gesetz und Strafrecht, 2005, S. 557 ff.

⁴⁰ So auch GRECO Third Evaluation Round, RC3 (2019) vom 22.03.2019 veröffentlicht am 04.07.2019, S. 5, online abrufbar unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_3.Runde_2ndCompliancebericht-2nd-addendum_englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter

VII. Weitere Regelungslücken

Die ergänzende Regelung von Transparenzpflichten für Unterstützungsleistungen Dritter im Parteiengesetz ist notwendig und möglich. Dies darf nicht den Blick dafür verstellen, dass das Parteiengesetz mit seinen zahllosen Änderungen und Ergänzungen des Finanzierungsrechts im Laufe der Jahrzehnte auf der einen Seite und der seit seines Inkrafttretens nahezu unangetastet gebliebenen Regelungen im Übrigen auf der anderen Seite mittlerweile – aus Sicht der in die Pflicht genommenen Parteien und ihrer ehrenamtlich tätigen Mitglieder gewiss – zu einem teilweise undurchdringlich scheinenden Paragraphenschwamm, teilweise rückständig anmutenden Rechtsfundus geworden ist. Eine Neufassung des Parteiengesetzes, die sich nicht nur Reparatur- und Nachbesserungsarbeiten im Detail, sondern einer an die heutigen Gegebenheiten angepassten Regelung aus einem Guss verpflichtet sieht, wäre wünschenswert, ist aber wohl unrealistisch. Jedoch lässt sich an vielen Stellen Reformbedarf erkennen.⁴¹ An einigen, nachfolgend beispielhaft erwähnten Stellen sind Reformen ratsam.

1. Allgemeine Bestimmungen und innere Ordnung

Die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes auf europäischer Ebene hat bei den allgemeinen Bestimmungen keinerlei Eingang in den Gesetzestext gefunden, weder bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Stellung und der Aufgaben der Parteien (§ 1 PartG), noch im Rahmen des Parteibegriffs (§ 2 PartG). Allein bei der Verteilung der staatlichen Mittel haben die bei Europawahlen errungenen Stimmen Berücksichtigung gefunden. Die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes auf kommunaler Ebene ist hingegen als von den Parteien zu erfüllende Aufgabe in § 1 PartG festgeschrieben, ohne dass die Erfüllung dieser Aufgabe bei der Zuschreibung der Parteieigenschaft oder der Finanzierung eine Rolle spielt. Unter beiden Aspekten hält das Parteiengesetz mit den tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen nicht Schritt.

Die Auflösung einer Partei oder eines Gebietsverbandes, die Abspaltung von oder die Verschmelzung mit anderen Parteien findet in § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG lediglich Erwähnung. Rechtspraktisch stellen sich derlei rechtliche Umgestaltungen als durch die

allgemeinen zivil-, aber auch wahlrechtlichen (Stichwort: „politisches Kapital“ wie Rang auf dem Stimmzettel etc.) Regelungen nur gänzlich unzureichend erfasst dar. Auch wenn es nicht tägliches politisches Geschäft ist, so gab es in der Vergangenheit sehr wohl nicht unbedeutende Anwendungsfälle (Verschmelzung von Die Linke und WASG sowie die „Parteiwerdung“ der Freien Wähler), für die eine eindeutigere und den Besonderheiten des Parteienrechts gerecht werdende gesetzliche Ausgestaltung dieser Verfahren hilfreich gewesen wäre. Im Sinne der Parteien(gründungs- und -auflösungs)freiheit wären klarstellende gesetzliche Regelungen nützlich.

Dass zudem in § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG allein für die Fusion oder Auflösung einer Partei die Urabstimmung als mögliches innerparteiliches Entscheidungsverfahren Erwähnung findet, kann zudem angesichts der tatsächlichen Entwicklung und den Bedürfnissen einer sich immer weiter ausdifferenzierenden und mobiler werdenden Gesellschaft nur als rückständig und praxisfern bezeichnet werden. Basisdemokratische Entscheidungsverfahren und namentlich die Urabstimmung sollte das Parteiengesetz ausdrücklich ermöglichen, insbesondere hat sich in der Vergangenheit ein praktisches Bedürfnis gezeigt, auch eine verbindliche Wahl der Vorsitzenden per Urabstimmung neben der in § 9 Abs. 4 PartG vorgesehenen Wahl durch den Parteitag grundsätzlich zuzulassen.

Auch ein allzu striktes Festhalten an dem in § 7 Abs. 1 S. 1 PartG zum Ausdruck kommenden Wohnsitzprinzip ignoriert die Anforderungen an eine der mobilen Gesellschaft gerecht werdende Organisationsstruktur. Nicht nur eine größer gewordene Mobilität, sondern auch die steigende Zahl von Bürgern mit mehreren Wohnsitzen und die voraussichtlich künftig weiter ansteigenden Zahlen wahlberechtigter Auslandsdeutscher in Grenzregionen lassen Ausnahmen vom Wohnsitzprinzip sachgerecht erscheinen.⁴²

Das in § 7 PartG (kleinteilige gebietliche Gliederung) und § 9 Abs. 1 S. 3 PartG („zusammentreten“) zum Ausdruck kommende Versammlungsprinzip bleibt im digitalen Zeitalter hinter den sich bietenden neuen Kommunikationsformen zurück. Solange sich Manipulationsmöglichkeiten nicht sicher ausschließen lassen und Geheimheit von Abstimmungen nicht zuverlässig gewährleistet werden kann, ist für grundlegende verbindliche Entscheidungen eine gänzliche Ersetzung des Versammlungsprinzips ver-

Abruf 18.11.2019). Als unabhängige Stelle kommt eine eigene Bundesbehörde, aber auch ein anderes unabhängiges Amt etwa nach dem Beispiel des Wehrbeauftragten in Betracht.

