

MIP

Mitteilungen

DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND INTERNATIONALES
PARTEIENRECHT UND PARTEIENFORSCHUNG

Aus dem Inhalt

Thorsten Holzhauser

Extremisten von gestern – Demokraten von heute? Zum Umgang mit systemfeindlichen Parteien am Beispiel von Grünen und Linkspartei

Dr. Rolf Winkelmann

Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – Rechtspopulisten in Estland

Annika D'Avis

„Restore Japan!“ Restore Nationalism? Die nationalistische Ideologisierung der Liberaldemokratischen Partei Japans unter Shinzo Abe

Nadine Budde/Prof. Dr. Olaf Jandura/PD Dr. Marco Dohle

Das Framing der Flüchtlingskrise in Parlament und Parlamentsmagazinen

Ren-Jyun Huang

Die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen in Taiwan

Johannes Schmitt, M.A.

Zur Wirkung einer Großen Koalition: Die Renaissance des polarisierten Pluralismus und die Polarisierung des deutschen Parteiensystems

Sophie Karow, M.A.

Das beschleunigte Parlament – Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags

apl. Prof. Dr. Thorsten Koch

Das neue Recht der europäischen politischen Parteien

Dr. Sören Lehmann, Dipl. Finanzwirt (FH)

Transparenz durch die Hintertür? – Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu amtlichen Aufzeichnungen der Bundestagsverwaltung im Zusammenhang mit dem Verifikationsverfahren nach § 23a PartG

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband

Motive des Pegida-Protests: Verbreitung, Struktur und Entwicklung unter dem Einfluss der „Flüchtlingskrise“

Dr. Simon Schuster

Democracy in Europe Movement 2025 – Paneuropäische Parteien zur Rettung Europas?

Michael Angenendt, M.A.

Parteienvertrauen in Deutschland 2017: Ausmaß und Determinanten

Dr. Alexandra Bäcker

Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue

MIP 2018
24. Jahrgang
ISSN 2192-3833

Herausgegeben vom
Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung

PRF

Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Prof. Dr. Thomas Poguntke

Prof. Dr. Martin Morlok

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

Zitierweise: MIP 2018, S.

Erscheint jährlich.

Der Bezug ist kostenfrei.

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

Helaba Landesbank Hessen-Thüringen (NL Düsseldorf)

Kontoinhaber/Empfänger: Heinrich-Heine-Universität (HHU)

IBAN: DE 48 3005 0000 0004 0148 17

BIC: WELADED3333

Verwendungszweck: **MIP 500 400 00 00**

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Postanschrift

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung

Universitätsstraße 1

Geb. 23.31 Raum 01.35

D – 40225 Düsseldorf

Tel.: 0211/81-15722

Fax: 0211/81-15723

E-Mail: institut.parteienrecht@hhu.de

Internet: www.pruf.de

Inhaltsverzeichnis

Editorial	4
------------------------	----------

Aufsätze

<i>Extremisten</i> von gestern – <i>Demokraten</i> von heute? Zum Umgang mit systemfeindlichen Parteien am Beispiel von Grünen und Linkspartei	5
---	----------

Thorsten Holzhauser

Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – Rechtspopulisten in Estland	14
--	-----------

Dr. Rolf Winkelmann

„Restore Japan!“ Restore Nationalism? Die nationalistische Ideologisierung der Liberaldemokratischen Partei Japans unter Shinzo Abe	22
--	-----------

Annika D’Avis

Das Framing der Flüchtlingskrise in Parlament und Parlamentsmagazinen	31
--	-----------

Nadine Budde/Prof. Dr. Olaf Jandura/PD Dr. Marco Dohle

Die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen in Taiwan	40
---	-----------

Ren-Jyun Huang

Zur Wirkung einer Großen Koalition: Die Renaissance des polarisierten Pluralismus und die Polarisierung des deutschen Parteiensystems	48
--	-----------

Johannes Schmitt, M.A.

Das beschleunigte Parlament – Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags	64
--	-----------

Sophie Karow, M.A.

Das neue Recht der europäischen politischen Parteien	71
---	-----------

apl. Prof. Dr. Thorsten Koch

Transparenz durch die Hintertür? – Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu amtlichen Aufzeichnungen der Bundestagsverwaltung im Zusammenhang mit dem Verifikationsverfahren nach § 23a PartG	79
---	-----------

Dr. Sören Lehmann, Dipl. Finanzwirt (FH)

Motive des Pegida-Protests: Verbreitung, Struktur und Entwicklung unter dem Einfluss der „Flüchtlingskrise“	90
--	-----------

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband

„Aufgespießt“

Democracy in Europe Movement 2025 – Paneuropäische Parteien zur Rettung Europas? ...	101
---	------------

Dr. Simon Schuster

Parteienvertrauen in Deutschland 2017: Ausmaß und Determinanten	106
--	------------

Michael Angenendt, M.A.

Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue	112
---	------------

Dr. Alexandra Bäcker

Rechtsprechung und Literatur

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung	114
--	------------

1. Grundlagen zum Parteienrecht	114
---------------------------------------	-----

Sven Jürgensen

2. Chancengleichheit	118
----------------------------	-----

Dr. Alexandra Bäcker

3. Parteienfinanzierung	129
-------------------------------	-----

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht	133
---------------------------------------	-----

Jasper Prigge

5. Parteien und Wahlrecht	136
---------------------------------	-----

Frederik Orlowski

Rezensionen	144
Rechtsprechungsübersicht	151
Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung	155

PRuF intern

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

Editorial

Prof. Dr. Thomas Poguntke

Das Vorwort der MIP gibt üblicherweise Auskunft über das vergangene Berichtsjahr. In diesem Jahr gibt es einen Grund, davon abzuweichen und neben dem Jahr 2017 auch das aktuelle Jahr 2018 in den Blick zu nehmen. In diesen Zeitraum fallen wichtige personelle Veränderungen am Institut.

Prof. Dr. Martin Morlok, der das PRuF im Jahre 1991 als damaliger Habilitand des Gründungsdirektors bereits mit aus der Taufe gehoben und seit 1997 – also seit 20 Jahren und damit für die längste Zeit seines Bestehens – als Mitglied des Direktoriums selbst geleitet hat, wurde Ende Juli 2017 in den Ruhestand versetzt. Seine Leistungen für das PRuF ausführlich zu würdigen, fehlt hier – allein schon wegen des Umfangs – der Raum. In den zwei Jahrzehnten seines Engagements und seines begeisterten und begeisternden Einsatzes für die Parteienwissenschaften, vor allem auch in Hinwendung auf die interdisziplinäre Forschung, hat er den wissenschaftlichen Ruf dieser Forschungseinrichtung nachhaltig mitbegründet. Ohne ihn wäre das PRuF heute nicht das, was es ist. Aber nicht nur für die konstruktive und fruchtbare Zusammenarbeit in der Wissenschaft gilt Martin Morlok Dank, sondern auch für das vertrauensvolle und kollegiale Miteinander bei der Institutsleitung.

Dabei ist für die stets produktive Forscherpersönlichkeit Martin Morlok selbstverständlich auch ein Ruhestand nur als ein Prozess dynamischer Weiterentwicklung denkbar. Während er sich im Wintersemester 2017/2018 und im Sommersemester 2018 noch selbst vertritt, bedeutet der Ruhestand auch im Anschluss vor allem ein Höchstmaß an Spielraum, um sich dann frei von Dienstpflichten – dem PRuF aber weiterhin verbunden – neuen Projekten und Ideen zuzuwenden.

Für die Nachfolge auf dem Lehrstuhl und die Leitung des PRuF konnte ab Oktober 2018 Prof. Dr. Sophie Schönberger gewonnen werden. Sophie Schönberger ist seit 2012 Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Medienrecht, Kunst- und Kulturrecht an der Universität Konstanz. Im Akademischen Jahr 2017/2018 ist sie Fellow am Kulturwissenschaftlichen Kolleg Konstanz mit einem Forschungsprojekt zum Thema „Die Première Dame zwischen Staatsrepräsentation und Privatisierung des Politischen“. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Verfassungsrecht, Parteien-, Parlaments- und Wahlrecht,

Kunst- und Kulturrecht sowie im Bereich der symbolischen und performativen Dimensionen des Rechts.

Mit Sophie Schönberger gewinnt das PRuF eine herausragend qualifizierte und renommierte Rechtswissenschaftlerin, die nicht nur im Bereich des Staats- und Parteienrechts hervorragend ausgewiesen ist. Für die traditionell interdisziplinär ausgerichtete Arbeit des Instituts ist die Personalentscheidung zukunftsweisend und verspricht, durch neue Impulse die herausragende Rolle, die das PRuF in der Parteienwissenschaft in Deutschland und international einnimmt, noch auszubauen. Die Arbeit des PRuF trifft zwar bereits jetzt auf breite Akzeptanz. Dafür sind zahlreiche Anfragen aus Politik, Medien und Wissenschaft nach unserer Expertise und unseren Publikationen ein Indiz. Natürlich fühlen wir uns dadurch in unserer bisherigen Arbeit bestätigt. Dennoch setzen wir nicht nur auf Bewährtes: Ausrichtung, Themen und Aufgabenstellungen werden ständig weiterentwickelt. Daran anzuknüpfen und dabei auch die Weiterentwicklung des PRuF voranzutreiben, ist eine Aufgabe, der Sophie Schönberger sich als renommierte Wissenschaftlerin und gefragte Gesprächspartnerin der politischen Praxis ab Oktober 2018 widmen wird. Sie bringt die gesamte Bandbreite an Wissen und Kenntnissen mit, die für die Leitung des PRuF von Bedeutung sind. Das gesamte PRuF-Team freut sich daher, dass Prof. Dr. Sophie Schönberger sich entschieden hat, den Ruf an die Heinrich-Heine-Universität anzunehmen, und heißt sie herzlich willkommen. Wir freuen uns sehr auf die künftige Zusammenarbeit.