⁴¹ S. etwa J. Prommer, Novellierungsbedarf im Parteienrecht, 2014, passim.

⁴² Dazu schon M. Morlok/A. Bäcker, Zur Beteiligung von Auslandsdeutschen an der politischen Willensbildung in Deutschland, in: MIP 2013, S. 5 (18).

standen als Zusammenkunft von körperlich Anwesenden nicht sinnvoll. Jedoch sollte das Parteiengesetz den Einsatz moderner Kommunikationsformen ermöglichen und Formen digitaler Entscheidungsfindung ergänzen.

In anderer Weise den rechtstatsächlichen Entwicklungen nicht gerecht wird der in § 10 PartG geregelte Ausschluss von Parteimitgliedern. Zu Recht stellt § 10 Abs. 4 PartG hohe Anforderungen an den Ausschluss und legt in § 10 Abs. 5 PartG die Ausschlussentscheidung ausschließlich in die Hände der Parteischiedsgerichte.⁴³ Damit nicht zu vereinbarend halten viele Parteien an einer – bislang gleichwohl rechtswidrigen, aber nicht geahndeten – Praxis eines satzungsrechtlich⁴⁴ verankerten „automatischen Ausschlusses“ beitrags säumiger Mitglieder fest, ohne dass ein Parteischiedsgericht über den Ausschluss entscheiden müsste.⁴⁵ Bei Nichterfüllung der Beitragspflicht ermöglicht jedoch § 10 Abs. 2 PartG lediglich eine satzungsrechtliche Beschränkung der Ausübung des Stimmrechtes beitrags säumiger Mitglieder.⁴⁶ Es wäre wohl an der Zeit, der gelebten, aber derzeit noch rechtswidrigen Praxis den Charakter eines Rechtsbruches zu nehmen und eine Regelung in das Parteiengesetz aufzunehmen, wonach die Satzung auch einen automatischen Ausschluss vorsehen darf.

2. Parteienfinanzierung

Auch im Bereich der Parteienfinanzierung bleibt neben der Regelung der Unterstützungsleistungen Dritter noch gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Das weite Feld des seit langem als unzureichend regle-

mentierten Sponsorings⁴⁷ ist hier zu nennen. Eine Regelung entsprechend der Regelung der Unterstützungsleistungen böte sich an.

Dass nach § 25 Abs. 1 PartG unzulässige Bargeldspenden (solche über 1.000 €) nach § 31c PartG sanktionslos bleiben, ist eine kaum hinnehmbare Regelungslücke.

Das Problem einer Umgehung der Parteispendenregelungen durch Spenden an Abgeordnete und Kandidaten der Parteien gilt es ebenfalls noch zu lösen. Ein geeigneter Regelungsort wäre § 25 Abs. 1 PartG. Direktspenden an Kandidaten, die (noch) keine Abgeordneten sind, unterfallen keinerlei Offenlegungspflichten. Bei Abgeordnetenspenden liegt es derzeit auf Bundesebene im Ermessen des Abgeordneten, ob er eine Spende an die Partei weiterleitet und damit als Spende an die Partei einstuft mit der (bis dahin aber umgangenen) Folge der Rechenschaftspflicht. Die Regelungen in den Verhaltensregeln der Abgeordneten sind vergleichsweise schwächer und können ggf. für eine Spende an den Abgeordneten sprechen. Aber wenn der Abgeordnete die Spende für den eigenen Wahlkampf im Namen der Partei verwendet, sollte dies Transparenzregeln unterworfen sein. Korrespondierende Regelungen im Parteien- und im Abgeordnetengesetz sollten hier ein einheitliches Transparenzregime gewährleisten.

Die Regelung der sog. „Strohmannspende“ in § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG hat sich als stumpfes Schwert der Spendenannahmeverbote erwiesen. Das Tatbestandsmerkmal „erkennbar“ ist regelmäßig nicht gegeben bzw. nicht beweisbar. In tatsächlicher Hinsicht haben sich hier zuletzt insbesondere die Aktivitäten von sog. „Spendensammelvereinen“ als problematisch gezeigt. Diesen transparenzschädlichen Entwicklungen sollte, wenn nicht bereits durch ein Verbot der Entgegennahme von Spenden solcher Vereine, dann jedenfalls durch eine Verpflichtung der Parteien entgegengewirkt werden, Spenden nur dann entgegenzunehmen zu dürfen, wenn die Namen der ursprünglichen Spender mitgeteilt und dann auch – bei Überschreiten der Grenzbeträge – im Rechenschaftsbericht genannt werden.

⁴³ S. dazu ausführlich *S. Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, 2014, S. 184 ff.; *J. Risse*, „Streichung“ von Parteimitgliedern wegen Beitrags säumigkeit?, in: NVwZ 1983, S. 529 ff.

⁴⁴ Siehe § 5 Abs. 1 Nr. 7 der Bundessatzung der FDP in der Fassung vom 26. April 2019, wonach bei schuldhafter Unterlassung der Beitragszahlung die Mitgliedschaft endet; § 1 Abs. 10 der Finanzordnung der SPD in der Fassung vom 09.12.2017, wonach die Nichtzahlung des Beitrages nach Mahnung als Austrittserklärung gewertet wird; so auch § 2 Abs. 7 der Satzung der Grünen NRW, wobei die Bundessatzung keine entsprechende Regelung enthält; § 3 Abs. 3 der Bundessatzung der Linken in der Fassung vom 6. und 7.06.2015; § 6 Abs. 3 der Bundessatzung der AfD in der Fassung vom 29.11.2015, zuletzt geändert am 1. Juli 2018.

⁴⁵ Dazu etwa *S. Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, 2014, S. 185 ff.

⁴⁶ § 7 Abs. 2 des Statuts der CDU von 25.02.2019 sieht zwar keinen „automatischen Ausschluss“ vor, entzieht aber nicht „nur“ das Stimmrecht, sondern lässt alle Mitgliedschaftsrechte ruhen, wenn ein Mitglied länger als 6 Monate mit der Beitragszahlung in Verzug ist.

⁴⁷ Zur Problematik s. *Martin Morlok/Ulrich von Alemann/Thilo Streit* (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006, passim; s. auch LobbyControl, Eckpunkte für eine Regelung des Parteispensing und der indirekten Wahlkampffinanzierung, 23.08.2018, S. 1 ff., online abrufbar unter https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf (letzter Abruf 21.11.2019).

Für die in § 25 PartG aufgeführten Spendenannahmeverbote fehlt es an einer Klarstellung, ob diese auch kumulativ gelten. Nach bisheriger Rechtslage sind etwa Spenden unter 1000 € von ausländischen Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen erlaubt, da entsprechende ausländische Vereinigungen nicht von § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG erfasst sind und aus dem Ausland generell Spenden bis zu einem Betrag von 1.000 € erlaubt sind (§ 25 Abs. 1 Nr. 3c PartG).

Eine aus Transparenzgesichtspunkten sinnvolle Senkung der für die Veröffentlichungspflicht der Spendernamen (jährlich und auch ad hoc) vorgesehenen Grenzbeträge wurde bereits oben erwähnt.⁴⁸ Im Zusammenhang damit sollte dann auch die in § 25 Abs. 3 PartG enthaltene ad-hoc-Veröffentlichungspflicht für Spenden in Höhe von 50.000 € dahingehend korrigiert werden, dass diese Pflicht nicht nur bei einer Einmalzahlung der Gesamtsumme greift. Auch hier ist – wie bei der Veröffentlichungspflicht der Spendernamen im jährlichen Rechenschaftsbericht ab einer Spende im Gesamtwert von 10.000 € – auf die in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) geleisteten und aufzusummierenden Einzelspenden abzustellen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf vielerorts im Parteiengesetz auszumachen ist. Das Problem der derzeit noch fehlenden Transparenz für Wahlwerbung Dritter ist akuter Natur, in den übrigen Bereichen aber nicht weniger dringlich. Es bleibt zu hoffen, dass der Parteiengesetzgeber möglichst konsensgetragen eine konsistente Neuregelung des Rechtes der politischen Parteien in Angriff nimmt⁴⁹, mindestens aber der verfassungsrechtlich gebotenen Transparenz im Bereich der Parteienfinanzierung auch auf dem Gebiet der Unterstützungsleistungen Geltung verschafft.

⁴⁸ Bei der Festlegung der Grenzwerte sollte auch berücksichtigt werden, dass je nach „Einflussgebiet“ der Spende unterschiedliche Beträge relevant sein können. Ein kleiner Ortsverein wird möglicherweise einen Betrag von 1.000 € bereits als „Großspende“ betrachten. Im Interesse der Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelung, die sich immer auch noch als laientauglich erweisen sollte, ist die Festlegung abweichender Grenzwerte je nach Gliederungsebene eher nicht angeraten. Jedoch sollte bei der Bestimmung eines für alle Gliederungsebenen geltenden Durchschnittswertes die unter Umständen größere Wirkmächtigkeit auch kleinerer Geldspenden auf unteren Gliederungsebenen mitbedacht werden.

⁴⁹ Anzuraten ist die Einsetzung einer Enquete-Kommission, die Vorschläge für eine Neufassung des Parteiengesetzes erarbeitet.

Kurzbeiträge

Die Auszehrung der Volksparteien

Karl-Heinz Naßmacher¹

Der Niedergang der Volksparteien CDU/CSU und SPD von fast 50% auf ca. 30% bzw. von etwa 40% auf unter 20% der gültigen Stimmen hat sicher vielfältige Ursachen. Davon sind einige öffentlich diskutiert worden. Aber ein Aspekt, die innere Auszehrung dieser Parteien, die "Millionen von politisch mündig gewordenen Aktivbürgern, erst organisiert und aktionsfähig gemacht"² hatten, wurde weithin ignoriert.