Das Vorwort hiermit beschließen zu können, wäre zu wünschen. Leider gilt es aber noch einen traurigen Abschied zu nehmen. Das PRuF trauert um einen sehr geschätzten und hoch geachteten Kollegen. Tim Spier, ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter des PRuF und Juniorprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen, ist am 15. November 2017 plötzlich und unerwartet im Alter von nur 42 Jahren verstorben. Als Jurist mit erstem Staatsexamen und exzellenter Politikwissenschaftler war er ein unschätzbarer Gewinn für das PRuF. Er hatte maßgeblichen Anteil daran, die von der DFG geförderte Parteimitglieder-Studie am PRuF durchzuführen und erfolgreich zu publizieren. Nicht nur seine Expertise, auch seine Hilfsbereitschaft, Kollegialität, Aufgeschlossenheit und Freundlichkeit werden wir sehr vermissen. Sein Tod ist ein großer Verlust, für alle, die ihn kannten, und alle, denen dieses Glück nicht mehr zuteilwerden kann.

Düsseldorf, im März 2018

Extremisten von gestern – Demokraten von heute? Zum Umgang mit systemfeindlichen Parteien am Beispiel von Grünen und Linkspartei

Thorsten Holzhauser¹

Die Frage des Umgangs mit dem „Extremen“ ist so alt wie die Demokratie selbst. Während sie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor allem im Zusammenhang mit dem europäischen Faschismus und Kommunismus debattiert wurde², ist sie in den vergangenen Jahrzehnten mit dem Aufstieg neuer rechter und linker Parteien in Europa erneut in den Fokus gerückt. Die Antworten gehen in Politik und Wissenschaft weit auseinander: Während die einen dazu aufrufen, Parteien, die als Gefahr für das politische System angesehen werden, durch einen „Cordon Sanitaire“ zu isolieren und von politischer Verantwortung fernzuhalten³, argumentieren andere, dass im Gegenteil eine zielgerichtete Einbindung zu einer Deradikalisierung beitragen und damit systemstabilisierende Wirkungen entfalten könne.⁴

Blickt man auf die Empirie westlicher Demokratien, dann gibt es sowohl für den inkludierenden als auch den exkludierenden Umgang mit Extremisten (und solchen, die dazu erklärt werden) Präzedenzfälle.⁵ Auch die Bundesrepublik hat in den letzten Jahrzehnten Erfahrung mit dem Umgang mit systemkritischen Parteien gemacht. Das gilt nicht nur für den rechten Rand: Auch die Partei *Die Linke* (bis 2005 PDS) und die Partei der westdeutschen *Grünen* sind nach ihrem Entstehen mit dezidiert systemkritischen

Positionen aufgefallen und zwangen ihre Konkurrenten zu einer Antwort auf die Frage, wie mit ihnen verfahren werden sollte⁶: Sollte man sie einbinden oder ausgrenzen, sich ihnen anpassen oder sich abgrenzen? Beide haben zudem gemein, dass sie zwar – wie darzustellen sein wird – als Systemgegner begannen, diese Position aber, wenn auch unterschiedlich weit, verlassen haben. Angesichts dieser Wandlungen lohnt sich ein Blick auf die Entwicklung dieser Parteien: Was lässt sich anhand der Integrationsgeschichte von Linken und Grünen über Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen des Umgangs mit Systemgegnern im demokratischen System der Bundesrepublik sagen? Dabei kann gezeigt werden, dass beide Parteien Objekte exkludierender, adaptierender und inkludierender Strategien seitens ihrer Konkurrenten wurden, was wiederum dazu beigetragen hat, sie in unterschiedlichem Maße an den politischen Basiskonsens der Bundesrepublik heranzuführen und in diesem Sinne zu „entradikalisieren“.

„Extreme“ Parteien und politische Kultur

Wer sich dem Umgang mit extremen Parteien zuwendet, muss zunächst klären, wen er damit meint und wen nicht. Auf die Frage, wann eine Partei als „radikal“, „extremistisch“ oder als „Anti-System-Partei“ anzusehen ist (und welcher dieser Begriffe vorzuziehen ist), hat die Politikwissenschaft sehr unterschiedliche Antworten gegeben.⁷ In der Tradition der Politologie als „Demokratiewissenschaft“ wird oftmals die Haltung zur Demokratie selbst als Maßstab genommen: Wer den „demokratischen Verfassungsstaat“ und seine zentralen Normen ablehnt, ist ein „Extremist“, so die normative Extremismusforschung.⁸ Dem Zeithistoriker hingegen dienen solche Kategorien weniger als Analysewerkzeuge denn als Vokabeln der Selbst- und Fremddeutung politisch-gesellschaftlicher Akteure, d.h. der zeit- und ortsgebundenen Positionsbestimmung innerhalb eines politischen Diskurses. Und dieser Diskurs ist noch dazu historisch wandelbar: Während beispielsweise Vorbehalte gegenüber gesellschaftlichem Pluralismus oder die Sehnsucht nach autoritärer Füh-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Neueste Geschichte, Historisches Seminar, Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

² Siehe dazu ausführlich Uwe Backes, *Politische Extreme. Eine Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis in die Gegenwart*. Göttingen 2006.

³ Vgl. Stefan Rummens/Koen Abts, *Defending Democracy. The Concentric Containment of Political Extremism*. In: *Political Studies* 58 (2010), S. 649-665; Giovanni Capoccia, *Defending Democracy: Reactions to extremism in inter-war Europe*. In: *European Journal of Political Research* 39 (2001), S. 431-460.

⁴ Vgl. Joost van Spanje/Wouter van der Brug, *The Party as Pariah: The Exclusion of Anti-Immigration Parties and its Effect on their Ideological Positions*. In: *West European Politics* 30 (2007), H. 5, S. 1022-1040; Wouter van der Brug/Meindert Fennema, *Est-ce que le Cordon Sanitaire est Salitaire?* In: Bob van den Broeck/Marie-Claire Foblets (Hg.), *La Faillite de L'intégration. Le Débat Multiculturel en Flandre*. Louvain-la-Neuve 2004, S. 199-203.

⁵ Vgl. Rummens/Abts, *Defending Democracy*, S. 649.

⁶ Vgl. Dan Hough/Michael Koß/Jonathan Olsen, *The Left Party in Contemporary German Politics*. Basingstoke 2007, S. 66; für die kritische Einschätzung der Grünen in den 1980er Jahren vgl. beispielhaft Manfred Langner (Hg.), *Die Grünen auf dem Prüfstand. Analyse einer Partei*. Bergisch Gladbach 1987.

⁷ Siehe Giovanni Capoccia, *Anti-System Parties. A conceptual reassessment*. In: *Journal of Theoretical Politics* 14 (2002), H. 1, S. 9-35.

⁸ Vgl. Eckhard Jesse/Isabelle-Christine Panreck, *Populismus und Extremismus. Terminologische Abgrenzung – das Beispiel der AfD*. In: *ZfP* 64 (2017), H. 1, S. 59-76, dort S. 60.

rung heute als Indiz für extremistische Tendenzen gelten, waren sie zu Zeiten der Weimarer Republik Teil des politischen „Mainstreams“ und aus damaliger Sicht nur schwer als „extrem“ zu definieren.⁹ Daraus folgt, dass eine Partei immer im Zusammenhang des jeweiligen politischen Systems, seiner ideologischen Tradition und kulturellen Prägung gesehen werden sollte. Politische Parteien sind demnach nicht *per se* extrem, sondern nur innerhalb einer bestimmten *politischen Deutungskultur*, die über Sagbares und Nichtsagbares, politisch Gewolltes und Nicht-Gewolltes entscheidet.¹⁰

Aus dieser Perspektive geht es daher auch nicht in erster Linie darum, ob eine Partei aus analytischer Sicht *tatsächlich* als extremistisch oder als Anti-System-Partei anzusehen ist, sondern ob sie innerhalb einer bestimmten politischen Deutungskultur als extrem markiert, von anderen als Gefahr für das politische System beschrieben oder wahrgenommen wird. Im Umgang mit solchen Parteien rückt daher auch wesentlich das Handeln ihrer Konkurrenten in den Fokus. Nimmt man ihre Perspektive ein, dann ergeben sich drei alternative Strategien, die in der politischen Praxis meistens in Mischformen vorkommen:

Erstens können die „Etablierten“ eine dezidierte politische und programmatische Abgrenzung pflegen und versuchen, den jeweiligen Mitbewerber und seine Positionen grundsätzlich als illegitim und gefährlich zu markieren (*exkludierende Strategie*). Die Konkurrenten können zweitens aber auch ihre eigenen Verhaltens- und Diskursmuster den radikaleren Mitbewerbern anpassen, und damit deren Positionen legitimieren und weniger extrem erscheinen lassen, wie das zur Zeit einige etablierte Parteien Europas im Hinblick auf manche populistische Position vormachen (*adaptierende Strategie*). Solche Strategien dürften am ehesten dazu geeignet sein, den politisch-kulturellen Basiskonsens eines Gemeinwesens nachhaltig zu ändern und die Grenzen des Legitimen zu

verschieben. Das „Extreme“ kann so irgendwann „normal“ werden. Oder die Konkurrenten versuchen drittens, die fraglichen Konkurrenten selbst an den politisch-kulturellen Konsens heranzuführen, sie zu „zähmen“, in der Hoffnung, diese und ihre Wähler langfristig in das politische System zu integrieren (*inkludierende Strategie*). Für die Wahrnehmung der so Aufgewerteten kann das nachhaltige Folgen haben: Wer für Koalitionen mit „demokratischen Parteien“ infrage kommt, kann so „extrem“ nicht sein.

Das Zusammenspiel und die Folge dieser Strategien soll im Folgenden am Beispiel der Entwicklung der Grünen und der PDS/Linkspartei näher beleuchtet werden, ehe sie in einem Fazit zusammengefasst werden.