Die Ausgangstatsachen hingegen sind bestens bekannt: Die (ehemaligen) Volksparteien verloren

- **Wähler** (bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen sank ihre Stimmzahl von durchschnittlich 29,3 Mio. Stimmen im Jahre 2012 auf durchschnittlich 21,5 Mio. Stimmen im Jahre 2018),³
- **Mitglieder** (von insgesamt 1,8 Mio. im Jahre 1980 sank die Zahl der Parteimitglieder auf zusammen 1,1 Mio. im Jahre 2012⁴ – und das ungeachtet der deutschen Einheit, die CDU und SPD neue Mitglieder zugeführt hatte) ebenso wie (wenn auch in weit geringerem Umfang)
- **Beitragseinnahmen** (von zusammen 101,2 Mio. € im Jahre 2006 sanken die Einnahmen der drei Parteien aus Mitgliedsbeiträgen auf 99,6 Mio. € im Jahre 2017).⁵

Aber was ist mit der (vom Bundesverfassungsgericht angemahnten) zivilgesellschaftlichen Verankerung der Parteien? Das Gericht sprach 1992 von ihrer „Verwurzelung im Volke“.⁶ Diese grundlegende Mahnung der Richter verhallte ungehört, vermutlich wegen der nahezu gleich bleibenden Beitragseinnahmen.

¹ Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher ist Professor em. für Politikwissenschaft an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

² Gerhard Leibholz: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, S. 154.

³ Wählerstimmenkonto in der Aufstellung der BT-Verwaltung: Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2003 bzw. 2019.

⁴ Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 9. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 157.

⁵ Rechenschaftsberichte für 2006 und 2017, das erste Jahr mit eigener Kategorie „Mitgliedsbeiträge“ und der jüngste derzeit verfügbare Bericht. BT-Drs. Nrn. 19/300 bzw. 19/7000.

⁶ BVerfGE 85, 287.

Den Parteien laufen die Mitglieder davon, auf deren Beiträge sind die Organisationen aber dank üppiger Staatszuschüsse nicht angewiesen. So etwa ließe sich eine weit verbreitete Meinung⁷ zuspitzen. In einer Lage mit allgemein steigenden Einkommen und Ausgaben konnten die Parteien sich offenbar behelfen.

Die „Abgaben der Mandatsträger“ (volkstümlicher „Pfründenzins“⁸ oder „Parteisteuern“⁹ genannt) wurden zu „Sonderbeiträgen“ erklärt und zusammen mit den Beiträgen der Parteimitglieder und Kleinspenden der Anhänger als finanzwirtschaftlicher Indikator für die „Verwurzelung im Volke“ (= Verankerung in der Gesellschaft) genutzt. Die spätestens 1994 fällige Wiederherstellung der Kategorie „Mitgliedsbeiträge“ in den alljährlichen Rechenschaftsberichten gemäß § 24 Abs. 2 Parteiengesetz (PartG) unterblieb.

Als diese Kategorie in den Jahresrechnungen der Parteien durch eine spätere Novelle des PartG wiederhergestellt wurde, entfiel die fällige Anpassung der Rechtsgrundlage für den sog. Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung.¹⁰ Mandatsträgerabgaben gelten weiterhin als Anzeichen für eine „Verwurzelung im Volke“, offenbar weil die gewählten Vertreter des Volkes auch zum wählenden Volke gehören. Die jährlichen Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen verharren zwischen 2006 und 2017 für die drei „Volksparteien“ bei insgesamt ca. 100 Mio. € im Jahr, per Saldo sanken die Einnahmen aus dieser Quelle nur um anderthalb Mio. € (d.h. 1,58%). Auch bei allgemein steigenden Einkommen¹¹ reichte das nicht für einen Aufreger. Niemand wertete den geringen Einnahmeschwund als Krisenzeichen für die Verankerung der Parteien in der Gesellschaft.¹²

Wenn doch, dann eher lautlos: Die Daten lagen als Bundestagsdrucksache öffentlich vor, also gab es keinen Anlass für die Medien, das Publikum auf diese

⁷ u.a. Landfried, Christine: *Partei Finanzen und politische Macht*, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 13f.

⁸ Haungs, Peter: *Partei Finanzierung*, Mannheim 1963, S. 17.

⁹ So der in Österreich übliche Begriff; s. Sickinger, Hubert: *Politikfinanzierung in Österreich*, Wien 2009, S. 227.

¹⁰ Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3673).

¹¹ Im gleichen Zeitraum stieg das Durchschnittseinkommen in Deutschland (gemessen durch das Volkseinkommen pro Kopf) von € 22.191 auf € 29.405, also um fast ein Drittel; für die Daten s. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161335/umfrage/entwicklung-des-volkseinkommens-in-deutschland-pro-kopf/>.

¹² Einen deutlichen Einnahmeschwund von über 5 Mio. € verzeichnete nur die CDU. Dies ist aber von erheblicher Bedeutung, weil bei dezentralem Beitragsinkasso durch die Kreisverbände vor allem dort Einnahmen wegfielen.

Entwicklung hinzuweisen oder diesen Prozess als Skandal zu kommentieren. Als Nachweis für ihre Basisorientierung entdeckten die Parteizentralen das Demokratiepotehtial von Mitgliederentscheiden. Eine schwache SPD-Führung hatte mit der Direktwahl des Parteivorsitzenden Scharping 1993 den Weg gewiesen.¹³ Die Bundes-FDP nahm den „fakultativen Mitgliederentscheid“ 2007 in die Satzung auf. Bei der vermeintlichen Euro-Rettung (2011)¹⁴ hatte die FDP-Führung dann alle Hände voll zu tun, um eine Mehrheit der FDP-Mitglieder gegen die Regierungspolitik zu verhindern.¹⁵ Das blieb bis heute der spektakulärste Anwendungsfall. 2009 und 2018 sah die SPD-Führung dann eine Möglichkeit, die unter Funktionären unbeliebte Koalition mit CDU und CSU durch Mitgliederentscheid legitimieren zu lassen. Jetzt planen Teile der SPD-Führung den vorzeitigen Ausstieg aus der „großen Koalition“ durch Parteitagbeschluss nach dem Motto „es muss nicht immer Basis sein“.