Vom Anti-System-Protest in die Mitte der Gesellschaft – Die Grünen

Die westdeutsche Partei *Die Grünen* wurde 1980 gegründet und ging aus sehr unterschiedlichen Bewegungen der 1970er Jahre hervor, die vor allem ihr Protest gegen die bestehenden Parteien und ihr Verständnis von Ökologie als einem neuen gesellschaftlichen Paradigma einte.¹¹ Mit diesem Anspruch waren die frühen Grünen, die 1983 erstmals in den Bundestag einzogen, für die „etablierten“ Kräfte der Bonner Republik zunächst einmal eine Herausforderung und gaben Anlass zum Streit, wie mit ihnen umzugehen sei. Aus historischer Perspektive ist auffällig, dass diese Diskussionen dezidiert an den bestehenden politisch-kulturellen Basiskonsens angeschlossen, wie er sich in den Nachkriegsjahrzehnten zwischen CDU/CSU, SPD und FDP herausgebildet hatte und auch von großen Teilen der politisch-medialen Eliten außerhalb der Parteien unterstützt wurde. Die Grünen wurden als politische Kraft angesehen, „die von dem bisherigen Konsens der im Bundestag vertretenen demokratischen Parteien in entscheidenden Fragen abweicht“, wie es 1984 in einer CDU-Broschüre zu den Grünen hieß.¹² Ihre Differenz zum bundesrepublikanischen Basiskonsens garantierte ihnen Aufmerksamkeit und Erfolg, markierte sie aber auch als potenziell gefährlich und koalitionsunfähig.

⁹ Vgl. Kurt Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik. Die politischen Ideen des deutschen Nationalismus zwischen 1918 und 1933. München 1962; Thomas Mergel, Führer, Volksgemeinschaft und Maschine. Politische Erwartungsstrukturen in der Weimarer Republik und dem Nationalsozialismus 1918-1936. In: Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 21 (2005), S. 91-127.

¹⁰ Zum Begriff „politische Deutungskultur“ siehe Karl Rohe, The State Tradition in Germany: Continuities and Changes. In: Dirk Berg-Schlosser/Ralf Rytlewski (Hg.), Political Culture in Germany. Basingstoke/London 1993, S. 215-231; Andreas Dörner, Politische Kulturforschung als Cultural Studies. In: Othmar Nikola Haberl/Tobias Korenke (Hg.), Politische Deutungskulturen. Festschrift für Karl Rohe. Baden-Baden 1999, S. 93-110.

¹¹ Siehe hierzu Silke Mende, „Nicht links, nicht rechts, sondern vorn“. Eine Geschichte der Gründungsgrünen. München 2011; Lothar Probst, Bündnis 90/Die Grünen (GRÜNE). In: Oskar Niedermayer (Hg.), Handbuch Parteienforschung. Wiesbaden 2013, S. 509-540; Ferdinand Müller-Rommel/Thomas Poguntke, Die Grünen. In: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Opladen 1990, S. 319-361.

¹² CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hg.), Die Grünen. Eine Analyse der öko-marxistischen Radikalopposition. Bonn 1984, S. 3.

Dieser westdeutsche Nachkriegskonsens hatte sich in doppelter Abgrenzung von Nationalsozialismus und Kommunismus herausgebildet. In Gegnerschaft zu jeder Form des „Totalitarismus“ wurde die bürgerlich-parlamentarische Ordnung, wie sie im Grundgesetz festgeschrieben wurde, als Inbegriff und Garant politischer Freiheit und Demokratie angesehen. Um diese zu schützen, sollte im Zweifel auch „Mut zur Intoleranz“ gegenüber den Feinden des parlamentarisch-demokratischen Systems gezeigt werden.¹³

Obwohl dieser parlamentarisch-antitotalitäre Grundkonsens seit den 1960er Jahren unter Druck vor allem von links geraten war¹⁴, wirkte er sich auch noch stark auf die Perzeption der frühen Grünen durch ihre Konkurrenten aus. Mit ihrer Wurzel in den westdeutschen K-Gruppen, aber auch mit ihrer parlamentarismuskritischen Haltung wurden die Grünen zunächst aus eben dieser Perspektive heraus kritisiert. Vor allem der Union erschien die neue Partei als „verdeckte[...] Plattform“ für kommunistische „Systemveränderer“ und „Verächter [...] der parlamentarischen Demokratie“.¹⁵ Den Grünen wurde vorgeworfen, einen „Umbau unserer Gesellschaftsordnung“ und die Errichtung einer Rätediktatur anzustreben.¹⁶ Noch 1993 wurde der CSU-Landesgruppenchef Michael Glos mit der Äußerung zitiert, die Grünen seien „eine größere Gefahr für unser Land als die Republikaner und die Rechten“.¹⁷ Aber auch viele Sozialdemokraten taten sich schwer mit den Alternativen und erblickten in deren scharfer Parteien- und Parlamentarismuskritik „bestürzende historische Parallelen zur Politik der KPD in der Weimarer Republik“ und zu deren Strategie einer „antiparlamentari-

schen Systemopposition“.¹⁸ Dass die Grünen vor den Erfahrungen Deutschlands mit Systemfeinden als staatspolitisch zweifelhaft behandelt und beispielsweise von der Geheimdienstkontrolle ausgeschlossen wurden, war in diesem Sinne nur logisch.¹⁹

Es waren aber nicht nur solche, dezidiert auf das demokratische Verfassungssystem der Bundesrepublik bezogene Kriterien, die in den Diskussionen angeführt wurden. In ebenso grundsätzlicher Art und Weise wurden die industrie- und konzernkritischen Vorstellungen grünalternativer Wirtschaftspolitik von den maßgeblichen Konkurrenten als „Systembruch“ angesehen und als illegitim zurückgewiesen.²⁰ Spätestens seit dem Godesberger Programm der SPD hatte sich in der Bundesrepublik ein breiter Konsens zugunsten der wohlfahrtsstaatlich regulierten „sozialen Marktwirtschaft“ durchgesetzt, die als ökonomische Grundlage des bundesdeutschen Erfolgsmodells angesehen wurde.²¹ Dass bis heute in Extremismuskursen wirtschaftspolitische Fragen eine Rolle spielen, verweist auf die zentrale Rolle der Marktwirtschaft für das politisch-kulturelle Selbstverständnis der Republik.²²

Von ähnlicher Relevanz waren auch die sicherheitspolitischen Vorstellungen der frühen Grünen. Auch sie wichen vom bundesrepublikanischen Konsens ab, wie er sich in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte. Seit den 1960er

¹³ Carlo Schmid, Rede vor dem Parlamentarischen Rat am 8. September 1948. In: Wolfram Werner (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Band 9. München 1996, S. 36.

¹⁴ Vgl. Gert-Joachim Glaebner, Kommunismus – Totalitarismus – Demokratie. Studien zu einer säkularen Auseinandersetzung. Frankfurt am Main et al. 1995, S. 25; Wolfgang Rudzio, Die Erosion der Abgrenzung. Zum Verhältnis zwischen der demokratischen Linken und Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1988.

¹⁵ CDU-Bgst. (Hg.), Die Rotgrünen. Argumente gegen die rotgrünen Experimente. Bonn 1983, S. 6; Dies. (Hg.), Die Grünen, S. 4 & S. 7.

¹⁶ CDU-Bgst. (Hg.), Die Grünen, S. 7 & S. 11; siehe hierzu auch Paul Kraatz/Tim B. Peters, Zwischen Abgrenzung und Annäherung. Das Verhältnis der CDU zu den Grünen 1980-1990. In: HPM 20 (2013), S. 121-146.

¹⁷ Michael Glos, zit. n. Axel Vornbäumen, Die Ostkomponente namens PDS. In: FR vom 21. Dezember 1993; vgl. auch Glos, Grüne und PDS sind gefährlicher als Republikaner. In: FAZ vom 8. Dezember 1993.

¹⁸ Wolf Michael Catenhusen, An die Adresse von Bahro und Trampert. Grüne System-Opposition kann den Bonner Wendepolitikern nur recht sein. In: Sozialdemokratischer Pressedienst 39/234 vom 5. Dezember 1984, S. 2-3. Siehe hierzu auch Karsten D. Voigt, Ist eine parlamentarische Reform-Koalition möglich? Überlegungen zur Position der Sozialdemokraten gegenüber den Grünen. In: Sozialdemokratischer Pressedienst 42/18 vom 27. Januar 1987, S. 1-3; Norbert Seitz, Vom historischen Projekt zum Schnittmengen-Deal. Die wechselvolle Geschichte von Rot-Grün. In: Volker Kronenberg/Christoph Weckenbrock (Hg.), Schwarz-Grün. Die Debatte. Wiesbaden 2011, S. 47-64.

¹⁹ Vgl. Albrecht Funk, Verfassungswidrige, extremistische, radikale und verfassungstreue Parteien. Zur Überprüfung der „Republikaner“ durch die Ämter für Verfassungsschutz. In: Kritische Justiz 22 (1989), H. 4, S. 467-474, dort S. 472.

²⁰ Catenhusen, An die Adresse von Bahro und Trampert, S. 3; CDU-Bgst. (Hg.), Die Rotgrünen, S. 8; CDU-Bgst. (Hg.), DIE GRÜNEN. Geschichte, Programm und Politik. Bonn, 15. August 1982, S. 35.

²¹ Vgl. Julia Angster, Konsenskapitalismus und Sozialdemokratie. Die Westernisierung von SPD und DGB. München 2003, S. 11; Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart. München 2009, S. 259 ff.

²² Siehe hierzu Richard Stöss/Uwe Backes/Hans-Gerd Jaschke, Streitgespräch zum Thema Linksextremismus. In: Ulrich Dörmann (Hg.), Linksextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Bonn 2012, S. 291-318, v.a. S. 301.

Jahren hatten alle Parteien des Bundestags im Grundsatz die Einbindung der Bundesrepublik in das westliche Bündnisystem akzeptiert. Die spezifische Mischung aus Multilateralismus, Atlantizismus und Europäismus war in Abgrenzung sowohl vom Nationalsozialismus als auch zur Ostbindung der DDR zum Teil der bundesdeutschen „Staatsräson“ geworden.²³ Die abweichende Position der Grünen dagegen wurde von ihren Gegnern zur Gefahr für die „außenpolitischen Grundlagen für unsere Freiheit und unsere Sicherheit“ erklärt, wie die CDU 1983 in einer Argumentesammlung gegen „Die Rotgrünen“ formulierte.²⁴ Hauptkritikpunkte waren dabei das distanzierte Verhältnis der Grünen zu den USA und ihre Forderung nach einer Auflösung der NATO, was als „Unterwerfung unter den Willen Moskaus“ galt.²⁵

Die frühen Grünen erschienen in den Augen ihrer Gegner also in erster Linie als antiparlamentarische, antikapitalistische und antiwestliche Protestpartei und damit als Antithese zum politisch-kulturellen Basiskonsens der Bundesrepublik.²⁶ Im politischen Diskurs wurde dabei in gleichem Maße auf Grundgesetz und Verfassungsnormen wie auf außerkonstitutionelle Fragen der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik verwiesen. Der Charakter der frühen Grünen wurde nicht ausschließlich am „demokratischen Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes gemessen, sondern an der Gesamtheit des politisch-kulturellen Basiskonsenses der Bundesrepublik.

Die darauf basierende *Exklusionsstrategie* im Umgang mit den Grünen aber wurde bald schon prekär, je stärker sich die Einsicht Bahn brach, dass damit keine grünen Wahlerfolge verhindert werden konnten. Vor allem innerhalb der SPD entstanden Anreize, die Öko-Partei einzubinden statt auszugrenzen. Nach dem Wechsel der FDP von der sozialliberalen zur christlich-liberalen Koalition im Jahr 1982 war der Sozial-

demokratie der potenzielle Bündnispartner abhandengekommen. Eine rot-grüne Zusammenarbeit – und damit ein Wechsel hin zu einer *inkludierenden* Strategie – wurde daher für manche Sozialdemokraten zu einem erstrebenswerten Modell, um die eigene Mehrheitsfähigkeit zurückzugewinnen. Die seit den 1980er Jahren gegen innerparteiliche Widerstände versuchten rot-grünen Koalitionen auf Landesebene bis hin zum Eintritt der Grünen in die Bundesregierung 1998 waren der sichtbare Ausdruck dieser Bemühungen.²⁷ Vorangetrieben wurden diese von einer jüngeren Generation von SPD-Politikern, die auch ihrer eigenen Partei ein „angegrüntes“²⁸ Profil verpassten: Das 1989 verabschiedete Berliner Programm der SPD mit seinem Konzept eines sozial-ökologischen „Umbaus“ von Wirtschaft und Gesellschaft stellte dabei den Abschluss einer Öffnung der SPD für grünalternative Positionen und damit einer stärker *adaptierenden* politischen Strategie im Umgang mit den Grünen dar.²⁹ Und noch mehr: Die gesamte politische Kultur der Bundesrepublik hat sich seit Entstehung der Grünen signifikant verändert, sodass manche originär grüne Position heute selbst im bürgerlichen Lager als mehrheitsfähig gilt.

Diese Mischung aus Adaption und Inklusion seitens ihrer Konkurrenten korrespondierte mit deutlichen Wandlungsprozessen innerhalb der Grünen selbst. Gerade die Aussicht einer stärkeren Einbindung in politische Verantwortung übte dabei eine formierende Wirkung aus und trug dazu bei, dass sich in den erbittert geführten innerparteilichen Kämpfen schließlich der „realpolitische“ Flügel der Grünen durchsetzen konnte. Diese Auseinandersetzungen um Programm und Strategie können auch als Streit für und gegen eine Annäherung an den politisch-kulturellen Basiskonsens der Bundesrepublik verstanden werden: Während die einen in ihrer Partei eine antikapitalistische und parlamentarismuskritische Antisystem-Bewegung sehen wollten, vertraten andere eine dezidierte Abkehr von linker Systemkritik und sahen sich durch das Ende des Realsozialismus darin bestätigt.³⁰ Nach jahrelangen Richtungskämpfen kehrte schließ-

²³ Vgl. Werner Link, Die außenpolitische Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland. Überlegungen zur innerstaatlichen Struktur und Perzeption des internationalen Bedingungsfeldes. In: Manfred Funke et al. (Hg.), Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa. Bonn 1987, S. 401–416; dort S. 404; Edgar Wolfrum, Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart 2006, S. 195; Steffen Kailitz, Die politische Deutungskultur der Bundesrepublik Deutschland im Spiegel des „Historikerstreits“. In: Ders. (Hg.), Die Gegenwart der Vergangenheit. Der „Historikerstreit“ und die deutsche Geschichtspolitik. Wiesbaden 2008, S. 14–37, dort S. 26.

²⁴ CDU-Bgst. (Hg.), Die Rotgrünen, S. 21.

²⁵ CDU-Bgst. (Hg.), Die Grünen, S. 18; vgl. auch Dies. (Hg.), Die Rotgrünen, S. 7 & S. 21.

²⁶ Siehe hierzu auch Funk, Verfassungswidrige, extremistische, radikale und verfassungstreue Parteien, S. 470 ff.

²⁷ Siehe hierzu ausführlich Seitz, Vom historischen Projekt zum Schnittmengen-Deal.

²⁸ Ebd., S. 53.

²⁹ Vgl. Vorstand der SPD (Hg.), Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin. Bonn 1990, S. 37 ff.

³⁰ Vgl. Frieder Dittmar, Das Realo-Fundi-Dispositiv. Die Wirtschaftskonzeptionen der Grünen. Marburg 2007, S. 328; Hans-Joachim Veen & Jürgen Hoffmann, Die Grünen zu Beginn der neunziger Jahre. Profil und Defizite einer fast etablierten Partei. Bonn; Berlin 1992, S. 56.

lich Ende der 1980er Jahre ein Großteil des Antisystemflügels den Grünen den Rücken, weil er der Partei eine übermäßige Anpassung an das bundesrepublikanische System und den dahinterstehenden Politikkonsens vorwarf: „In den Grünen gibt es heute nur noch wenig Zustimmung für eine Kritik des Parlamentarismus oder eine Ablehnung von Regierungseteiligungen im Rahmen des Kapitalismus“, wie es 1990 in einer Austrittserklärung linker Parteimitglieder hieß.³¹

Stattdessen setzten die Grünen in den 1990er Jahren auf eine moderatere, sich dem Basiskonsens der Bundesrepublik annähernde Außendarstellung, was in der Forschung als Entideologisierung und „Professionalisierung“ der Partei gedeutet wurde.³² Das erleichterte der Partei, in rot-grüne Landesregierungen einzutreten, was wiederum den ideologischen Neuorientierungsprozess vorantrieb: Seit Beginn der 1990er Jahre bekannten sich die Grünen zur parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes und suchten nach Alternativen *im* System, statt *zum* System.³³ Das Verhältnis zur bundesdeutschen Wirtschaftsordnung basierte fortan auf einer „kritischen Akzeptanz der Marktwirtschaft“.³⁴ Und auch in außenpolitischen Fragen setzte sich innerhalb der Grünen eine Neuorientierung durch, die sie immer weiter von radikalpazifistischen und NATO-kritischen Orientierungen ihrer Anfangsjahre entfernte.³⁵ Am Ende war es die rot-grüne Regierungsbeteiligung, die einen sich bereits länger vollziehenden Prozess katalysierte: Nach heftigen Debatten und einem ikonischen Farbbeutelwurf auf Außenminister Joschka Fischer entschied sich ein grüner Parteitag im Mai 1999 schließlich, den NATO-Krieg gegen Jugoslawien mitzutragen.³⁶

Im Ergebnis haben die heutigen Grünen ihre frühen NATO-kritischen Positionen ebenso hinter sich gelassen wie andere Anti-System-Positionen und bewe-

gen sich stattdessen innerhalb eines breiten Grundkonsenses, der sie bis weit ins bürgerliche Lager hinein koalitionsfähig macht. Dass keiner der genannten Punkte in den „Jamaika“-Sondierungen nach der Bundestagswahl 2017 eine Rolle spielte, demonstriert diese Wandlung mehr als alles andere.

Auf dem Weg in die Bundesrepublik – von der SED zur Partei *Die Linke*

Während sich die Grünen zunehmend von ihrem Anti-System-Protest verabschiedeten, tauchte im politischen System der Bundesrepublik eine neue systemkritische Partei auf: Die *Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)*. Angesichts ihrer Herkunft aus der DDR-Staatspartei SED kann es nicht verwundern, dass die PDS gerade in ihren Anfangsjahren noch sehr viel dezidierter als die westlichen Grünen als Antithese zum bundesrepublikanischen Basiskonsens erschien. Ähnlich wie die Grünen zuvor standen auch große Teile der PDS der politischen und ökonomischen Ordnung der Bundesrepublik kritisch gegenüber, in der sie eine „Herrschaft des Kapitals“ sahen.³⁷ In der Außenpolitik warnte die Partei vor einem „vierte[n] Reich, das die NATO verstärkt“,³⁸ und forderte – wie die Grünen zuvor – eine Auflösung der transatlantischen Allianz.³⁹ Und gerade auch die antitotalitäre und antiextremistische Tradition der Bundesrepublik, inklusive ihrer sogenannten „wehrhaften Demokratie“, stellte für Postkommunisten ein Feindbild dar, das politische Gegner als Verfassungsfeinde diskriminierte.⁴⁰

Diese fundamental-systemkritische Haltung, die in vielem der Positionierung der frühen Grünen ähnelte, wurde vor dem Hintergrund der SED-Vergangenheit als umso problematischer angesehen, zumal die PDS auch in geschichtspolitischer Hinsicht polarisierte: Während die Konkurrenten Anfang der 1990er Jahre versuchten, die Erinnerung an die „SED-Diktatur“ neben der „Aufarbeitung“ der NS-Vergangenheit zum zweiten Pfeiler eines „neuen an-

³¹ Archiv Grünes Gedächtnis, B.I.3 – Bu/Vo/BGSt, Bundesvorstand [122]; Marianne v. Ilten u.a., Wir verlassen die Grüne Partei. Hamburg, 6.4.90.

³² Vgl. Markus Klein & Jürgen W. Falter, Der lange Weg der Grünen. Eine Partei zwischen Protest und Regierung. München 2003, S. 61 f.; Veen & Hoffmann, Die Grünen zu Beginn der neunziger Jahre, S. 162.

³³ Vgl. Niko Switek, Bündnis 90/Die Grünen. Koalitionsentscheidungen in den Ländern. Baden-Baden 2015, S. 106 f.

³⁴ Dittmar, Das Realo-Fundi-Dispositiv, S. 342 & S. 368-372.

³⁵ Siehe hierzu Andreas Stifel, Vom erfolgreichen Scheitern einer Bewegung. Bündnis 90/Die Grünen als politische Partei und soziokulturelles Phänomen. Wiesbaden 2018, S. 100-117.