2019 durften die SPD-Mitglieder schon in zwei Wahlgängen über den Parteivorsitz entscheiden, nachdem 2017 und 2018 offenbar noch jeweils Vier-Augen-Gespräche zwischen Amtsinhaber und Nachfolger dafür ausgereicht hatten. Und nun will auch die Junge Union durch Urwahl der Parteimitglieder den nächsten Kanzlerkandidaten ermitteln lassen¹⁶ – bevor der Termin eines Kanzlerwechsels überhaupt feststeht. Einer sinkenden Zahl von Parteimitgliedern werden (nach dem Gusto schwacher Parteiführungen) wichtige Richtungsentscheidungen zugeschoben – obwohl die finanzielle Leistungsbereitschaft der Mitglieder für die Ziele der Partei nicht mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt hält. Im Übrigen beschafften sich die Parteispitzen fehlende Finanzmittel durch vorschnelle Anhebung der Maßstäbe für die staatliche Teilfinanzierung wie 2015 oder durch großzügige Erhöhung ihrer „absoluten Obergrenze“ wie 2018.¹⁷

¹³ Diese Fehlentscheidung konnte durch den Parteitag 1995 in Mannheim erfolgreich korrigiert werden: Oskar Lafontaine wurde (nach Art des gallischen Dorfes) „auf den Schild gehoben“.

¹⁴ Im Ausland wurden die verschiedenen „Rettungsschirme“ vor allem der Interessenlage französischer Banken und deutscher Lebensversicherungen (u.a. also der Altersvorsorge des deutschen Mittelstandes) zugeordnet.

¹⁵ DIE ZEIT online, 16.12.2011; s. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-12/fdp-mitglieder-euro>.

¹⁶ Deutschlandtag am 11.10.2019; s. <https://www.tagesschau.de/inland/junge-union-deutschlandtag-103.html>.

¹⁷ BT-Drs. Nrn. 18/6879 bzw. 19/2509. Für Einzelheiten zur Erhöhung der Parameter s. Naßmacher, Karl-Heinz: „Schwachstellen in der Parteienfinanzierung“, in: MIP 2017, S. 131f.

Diese Reaktion der deutschen Parteien auf den Mitgliederverlust entspricht weithin dem Befund in anderen europäischen Demokratien. „Parteien sind multifunktionale Organisationen, die zunächst als Verbund von Freiwilligen auftreten und sich aber dann in einem hart umkämpften, finanzintensiven und machtversprechenden politischen Markt zu rechtfinden müssen.“¹⁸

Ein Mitgliederschwund kann die Parteiorganisation vor große Probleme stellen.¹⁹ Köln hat für 47 Parteien in Europa verschiedene Handlungsstrategien der Parteien identifiziert. Die meisten der von ihr untersuchten Parteien reagierten „auf sinkende Mitgliederzahlen mit einer höheren Anzahl von Beschäftigten, höheren Ausgaben und einer stärkeren staatlichen Finanzierung“.²⁰ Außerdem werden weniger Kreisbüros unterhalten. Mit anderen Worten: Aus öffentlichen Mitteln bezahlte Mitarbeiter der Parteizentralen ersetzen freiwillige Mitwirkung von politischen Aktivisten vor Ort, die Organisation der Parteien in der Fläche wurde ausgedünnt.²¹

Bei den (ehemaligen) Volksparteien in Deutschland sind auch die Kreisparteien nicht untätig geblieben. Bei nicht auskömmlichen Beitragseinnahmen (und ohne Anteil an der staatlichen Teilfinanzierung) suchten Kreisverbände und Unterbezirke kalkulierbare, verlässliche, zusätzliche Einnahmen – und fanden diese bei ihren Mandatsträgern. Während die „Verwurzelung im Volke“ abnahm, gelang es den Parteien vor Ort, den Grad der Abschöpfung von Einnahmen aus dem „Pfründenzins“ bei einigen Nutznießern politischer Mitwirkung deutlich zu verstärken: Die „Parteisteuern“ der kommunalen Mandatsträger übernahmen die finanzielle Absicherung zahlreicher Kreis- und Ortsparteien.²²

Erinnern wir uns an den hochmodernen Verfassungstext von 1949: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“²³ Die von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes vor

¹⁸ Kölln, Ann-Kristin: *Party decline and response*, Diss. University of Twente, Enschede 2014, S. 236.

¹⁹ Kölln 2014 (Fn. 18), S. 235.

²⁰ Kölln 2014 (Fn. 18), S. 236.

²¹ Eine Ausnahme war hier lange Zeit die CSU, die aus Mitteln der öffentlichen Parteienfinanzierung ein Netz hauptberuflicher Mitarbeiter in der Fläche aufbaute. Für Einzelheiten s. Mintzel, Alf: *Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei 1945-1972*, Köln und Opladen 1975, S. 109-113.

²² Blumenberg, Manuela S./Nassmacher, Karl-Heinz: *Inequality at the Grassroots: The Funding of German Parties in Counties and Cities*, Paper presented at IPSA World Congress, Poznan 2016, S. 11f.

²³ Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.