³⁶ Vgl. Edgar Wolfrum, Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005. München 2013, S. 76-82; Stifel, Vom erfolgreichen Scheitern einer Bewegung, S. 111-117.

³⁷ Vgl. Lothar Probst, Die PDS – von der Staats- zur Regierungspartei. Eine Studie aus Mecklenburg-Vorpommern. Hamburg 2000, S. 25 f.

³⁸ Archiv Demokratischer Sozialismus (ADS), PDS-PV-050: Stenografische Niederschrift der Tagung des Parteivorstandes der SED-PDS am 6. Januar 1990 (Rede Gregor Gysi), S. 18; vgl. auch PDS (Hg.), Programm der Partei des Demokratischen Sozialismus. Beschlossen von der 1. Tagung des 3. Parteitages der PDS, 29. bis 31. Januar 1993. Berlin 1998, S. 5.

³⁹ Vgl. PDS (Hg.), Programm [1993], S. 23.

⁴⁰ Dt. Bundestag, Drs. 12/6570 (12. Januar 1994), S. 42; vgl. auch Sebastian Prinz, Die programmatische Entwicklung der PDS. Kontinuität und Wandel der Politik einer sozialistischen Partei. Wiesbaden 2010, S. 189 f.

titotalitären Konsenses“ zu machen,⁴¹ lehnte die PDS jeden Versuch der „moralischen Vernichtung der DDR“⁴² ab und hielt an der Deutung der DDR als einem legitimen Versuch fest, die faschistische Vergangenheit Deutschlands zu überwinden und eine gerechte Gesellschaft zu errichten.⁴³ Für ihre Konkurrenten ebenso wie für einen großen Teil der politischen Öffentlichkeit blieben diese Positionen jenseits des etablierten Konsenses lange Beweis, dass die PDS nichts gelernt hatte und eine „linksradikale“ bzw. „extremistische“ Partei darstellte, mit der sich jede Kooperation verbot.⁴⁴ Selbst die Grünen schlossen sich dieser Position an und nutzten die Gelegenheit, durch Abgrenzung von der PDS ihre eigene Wandlung zu demonstrieren: (Auch) die PDS müsse sich von „linksradikalen Positionen“ trennen, einen „realistischen Kurs“ einschlagen und „aus demokratischer Überzeugung in der Bundesrepublik ankommen“, um als legitime und vor allem bündnisfähige politische Kraft anerkannt zu werden, wie Fraktionschef Joschka Fischer im Jahr 1996 forderte.⁴⁵

Aber auch in der Auseinandersetzung mit der PDS zeigte sich schon bald, dass die eingeschlagene Exklusionsstrategie ihrer Konkurrenten keine Wahlerfolge verhinderte, sondern ihre Position als ostdeutsche Protestpartei eher noch bestärkte. Je deutlicher dies wurde, desto eher versuchten sich die Mitbewerber, und zwar quer durch alle politischen Lager, an einer stärker *adaptierenden Strategie*. Wenn selbst Politiker

wie der Berliner CDU-Senator Elmar Pieroth, ein Unternehmer aus Rheinland-Pfalz, in PDS-Manier die DDR-Vergangenheit vor „pauschalen Angriffen“ aus dem Westen in Schutz nahm,⁴⁶ dann kann das auch als Versuch verstanden werden, die bei einem Teil des Elektorats erfolgreichen Sprachformeln und Deutungsmuster der Postkommunisten zumindest in Teilen zu übernehmen, um mit deren Wählerinnen und Wählern „ins Gespräch zu kommen“, wie die damalige CDU-Generalsekretärin Angela Merkel es ausdrückte.⁴⁷

Sehr viel bedeutsamer aber war langfristig, dass sich insbesondere bei Sozialdemokraten und Grünen seit Mitte der 1990er Jahre Elemente einer *inkludierenden Strategie* im Umgang mit der „SED-Nachfolgepartei“ abzeichneten. Zwar blieb Abgrenzung der dominierende Modus – eine rot-rot-grüne Koalition auf Bundesebene bleibt bis heute für viele undenkbar. Auf Landesebene dagegen wurde die PDS schon in den 1990er Jahren in gemeinsame Bündnisse integriert.⁴⁸ Die anfänglich große Aufregung hierüber ebte schnell ab. Als SPD und Grüne in Sachsen-Anhalt 1994 erstmals beschlossen, entgegen früherer Bekundungen eine Minderheitsregierung mit Tolerierung der PDS anzustreben, sahen westdeutsche Beobachter darin noch einen „Amoklauf“,⁴⁹ der die „Gemeinsamkeit der Demokraten“ aufkündigte.⁵⁰ Nicht weniger als eine „Kampfansage für [sic!] die Demokratie“ sei das, so der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl vor seiner Fraktion.⁵¹ Aber schon Ende der 1990er Jahre hatte sich das Klima so weit geändert, dass die SPD in Mecklenburg-Vorpommern ganz offiziell mit der PDS koalieren und eine „Normalisierung der Verhältnisse“ propagieren konnte.⁵²

Die eingeschlagene Inklusionsstrategie wurde nun als edukatorische Maßnahme begründet: Wie die Grünen

⁴¹ Siehe dazu Thomas Schaarschmidt, Auf dem Weg zu einem neuen antitotalitären Grundkonsens? Die Erinnerung an die Diktaturvergangenheit und der Übergang zur Demokratie in Deutschland nach 1945 und 1989. In: Thomas Großbölting et al. (Hg.), Das Ende des Kommunismus. Die Überwindung der Diktaturen in Europa und ihre Folgen. Essen 2010, S. 29-41.

⁴² ADS, BT/12.WP-007: Uwe-Jens Heuer, Ekkehard Lieberam & Gerhard Riege, Positionspapier zum Tribunalvorschlag und zur Einsetzung einer Enquetekommission. Vorlage für die 7. Sitzung der Abgeordnetengruppe PDS/LL am 18. Februar 1992. 16. Februar 1992, S. 2.

⁴³ Vgl. Dan Hough, The fall and rise of the PDS in eastern Germany. Edgbaston/Birmingham 2001, S. 156.

⁴⁴ Vgl. für CDU, SPD und FDP: Beschluß Nr. H81. In: CDU-Bgst. (Hg.), 3. Parteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Niederschrift. Düsseldorf, 26.-28. Oktober 1992. Bonn [1992], S. 440; Die Chancen der Einheit endlich nutzen. Dresdner Erklärung des SPD-Parteivorsitzenden Rudolf Scharping und der ostdeutschen Landes- und Fraktionsvorsitzenden. In: Sozialdemokratischer Pressedienst 49/154 vom 12. August 1994, S. 5 f.; Cornelia Schmalz-Jacobsen (Hg.), F.D.P. contra PDS: Argumente statt Polemik. Eine Kurzstudie der F.D.P.-Bundesgeschäftsstelle. In: Fdk 314/90 vom 2. November 1990, S. 9 f.

⁴⁵ Joschka Fischer, Ohne wirkliche Erneuerung ist die PDS nicht koalitionsfähig. In: Leipziger Volkszeitung vom 27. Juli 1996; Ders., „Die Lust am Verändern“. Interview. In: Der Spiegel 34/1996 vom 19. August 1996, S. 52-55, dort S. 55.

⁴⁶ CDU streitet um ‚Rote Socken‘-Kampagne. In: Morgenpost vom 26. August 1996.

⁴⁷ Interview mit Angela Merkel. In: Deutschlandfunk vom 21. November 1999, URL <http://www.deutschlandfunk.de/merkel.694.de.html?dram:article_id=59989>.

⁴⁸ Siehe hierzu ausführlich Thorsten Holzhauser, „Niemals mit der PDS“? Zum Umgang der SPD mit der SED-Nachfolgepartei zwischen Ausgrenzungs- und Integrationsstrategie (1990-1998). In: VfZ 62 (2014), H. 2, S. 285-308.

⁴⁹ Rot-Grün von Gnaden der PDS? In: Süddeutsche Zeitung vom 29. Juni 1994.

⁵⁰ Einheitsfront de luxe. In: FAZ vom 29. Juni 1994.

⁵¹ Archiv für Christlich-Demokratische Politik, CDU/CSU-Fraktion, 12. WP, 08-012-127/2: Protokoll der Sondersitzung der Fraktion am 22. Juli 1994, S. 15 (Wortbeitrag Helmut Kohl).

⁵² Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), SPD-PV, Protokoll der Klausurtagung des Parteivorstandes am 9. Oktober 2000 in Berlin, S. 9.

zuvor sollte auch die PDS zu einer „normalen“ Partei innerhalb des politischen Systems der Bundesrepublik domestiziert werden.⁵³ Schließlich fördere das Mitregieren „immer die allmähliche Integration einer oppositionellen Partei und entzaubert den Protest – dies ist nicht zuletzt Erfahrung des Umganges der SPD mit den Grünen aus den 80er Jahren“, wie es nun in der SPD-Zentrale hieß.⁵⁴ Die PDS sollte demnach nicht ausgegrenzt, sondern durch Einbindung „von der Systemopposition weg“⁵⁵ und an den politischen Basiskonsens der Bundesrepublik herangeführt werden. Konkret beinhaltete dies, dass die PDS nicht nur Grundgesetz und Demokratie anerkennen und sich von ihrer Vergangenheit distanzieren müsse, sondern dass sie auch die Bedingungen des modernen Kapitalismus zu akzeptieren und ihre „Skepsis gegenüber [der] NATO“ abzulegen habe, wie SPD-Generalsekretär Müntefering im Oktober 2000 mit deutlicher Referenz auf den noch immer geltenden bundesrepublikanischen Basiskonsens forderte.⁵⁶

Dass diese Domestizierungsstrategie ganz im Sinne sozialdemokratischer Machtpolitik war, verstand sich von selbst. Allerdings heißt das nicht, dass sie erfolglos war. Bedeutsam war in diesem Zusammenhang, dass die tonangebende „reformpolitische“ Führungsgruppe innerhalb der PDS diese Fremddeutung als „postkommunistisches Lernprojekt Richtung Reformpolitik und westliche Demokratie“⁵⁷ selbst unterstützte und ihrerseits einen auffallend deutlichen Willen zur Inklusion im politischen System der Bundesrepublik entwickelte. Ganz in der staatsnahen Tradition der SED stehend, wollten führende Politikerinnen und Politiker der PDS wie Gregor Gysi, André Brie oder Petra Pau auch im „bürgerlichen Parlamentarismus“ mitmischen: „Wer sich nicht als Teil dieser Gesellschaft versteht, wird ihr keine Impulse zur Veränderung und Entwicklung geben können“, wie

es der PDS-Landesvorsitzende von Mecklenburg-Vorpommern Helmut Holter ausdrückte.⁵⁸ „Akzeptanz und Entdämonisierung“⁵⁹ wurden zu Schlüsselbegriffen in der politischen Strategie der PDS.

In der Folge vollzogen auch die Sozialisten einen ähnlichen, wenn auch keineswegs genauso umfänglichen Annäherungsprozess an die hegemoniale politische Kultur der Bundesrepublik, wie ihn die Grünen zuvor erlebt hatten. Ähnlich wie bei diesen veränderte sich auch der Blick der PDS-Sozialisten auf das „System“ Bundesrepublik: Die parlamentarische Demokratie erschien manchem früheren Kommunisten immer deutlicher als „Gewinn“⁶⁰; und vor allem wo man selbst regierte, verlor man schnell seine systemtranszendierenden Ambitionen und war im Gegenteil bemüht zu zeigen, dass die PDS „strikt auf dem Boden des Grundgesetzes steht und eine realistische Politik betreiben kann“, wie die PDS-Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1999 formulierte.⁶¹ Dass die aus der Partei hervorgegangene *Linke* in Ländern wie Brandenburg und Berlin seit Jahren mitregiert und in Thüringen sogar den Ministerpräsidenten stellt, ohne das „System“ maßgeblich verändert zu haben, steht deutlich in dieser Tradition.

Selbst in der für Sozialisten so kritischen Frage der Wirtschaftsordnung setzte bald ein Wandel ein. Nachdem sie mit dem Scheitern des Realsozialismus ihres ökonomischen Modells verlustig gegangen waren, orientierten sich große Teile der Partei zunehmend an sozialdemokratischen Konzepten. Obwohl sie sich noch immer als „sozialistisch“ definierten, begannen die „Reformer“ an der Parteispitze, die „Errungenschaften der sozialen Marktwirtschaft“⁶² zu preisen. Sie erklärten sich selbst zu Verteidigern des „rheinischen Kapitalismus“ Westeuropas gegen die vermeintlich unsozialere angelsächsische Variante,

⁵³ AdsD, SPD-LV MV, 3/MVAB000122: Überlegungen zu den Gesprächen zwischen SPD und PDS [1995].

⁵⁴ AdsD, Dep. Thierse, 1/WTAA001646: Klaus-Jürgen Scherer, Überlegungen zur Auseinandersetzung der Sozialdemokratie mit der PDS. Beitrag für die Konferenz „Die PDS und ihre Bedeutung in der Parteienlandschaft des vereinigten Deutschland“ 17. und 18. März 1995 in der Akademie für Politische Bildung Tutzing 18. März 1995, S. 9.

⁵⁵ Die PDS als möglicher Koalitionspartner der SPD? Interview mit Franz Müntefering. In: Deutschlandfunk vom 11. Oktober 2000, URL <http://www.deutschlandfunk.de/die-pds-als-moeglicher-koalitionspartner-der-spd.694.de.html?dram:article_id=59831>.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Klaus-Jürgen Scherer, Die SPD und die PDS. In: Peter Barker (Hg.), *The Party of Democratic Socialism in Germany. Modern Post-Communism or Nostalgic Populism?* Amsterdam/Atlanta 1998, S. 182-193, dort S. 184.

⁵⁸ ADS, PDS-LV MV, Alt-Sign. 2008-XVII-560: Helmut Holter, ... aber Lichtjahre liegen vor uns. 10 Jahre PDS Mecklenburg-Vorpommern. Rede zur Podiumsveranstaltung „PDS – Schwieriges und offenes Projekt“. Rostock, 17. Juni 2000, S. 3.

⁵⁹ Diether Dehm, Das Magdeburger Modell schafft Akzeptanz und Entdämonisierung. Rede auf der Hauptversammlung der PDS Magdeburg am 17. Juli 1999. In: PDS-Pressedienst vom 13. August 1999.

⁶⁰ ADS, PDS-LV MV, Alt-Sign. 2008-XVII-51: Helmut Holter, „Zu den Ergebnissen der Wahlen '94 und zur weiteren Politik der PDS.“ Referat auf der außerordentlichen (4.) Tagung des 3. Landesparteitages der PDS Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin, 3. Oktober 1994, S. 30.

⁶¹ ADS, Gysi-008: PDS-Fraktion, „Ein Jahr rot/rot“. Bilanz und Schlussfolgerungen. 18. Oktober 1999, S. 1.

⁶² Gregor Gysi, Gerechtigkeit ist modern. Eine notwendige Antwort auf Gerhard Schröder und Tony Blair / Zwölf Thesen für eine Politik des modernen Sozialismus. Berlin 1999, S. 4.

wie ein PDS-Parteitagsschluss im Jahr 2000 formulierte.⁶³ Auf dieser Grundlage konnte sich die Partei schließlich 2005 mit enttäuschten Sozialdemokraten und Gewerkschaftern aus dem Westen verbünden und sich als „Linkspartei“ neu positionieren. Langfristig ging dieser Wandel so weit, dass selbst führende Vertreterinnen und Vertreter des linken Parteiflügels wie Sahra Wagenknecht, in den 1990er Jahren noch Aushängeschild des orthodox-kommunistischen Flügels, nun öffentlich als Marktwirtschaftler gesehen werden wollten und in bürgerlichen Feuilletons mit dem Erbe des Ordoliberalismus kokettierten: Ludwig Erhard wäre heute bei der Linkspartei „am besten aufgehoben“, so Wagenknecht im Dezember 2012.⁶⁴

Eine wesentliche Folge dieser Entwicklung ist, dass die Diskussionen um *Die Linke* stark abgeklungen sind. Dass die Linkspartei heute kaum mehr und die Grünen überhaupt nicht mehr als grundsätzliche Gefahr für unsere Demokratie beschrieben werden, ist sichtbarer Ausdruck dieser doppelten Verschiebung: einer Wahrnehmungsverschiebung, die aber zugleich auch mit einer Profilveränderung zusammenhängt: Die Linkspartei und noch mehr die Grünen haben ihren Widerstand gegen die hegemoniale politische Deutungskultur der Bundesrepublik nach und nach aufgegeben und wurden zugleich stärker in politische Verantwortung eingebunden, wobei sich beide Prozesse gegenseitig antrieben und verstärkten.

Andererseits hat die Linkspartei bisher weder programmatisch noch in der öffentlichen Wahrnehmung einen ähnlich umfänglichen Wandel durchlebt wie die Grünen. Zum einen wirft die SED-Vergangenheit noch immer einen Schatten, der nur sehr allmählich verblasst. Zum anderen aber hat sich die Linkspartei – in bewusster Abgrenzung von den Grünen – bis heute nicht auf den transatlantischen Konsens ihrer Konkurrenten eingelassen. Vorsichtige Versuche der Parteiführung wie beispielsweise auf dem PDS-Parteitag in Münster im Jahr 2000, die Partei durch eine flexiblere Positionierung für eine „realistische und mehrheitsfähige“ Außenpolitik zu öffnen, schlugen fehl und wurden durch die Parteimehrheit zurückgewiesen.⁶⁵ Die außenpolitische „Unzuverlässigkeit“ der Sozialisten bleibt daher ein zentraler Faktor, der einer bundespolitischen Aufwertung zur Regierungs-

partei entgegensteht.⁶⁶ Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass auch die Linkspartei nach eventuellem Eintritt in eine Bundesregierung eine ähnlich unwahrscheinliche Hinwendung zum Atlantizismus erleben könnte wie die Grünen in ihrer rot-grünen Regierungszeit. Dann wäre vom Anti-System-Protest der Linken auch in dieser Hinsicht nicht mehr viel zu spüren.

Fazit

Aus den dargelegten Ausführungen lassen sich drei Beobachtungen ableiten. *Erstens* hat es in der Geschichte der Bundesrepublik Parteien gegeben, die anfänglich als Gefahr für das politische System und seine Normen angesehen wurden, sich von diesem Image aber zunehmend lösen konnten. Es wurde argumentiert, dass diese Wahrnehmung wesentlich mit der Distanz bzw. Nähe dieser Parteien zum etablierten politisch-kulturellen Basiskonsens der Bundesrepublik zusammenhängt. Aus dieser Sicht ist „Extremismus“ im politischen Diskurs weniger eine absolute denn eine relationale Kategorie und sie bezieht sich nicht nur auf das konstitutionelle System, sondern auf die gesamte politische Deutungskultur, die auch solche Faktoren der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik umfasst, die nicht unbedingt als Kernbestand des „demokratischen Verfassungsstaates“ angesehen werden können.

Zweitens wurde am Beispiel der Grünen und der PDS/Linkspartei dargestellt, dass das Verhalten der Konkurrenz einen entscheidenden Einfluss auf die politischen Wandlungen systemkritischer Parteien ausüben kann. So trug in beiden Fällen eine Mischung aus exkludierenden, adaptierenden und inkludierenden Strategien dazu bei, sowohl Grüne als auch – in geringerem Maße – PDS/Linkspartei an den politischen Basiskonsens der Bundesrepublik heranzuführen und zu entradikalisieren – wobei in beiden Fällen der Aussicht auf symbolische Anerkennung und auf praktische Machtbeteiligung eine wichtige Anreizfunktion zukam.⁶⁷

Allerdings muss *drittens* auch konstatiert werden, dass der Erfolg einer Inklusionsstrategie notwendigerweise die Bereitschaft innerhalb der strategischen

⁶³ Politische Erklärung des Münsteraner Parteitages der PDS. In: Disput 4/2000, S. 19–20, dort S. 19.