70 Jahren ebenso anschaulich wie zukunftsweisend umschriebene Rolle der Parteien als Bindeglied zwischen Individuen, gesellschaftlichen Gruppen und politischem System verdeutlicht die Vielfalt der Aufgaben (= Parteifunktionen). Demokratische Parteien befinden sich auf Dauer in einem existenziellen Spannungsverhältnis: Sie „verkörpern sowohl das bürgerbasierte partizipatorische Ideal der Demokratie“ als auch das elitenzentrierte repräsentative Modell von „Volksherrschaft“ (genauer: *popular government*). Parteiorganisationen als wichtiger Bestandteil beider Konzepte²⁴ sind sowohl „Sprachrohr des mündigen Volkes“²⁵ als auch „Instrumente demokratischer Regierungsweise“.²⁶ Welche konkreten Aufgaben ergeben sich aus dieser Ambivalenz?

In jeder Massendemokratie ist die Mobilisierung von Wählern zur Stimmabgabe bei Wahlen (in der Regel durch Wahlkämpfe) eine offenkundige Notwendigkeit. Bei Mitgliederschwund konzentrierten westeuropäische Parteiorganisationen ihre Arbeit „mehr und mehr auf den Wahltag und weniger auf die Zeitspanne zwischen Wahlen.“²⁷ Auch wenn Wahlkämpfe in der Öffentlichkeit, bedingt durch Reibungsverluste zwischen Parteien und Medien, zunehmend weniger wirksam sind, so bleibt diese Aufgabe prinzipiell erhalten. Keine moderne Demokratie und keine massenwirksame Partei hat bisher versucht, völlig darauf zu verzichten.

Dennoch haben die letzten Jahrzehnte sozialen Wandels auch hier manches verändert. Traditionell leisteten Großorganisationen (katholische Kirche, Gewerkschaften von Facharbeitern in der Industrie) durch Hirtenbriefe bzw. „Wahlprüfsteine“ wichtige Zubringerdienste für die deutschen Volksparteien, insbesondere bei der Mobilisierung potentieller Wähler für die Stimmabgabe. Angesichts des beträchtlichen Bedeutungsverlustes für katholische Kirche und Industriegewerkschaften in den Großbetrieben des Bergbaus, der Stahlerzeugung und der Chemie ist kaum davon auszugehen, dass die alten Merksätze zum Wahlverhalten in Deutschland noch gelten. Lange Zeit zutreffend waren die sozialen Merkmale der Stammwähler zusammenfassende Aussagen wie: „die alte katholische Bauersfrau wählt CDU/CSU“, „der junge gewerkschaftlich organisierte Facharbeiter in Großstädten bevorzugt die

SPD“. Einerseits haben Spitzenkandidaten und politische Themen (issues) einer Wahl gegenüber sozialen Strukturmerkmalen an Bedeutung gewonnen. Zusätzlich hat die Volatilität des deutschen Elektorats generell zugenommen.

Hinzu kommt noch eine weitere Dimension des sozialen Wandels: Die Bindungsbereitschaft der Individuen hat generell nachgelassen. Daraus resultiert ein weiteres Problem der Parteitätigkeit. Weniger offensichtlich als der Wettbewerb um Wählerstimmen, aber dennoch notwendig ist es, aus dem Kreis der politisch Interessierten zur politischen Aktivität bereite Bürger zu rekrutieren und ihnen ein Übungsfeld zum Erlernen und Anwenden jener Fähigkeiten und Fertigkeiten zu bieten, die sich zutreffend als „politisches Handwerkszeug“ bezeichnen lassen. Dazu zählen etwa disziplinierte Teilnahme an Sitzungen, Anhören und Ertragen anderer Auffassungen, freie Rede und Argumentation, Versammlungsleitung, Umgang mit Geschäftsordnungen, zähes Ringen um tragfähige Kompromisse, Zusammenführen von Mehrheiten. Und nicht zuletzt die größte aller demokratischen Tugenden, die Bereitschaft und Fähigkeit auf freiwilliger Basis mit Leuten zusammen zu arbeiten, die man nicht mag, die einem vom Gefühl her unsympathisch sind. Das meiste davon kann niemand bei Massendemonstrationen (wie etwa „Fridays for Future“) oder in Internetforen lernen.

So wie jedem sportlichen Kräfteressen und jedem künstlerischen Wirken Trainingseinheiten und Übungsstunden vorangehen, bedarf auch wirksame politische Aktivität einer angemessenen Vorbereitung. Wenn dabei politische Talente „geschult“ und Entwürfe für öffentliche Politik entwickelt werden, umso besser. Die formelle Rekrutierung von politischem Personal durch Nominierung für parlamentarische Mandate und öffentliche Ämter schließt diesen Prozess ab. Einübung und Auswahl politischer Eliten auf allen Ebenen des politischen Systems (Europa, Bund, Land, Kreis, Gemeinde) sowie Vorbereitung und Diskussion alternativer Optionen politischen Handelns kann keine Demokratie anderen Agenturen, etwa den Medien, der politischen Bildung oder der Wissenschaft und schon gar nicht den Interessenverbänden, überlassen.

So wie nicht jeder, der das Klavier spielen erlernt, zum Solopianisten werden kann oder will, so wenig hat jeder politisch aktive und engagierte Staatsbürger das Zeug zur politischen Führungskraft (und sei es nur in einer lokalen Parteiorganisation oder Vertretungskörperschaft). Neben den fernsehtauglichen Vorzeigefiguren mit persönlichem Charisma und den

²⁴ Erwägungen und Zitate aus: Kölln 2014 (Fn. 18), S. 237.