⁶⁴ „Wir brauchen Märkte“. Interview mit Sahra Wagenknecht. In: Der Spiegel 1/2013 vom 31. Dezember 2012, S. 30–32, dort S. 32; siehe dazu ausführlich: Sahra Wagenknecht, Freiheit statt Kapitalismus. Frankfurt/Main 2011.

⁶⁵ 6. Parteitag in Münster vor mehreren schwerwiegenden Entscheidungen. In: PDS-Pressedienst vom 7. April 2000.

⁶⁶ Vgl. Cordula Eubel, Matthias Meisner & Stephan Haselsberger, Rot-Rot-Grün zweifelt an Rot-Rot-Grün. In: tagesspiegel.de vom 12. Juni 2017, URL <<http://www.tagesspiegel.de/politik/bundestagswahlkampf-rot-rot-gruen-zweifelt-an-rot-rot-gruen/19920178.html>>.

⁶⁷ Zu dem Ergebnis, dass gemischte Strategien im Umgang mit Extremisten erfolgreich sein können, kommt auch Capoccia, Defending Democracy.

Führungsgruppe der zu integrierenden Partei voraussetzt, sich auf die maßgeblichen politisch-kulturellen Codes und Spielregeln einzulassen, um als legitime und bündnisfähige politische Kraft anerkannt zu werden. Das war sowohl unter grünen „Realos“ (und Regierungslinken) als auch unter den sogenannten „Reformern“ der PDS der Fall. Diese waren in unterschiedlichem Maße bereit, bestimmte politische Positionen aufzugeben, die als mit dem politisch-kulturellen Basiskonsens der Bundesrepublik unvereinbar angesehen werden, um auf diese Weise Anerkennung und Koalitionsfähigkeit zu gewinnen – auch wenn das zugleich einen gewissen Profilverlust als Protestpartei bedeutete.

Die Zähmung des „Extremen“ erscheint daher ebenso möglich wie riskant. Dafür spricht nicht nur der Weg der Grünen in die politische Mitte, sondern auch das Beispiel der Linkspartei, die aktuell sichtlich damit kämpft, ihre Ausstrahlung auf Protestwähler zu behaupten – gerade auch angesichts neuer Konkurrenz durch die *Alternative für Deutschland*. Diese gibt heute mehr als jede andere Partei in Deutschland Grund zur Diskussion um den richtigen Umgang mit Populisten und Extremisten. Lassen sich aus den dargelegten Ausführungen zur Entwicklung von Grünen und PDS also auch Rückschlüsse für den Umgang mit der AfD ableiten?

Auch wenn es nicht die Sache des Historikers ist, politische Ratschläge zu geben oder gar Prognosen zu erstellen, so kann doch gesagt werden, dass jeder Versuch des Vergleichs sowohl die strukturellen Gemeinsamkeiten als auch die erheblichen politischen Unterschiede zwischen den fraglichen Parteien berücksichtigen muss.

Dass bei der Diskussion um die AfD nicht nur verfassungspolitische, sondern gerade auch gesellschaftspolitische Gegensätze (etwa der Asyl- und Einwanderungspolitik oder der Erinnerungs- und Identitätspolitik) eine Rolle spielen, liegt ebenso auf der Hand wie die Tatsache, dass die neue Rechte gerade deswegen reüssiert, weil sie sich als Alternative zum politischen Basiskonsens der Bundesrepublik zu inszenieren versteht. Das heißt aber noch lange nicht, dass eine Partei wie die AfD pauschal als ungefährlich eingeschätzt werden sollte, zumal eben ganz grundsätzliche Fragen der demokratischen Gleichheit und Liberalität zur Disposition stehen. Dem hiesigen Befund der Integrierbarkeit früherer Systemgegner stehen nach wie vor die zahlreichen Fälle der Zwischenkriegszeit entgegen, in der es eben nicht ge-

lang, antidemokratische Systemfeinde einzuhegen.⁶⁸ Und ganz abgesehen davon, ob eine Inklusion der Rechten normativ wünschenswert ist, gibt es aktuell auch wenig Indizien dafür, dass eine solche Strategie im Fall der AfD eine gangbare Alternative darstellt: Zum einen gibt die Partei wenig Anlass zu glauben, dass sie sich domestizieren ließe. Vielmehr scheint die Partei ihr Glück weiter in der radikalen und maximalen Abgrenzung vom politischen Basiskonsens ihrer Konkurrenten zu suchen. Und zum anderen scheinen die Etablierten momentan eher auf Adaption zu setzen: Man grenzt sich zwar von der AfD als Partei ab, nähert sich in Teilen aber deren Positionen an – mit der Gefahr, dass sich die politische Kultur der Bundesrepublik eher den Rechten anpasst als umgekehrt.

⁶⁸ Für verschiedene Beispiele siehe Capoccia, *Defending Democracy*.

Eesti Konservatiivne Rahvaerakond – Rechtspopulisten in Estland

Dr. Rolf Winkelmann¹

Einleitung

Rechtspopulisten sind in den vergangenen Jahren weltweit stärker geworden. Besonders in Europa ist dies in den letzten Jahren u.a. durch Probleme wie die hohe Zahl an Flüchtlingen, EU-kritische Stimmungen und Terrorismus offensichtlich geworden (Mudde 2016: 25). Einige Parteien wie die PVV von Geert Wilders, die PiS in Polen, der FIDESZ von Viktor Orbán oder die FPÖ waren oder sind an Regierungen beteiligt gewesen, während andere Parteien wie die deutsche AfD, die UKIP von Nigel Farage im Vereinigten Königreich oder Le Pens Front National in Frankreich bisher nicht an Regierungen beteiligt sind. Hiermit dürften die einem breiten Publikum bekannten rechtspopulistischen Parteien benannt sein. Abseits davon finden sich aber auch Parteien, die sogar in der Fachwelt weitgehend unbekannt sind. Zu diesen Parteien gehört zweifelsfrei die Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE) in Estland, die eigentlich nur einem estnischen Publikum bekannt ist. Der in Tallinn lebende Populismus-Experte Florian Hartleb (2017: 21) erwähnt die EKRE kurz und stellt die rühmliche Ausnahme dar. Diese Wissenslücke in der außerestnischen Wissenschaft (auch in der Fachzeitschrift *Journal of Baltic Studies* findet sich kein Hinweis) ist wohl zunächst dem Sprachenproblem geschuldet und in zweiter Linie dem geringen Interesse der Wissenschaft. Dies ist umso erstaunlicher, als die EKRE im Juni 2017 die drittstärkste Kraft vor den im Oktober stattfindenden Kommunalwahlen war (news.err.ee: 20.06.2017). Bei den Kommunalwahlen am 15. Oktober 2017 erhielt die EKRE allerdings nur 6,7 % der abgegebenen Stimmen (news.postimees.ee: 16.10.2017).

In dieser Studie soll die Partei Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (Estnische konservative Volkspartei) einem deutschsprachigen Fachpublikum nähergebracht werden. In diesem Aufsatz soll auch der Frage nachgegangen werden, ob die EKRE überhaupt eine rechtspopulistische Partei ist. Zur Klärung soll mit einer Definition von Rechtspopulismus gestartet werden. Hierbei werden primär Ansätze von Cas Mudde und Mudde/Kaltwasser verwendet. Im An-

schluss soll die Entwicklung der Partei von ihren Ursprüngen bis heute skizziert werden. Nach Klärung des Konzepts Rechtspopulismus und der Herkunft der Partei erfolgt eine Analyse des Grundsatzprogramms der EKRE. Hierbei wird eine Beschränkung auf die zuvor gefundenen Charakteristika erfolgen und andere Themen werden außen vorgelassen, wenn sie nicht einen Bezug zu den ausgewählten Themenbereichen haben.

Das Parteiprogramm ist nur in estnischer Sprache auf der Website der Partei aufzufinden. Übersetzungsfehler sind dem Verfasser anzulasten. Ergänzend zur Analyse des Grundsatzprogramms werden auch in englischsprachigen Medien gefundene Beiträge von Parteifunktionären herangezogen. Diese Ergänzung erfolgt, weil erstens ein Grundsatzprogramm längerfristig ausgerichtet ist und zweitens Beiträge wie „If you are black, go back“ (Martin Helme) durchaus auf den Charakter einer Partei schließen lassen können. Die gewählten Medien sind die estnischen öffentlich-rechtlichen Medien (news.err.com) und das Online-Angebot der Tageszeitung Postimees.

1. Definition Rechtspopulismus

Die Forschung ist sich hinsichtlich der Definition des Begriffs Rechtspopulismus bzw. Populismus uneins. Die Spannbreite geht vom ‚Stilmittel der Politik‘ bis zur ‚Ideologie‘ (Lewandowsky 2012: 390; Hartleb 2017: 57ff.). Mudde/Kaltwasser gehen davon aus, dass populistische Parteien verschiedene ideologische Kernkonzepte besitzen, die aber z.T. nur schwer greifbar sind und in verschiedene Richtungen interpretierbar sind, weswegen es sich nicht um Gruppen mit ‚harter Ideologie‘ handelt. Die Kernkonzepte sind: Volk, Elite, Gemeinwille (i.S.v. *volonté générale*) (Mudde/Kaltwasser 2017: 9). Auch andere Autoren wie Wolf (2017), Lewandowsky (2012) nehmen in ihren Arbeiten Bezug auf diese Kernkonzepte.