²⁵ Leibholz 1967 (Fn. 2), S. 176.

²⁶ Hermens, Ferdinand A.: *The Representative Republic*, Notre Dame IN 1958, S. 162; ders., *Verfassungslehre*, 2. Aufl., Köln und Opladen 1968, S. 169.

²⁷ Kölln 2014 (Fn. 18), S. 236.

vielseitig einsetzbaren politischen Managern²⁸ braucht jede Demokratie eine große Zahl von Berufs-, Freizeit-, Feierabend- und Hobbypolitikern. Analog zur weiten Spanne zwischen Breiten- und Spitzensport, die sich in den wichtigsten Sportvereinen findet, überbrücken die Parteien das Feld zwischen ehrenamtlicher und hauptberuflicher Politik, zwischen politischem Interesse, politischem Engagement und verbindlichen politischen Entscheidungen – auch wenn der Alltag in Orts- und Kreisverbänden zuweilen andere Eindrücke aufdrängt. Dazu gehört auch die Beobachtung, dass das neue Mitglied stört! – nämlich die Machtzirkel der Etablierten. Die Demokratie kann weder auf die einen (die Freizeitaktivisten), noch auf die anderen (die Berufspolitiker) verzichten. Indem Parteien beiden Gruppen Raum geben, machen sie demokratische Partizipation und volksnahe Elitenherrschaft (= popular government) gleichermaßen möglich.

„Die Entwicklung von Parteiorganisationen wird auch durch die Mitgliederzahl bestimmt. Parteimitglieder können als eine Ressource für Parteiorganisationen betrachtet werden.“²⁹ Umso mehr verwundert es, dass die beiden großen Parteien der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten keine Initiative zur Rekrutierung zusätzlicher Mitglieder ergriffen haben. In den frühen 1970er Jahren waren beiden Volksparteien massenhaft Mitglieder zugeströmt, weil sie in der öffentlichen Auseinandersetzung um Brandts „Ostpolitik“ (im Wortsinne) Partei ergreifen wollten. Als dieser Zustrom in den 1980er Jahren ausblieb, waren die Parteien auf eigene Initiativen bei der Mitgliederwerbung angewiesen. So hätten beispielsweise die Parteizentralen mehr tun können als nur die Möglichkeit zur Mitwirkung auf ihren Internetseiten zu annoncierieren. Hier ist etwa an regelmäßige Werbekampagnen mit dem Motto „jedes Mitglied wirbt ein neues“ zu denken. Freilich bleibt der Aufforderungscharakter medialer oder schriftlicher Aufrufe erfahrungsgemäß gering.

Also fiel diese Aufgabe eher der vielgepriesenen „Basis“ zu: In jedem Ortsverband könnte jeder Aktive aus seinem persönlichen Umfeld ein neues Mitglied werben und in die (durchaus gewöhnungsbedürftigen) Besonderheiten des Parteilalltags einführen. Die technische Vorbereitung und die praktische Durchführung solcher regelmäßigen Aktionen hätten die hauptberuflich tätigen Mitarbeiter der Kreisverbände

und Unterbezirke leisten müssen, z.B. bei alljährlichen Rundreisen durch die einzelnen Ortsverbände in Quartalen ohne landes- oder bundesweite Wahlkämpfe. Es bleibt das Geheimnis der mit sich selbst beschäftigten und selbstzufriedenen Parteiapparate, warum solche Aktionen spätestens seit 2000 nicht möglich waren.

Statt dem Mitgliederschwund durch Werbung neuer Mitglieder vor Ort wirksam zu begegnen und so die bedrohte Verwurzelung im Volke abzusichern, kümmernten sich viele Kreisparteien um die finanzielle Zukunft der eigenen Organisation (durch höhere „Partei-steuern“). Am Ende fehlten den (ehemaligen) Volksparteien insgesamt, aber auch vor Ort gleichzeitig

- ausreichende Beitragseinnahmen (für eine **Basisfinanzierung**),³⁰
- potentielle **Kandidaten** für Stadträte, Kreistage, Gemeinderäte und Bezirksvertretungen, sowie
- **Aktivisten** für Infostände, Hausbesuche und andere persönliche Wählerkontakte.

Können die „sozialen Medien“ und das Internet heute ein ausreichender Ersatz sein? Bei wirksamem (= professionellem) Einsatz zusätzlicher Mittel vielleicht, zumindest für eine bessere Kommunikation mit jüngeren Wählern. Aber so wie die „alten“ Parteien lernen müssen, mit den „digital natives“ zu kommunizieren, so muss die Greta- und Rezo-Generation begreifen,³¹ dass nur der mühsame „Marsch durch die Institutionen“ des politischen Systems – und der führt über die Parteien – das Regierungshandeln nachhaltig verändern wird. Das Risiko dieser neuen Generation ist allerdings dasselbe wie bei den Vorausmarschieren Gerhard Schröder und Joschka Fischer. Als die am Ziel angekommen waren, wollten sie vor allem oben bleiben und weniger etwas verändern.

Aber zurück zu den Internetforen, die ganz sicher *nicht* als Reservoir für Führungspersonal der eigenen Organisation in der Fläche und als frei verfügbarer Personalpool potentieller Kandidaten für alle Arten von kommunalen Vertretungen in Betracht kommen. Nur die örtliche Parteiorganisation kann eine Brücke zwischen Berufspolitikern und Hobbypolitikern sein. Wie die „Grünen“ bei ihrer Etablierung im deutschen Parteiensystem schmerzlich erfahren mussten, sind Bezirks-, Landes- und Bundesverbände von Parteien

²⁸ s. dazu Naßmacher, Karl-Heinz: „Müntefering, Franz“, in: Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg/Gloe, Markus (Hrsg.): *Kanzler und Minister 2005-2013*, Wiesbaden 2015, S. 154-157.

²⁹ Köln 2014 (Fn. 18), S. 236 (Reihenfolge der Sätze verändert).

³⁰ Landfried 1994 (Fn. 7), S. 273f., betont deren Bedeutung für die Rückkoppelung der Parteiführung an die Parteianhänger.

³¹ Zu den Hindernissen für den Lernprozess dieser Generation s. Lisowski, Rainer: „Wir brauchen Sand im Getriebe des Fortschritts“, in: *Cicero*, 10. Juni 2019; <https://www.cicero.de/innenpolitik/rezo-cdu-akk-internet-gruene>.

für eine wirkungsvolle Beteiligung von Ehrenamtlichen ungeeignet. Hier dominiert die Gruppe der Berufspolitiker – ganz egal, ob sie (zur Sicherung ihres Lebensunterhalts) in „Vorfeldorganisationen“,³² der Kommunalpolitik, der formellen Parteiorganisation oder den Parlamenten (und deren Umfeld wie Fraktions- oder Abgeordnetenbüros) beruflich tätig sind. Das unverzichtbare Betätigungsfeld für Hobby- oder „Feierabendpolitiker“ (Ehrenamtliche) bleiben die Jugendorganisationen, die Ortsverbände und Kreisparteien.

Insofern ist die gesellschaftliche Verankerung der Parteien ebenso notwendig wie die Zirkulation ihrer Eliten. Die von „politischen Unternehmern“³³ betriebene Neugründung von Parteien, der jahrelange Schwund bei den Wählern der „Volksparteien“ und deren Verlust von Mitgliedern sind notwendige Korrektive („Ventile“), um jede Missachtung dieser demokratischen Selbstverständlichkeiten zu sanktionieren. Davon machen die Bürger in Deutschland (und anderswo) in den letzten Jahrzehnten offenbar wirksam Gebrauch.

Die Etablierung einer neuen Partei „Die Grünen“ war der Anfang, das politische Überleben der SED-Nachfolgepartei PDS eine zweite „Warnung“. Gründung, rauschhafte Blüte und (selbstverschuldetes) Scheitern der Piratenpartei³⁴ deuteten auf eine weitere Veränderung des deutschen Parteiensystems hin. Der Aufbau einer „Alternative für Deutschland“ (gegen die für alternativlos erklärte Regierungspolitik) und deren Abgleiten in den Rechtspopulismus lieferten den jüngsten „Weckruf“. Die dauerhafte Neuorientierung von fast 8 Mio. Wählern der (ehemaligen) Volksparteien und ein Mitgliederschwund von fast 1 Mio. „Aktivbürgern“ waren deutliche Warnsignale. Reicht das alles noch immer nicht für Alarmstimmung? Wer glaubt heute noch, dass eine Politik der „ruhigen Hand“ die „westliche Demokratie in Deutschland“³⁵ sichern kann?

³² Wie Wohlfahrtsverbänden, Verbraucherzentralen, Gewerkschaften oder Umweltinitiativen.

³³ Für ein Beispiel s. Naßmacher, Karl-Heinz: „Kraft, Waldemar Erich“, in: Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg (Hrsg.): *Kanzler und Minister 1949-1998*, Wiesbaden 2001, S. 383.

³⁴ S. dazu Blumenberg, Manuela S./Nassmacher, Karl-Heinz/Onken, Holger: Germany: current issues of an aging party finance regime, in: Mendilow, Jonathan/Phélippeau, Eric (Hrsg.): *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham UK 2018, S. 261f.

³⁵ So Naßmacher, Hiltrud: *Politikwissenschaft*, 6. Aufl., München 2010, S. 221.

Informationen für Autor/innen

Falls Sie Interesse an der Veröffentlichung Ihrer Forschungsergebnisse in den MIP haben, bitten wir Sie um Übersendung einer kurzen schriftlichen Zusammenfassung Ihres Vorhabens (max. 300 Wörter). Alternativ können Sie auch einen gegebenenfalls bereits erstellten Beitrag übersenden. Die Redaktion entscheidet kurzfristig nach Eingang Ihres Beitragsvorschlages über die Annahme.

Redaktionsschluss für die Frühjahrsausgabe der MIP ist der **15. März**.

Redaktionsschluss für die Herbstausgabe der MIP ist der **15. September**.

Weitere Details finden Sie auf der Internetseite der MIP unter der Rubrik „Informationen für Autor/innen“.

Die bisher unter dem Namen „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“ ebenfalls mit der Kurzbezeichnung MIP erschienenen Ausgaben können Sie weiterhin auf der Internetseite des PRuF (<http://www.pruf.de/publikationen/mip-zeitschrift/download-des-mip.html>) abrufen. Die Ausgaben werden sukzessive aber auch auf der neuen online-Plattform weiterhin kostenfrei bereitgestellt werden.