Populistischen Parteien ist zu eigen, dass sie über ein manichäisches Weltbild verfügen. Dies zeigt sich zunächst in der Kontrastierung vom einfachen Volk, an das sich die populistischen Parteien wenden und das als unschuldig und rein verstanden wird, während auf der anderen Seite die Elite als unreine, korrupte oder als negativ konnotierte Gruppe gesehen wird (Mudde/Kaltwasser 2017: 6). Gleichzeitig verharret der Volksbezug ideologisch im Vagen und wird so anschlussfähig an verschiedene Ideologien und Gruppen von rechts bis links. Dies entspricht mehr oder weniger allen populistischen Parteien und ist kein ausschließliches Merkmal rechtspopulistischer Parteien. Die Wendung zum Rechtspopulismus er-

¹ Dr. Rolf Winkelmann, Verwaltung der Professur Didaktik des politischen Unterrichts und der politischen Bildung, Universität Oldenburg.

folgt nach Wolf, wenn die Provokationen und die Abgrenzung von den Eliten, von den Fremden und den „Anderen“ bei der gleichzeitigen Betonung des Nationalen zum prägenden Stil werden (Wolf, 2017: 7). Hiermit wird deutlich, dass Populisten wegen ihres geringen Ideologiegehalts an stärker ideologisierte Konzepte anknüpfen müssen. Diese ideologischen Versatzstücke und starken Anknüpfungen an andere Ideologien sind z.B. Nationalismus, Nativismus oder Xenophobie (Mudde/Kaltwasser 2017). Diese Anknüpfungen sind auch deshalb notwendig, weil Populismus aus seiner dünnen ideologischen Schicht eben keine Lösung ableiten kann, sondern dies aus den angebundenen Ideologien heraus erfolgt (Mudde/Kaltwasser 2017: 6). Für das östliche Europa charakteristisch ist, dass populistische Parteien sich stark an den Nationalismus binden und entsprechend eher rechts stehen (Mudde/Kaltwasser 2017: 14).

Das einfache Volk wird angesprochen, weil es sich gegen die Eliten und das Establishment mobilisieren lässt. Diese Ansprache ist auch als Kritik an der herrschenden politischen Kultur zu verstehen. Das einfache Volk wird aus der Sicht der Populisten von schlechten Politikern geführt, weshalb das Volk die Macht zurückerhalten soll. Der Terminus Volk ist polysemisch. Neben dem Verständnis des einfachen Volkes als Bürgerschaft, wird das Volk auch als politischer Souverän verstanden und in einer dritten Fassung wird Volk als Nation verstanden. Diese Nation kann inklusiv im Sinne einer Bürgerschaft oder exklusiv in der ethnischen Variante verstanden werden (Mudde/Kaltwasser 2017: 9-11). Wolf (2017: 6) stellt, wie Lewandowsky (2012: 391) und Hartleb (2017: 60), die Selbstidentifizierung und Gleichsetzung der Organisation und ihrer Ideologie mit dem gemeinen Volk und einer dazugehörenden Abgrenzung zu den herrschenden Eliten als ein Element einer populistischen Partei heraus. Gleichzeitig findet sich bei Populisten das Thema der Entfremdung der Eliten, die sich selbst bereichern und den einfachen Bürgern nicht helfen. Dadurch gewinnt der Populismus einen identitätspolitischen Grundcharakter mit einem entsprechenden Demokratieverständnis, in dem das Volk die absolute Souveränität zugesprochen bekommt (Lewandowsky 2012: 391). Damit das Volk seine Interessen dann gegen die korrupten Eliten durchsetzen kann, werden von populistischen Parteien häufig Plebiszite gefordert.

Rechtspopulisten sind keine isolierte Gruppierung in einer Gesellschaft, sondern können an verbreitete Einstellungen und Ideen zu Policy-Positionen der breiten Masse einer Gesellschaft anknüpfen (Mudde 2010:

1178). Das Volk ist durch eine gemeinsame Kultur, Sprache, Religion und Abstammung definiert. Diese Gemeinsamkeiten müssen entsprechend vor externen Einflüssen, die zu einer Veränderung eines als statisch definierten Volkstums führen können, geschützt werden. Andere, also Migranten, Ausländer, Minderheiten (Muslime, Islam usw.) etc. stellen eine Gefahr für die Nation und ihren Fortbestand dar (Wolf 2017: 13f.). Aber auch sozioökonomische Verteilungskämpfe werden bei der Ablehnung der „Anderen“ herangezogen, sei es im Kampf um Arbeitsplätze oder um bezahlbaren Wohnraum (Lewandowsky 2012: 393).

Eliten sind nach Mudde/Kaltwasser u.a.m. ein weiteres Kernkonzept des Populismus und dessen manichäischen Weltbildes. Auch die Verwendung des Begriffs Elite ist vielseitig. Neben der politischen und wirtschaftlichen Elite können auch aus allen anderen Bereichen, aber auch anderen Systemen und Staaten wie auch aus der EU, negativ konnotierte Eliten aus der Führungsschicht herangezogen werden. Ihnen allen ist aus Sicht der Populisten gemein, dass sie sich quasi gegen das Volk verschworen haben, gegen das Volk arbeiten und andere Interessen über die des Volkes stellen. In Mittel-Osteuropa ist eine Variante besonders oft zu finden, nachdem Populisten an die Macht gelangten und Erfolge ausblieben. In jenen Fällen wird auf dunkle Drahtzieher im Hintergrund und oppositionelle wirtschaftliche Eliten verwiesen, die mit ausländischen Gruppen und Regierungen gegen die Populisten arbeiten (Mudde/Kaltwasser 2017: 12f.). Hierfür kann die Stiftung „Open Society“ von George Soros exemplarisch genannt werden.

Populisten von rechts wie links ist auch gemeinsam, dass sie sich als Vertreter des Gemeinwillens im Sinne von Jean-Jacques Rousseaus *volonté générale* verstehen. Entsprechend propagieren Populisten häufig die Idee der Selbststeuerung des Volkes als Legislative und Exekutive in einer Form und fordern immer auch eine Stärkung der direkten Demokratie. Hierbei handelt es sich nicht nur um einen durchaus positiv zu wertenden Wunsch nach stärkerer Demokratisierung und Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten für die mündigen Bürger, sondern auch um einen Ausdruck der Diskreditierung des repräsentativen Demokratie-modells, in dem korrupte Eliten über das ehrliche Volk zu dessen Nachteil herrschen. Zu Letzterem gehört auch die bei Populisten verbreitete EU-Skepsis bzw. EU-Feindlichkeit. In der EU würden schlechte, korrupte Eliten über die Interessen des einfachen Volkes hinwegregieren (Mudde/Kaltwasser 2017: 16ff.), so ihre Ansicht.

Auch wenn Populisten nur wenige Themen ansprechen, kann man bei den europäischen Rechtspopulisten einige Gemeinsamkeiten feststellen. Insgesamt besteht die inhaltliche Dimension von Rechtspopulisten aus diversen Antis (Anti-Islamismus, Anti-Immigration etc.) die aber helfen, die Mobilisierung der Wähler zu steigern (Hartleb 2017: 62). Mit Blick auf die Europäische Union kann die Ablehnung selbiger durch Populisten als ein Kernkonzept der europäischen Populisten von rechts und links gelten. Populisten in Europa sind meistens eher rechtsorientiert und greifen entsprechend auf Autoritarismus und Nativismus als harter Ideologie zurück (Mudde/Kaltwasser 2017: 34, 37). Tendenziell beziehen sich rechtspopulistische Parteien weniger auf sozioökonomische als vielmehr auf soziokulturelle Themen (Mudde 2010: 1179). Es ist nicht der Populismus mit seiner dünnen ideologischen Schicht, sondern die angebundene Ideologie wie z.B. Xenophobie, die Wähler mobilisiert (Mudde/Kaltwasser 2017: 99). Rechtspopulisten stehen dem Konzept des neurechten Ethnopluralismus, einem gesteigerten Sicherheitsbedürfnis und einer protektionistischen Sozial- und Wirtschaftspolitik nahe (Wolf, 2017: 14). Um die eigenen Ideen und Vorstellungen zu ventilieren, wird auch das Schüren von Ressentiments in der Bürgerschaft genutzt. Aktuell lässt sich festhalten, dass der Islam und Muslime sowie die Immigrationspolitik zu den bevorzugten Feindbildern gehören. Diese, so die Populisten, seien für die gegenwärtigen Probleme verantwortlich. Außerdem führen Multikulturalismus und Immigration zu einem Identitätsverlust bei den „Einheimischen“ und deren Entwurzelung und zu steigender Kriminalität (Wolf, 2017: 15-16). In der Folge soll sich diese Studie bei der Analyse des Parteiprogramms der EKRE auf diese Bereiche fokussieren.

2. Partei

Wo kommt die Estnische Konservative Volkspartei (EKRE) her? Das estnische Parteiensystem erlebte seit seiner Entstehung während der Unabhängigkeitsbewegung gegen die sowjetische Okkupation zahlreiche Parteigründungen in Form von genuin neuen Parteien, Abspaltungen aus alten Parteien und Fusionen zwischen Parteien sowie einer Kumulation aller Formen der Gründungsmöglichkeiten (Winkelmann 2007, Grofman/Mikkel/Taagepera 2000). Auch die EKRE macht hier keinen Unterschied. Der Nukleus der Partei liegt weit zurück in der Gründung der Estnischen Volkunion (Eestimaa Rahvaliid) im Jahre 1999. Rahvaliid war eine Partei, die durch Fusion mit anderen Parteien entstand und eher die ländliche, estnische Bevölkerung sowie Ex-Kommunisten ansprach

(Winkelmann 2007: 53; news.err.ee: 09.03.15). Das estnische Wikipedia wiederum datiert die Gründung der EKRE auf September 1994. Wikipedia zeigt die langsame Entwicklung, die geprägt ist durch die Zugehörigkeit zu verschiedenen national orientierten Bündnissen, bis zur unübersichtlichen Gründung hin zur jetzigen EKRE auf. Allgemein aber wird der 24. September 2012 als Gründungstag von EKRE betrachtet (Wikipedia.ee). Für die Entwicklung der Partei ist es wichtig zu erwähnen, dass es am 21.10.2009 seitens der Zentrumspartei, die als Repräsentantin der russischsprachigen Minderheit gilt, ein Fusionsangebot gab, das aber abgelehnt wurde (erakonnad.info/erakond/reg/erl.html).

Seit 2013 ist Mart Helme der Vorsitzende der Partei. Mart Helme ist politisch kein Unbekannter. In den 1990er Jahren war er Botschafter der Republik Estland in Russland (ekre.ee). Martin Helme ist ebenfalls Vorstandsmitglied von EKRE und Abgeordneter im Riigikogu. Estland ist ein kleines Land und so sind Familien oder Familienbande in Parteien und Führungsfunktionen oder als Abgeordnete nicht ungewöhnlich. Bereits in der Rahvaliid waren z.B. verschiedene Mitglieder der Familie Reiljan in exponierter Stellung aktiv.

3. Analyse des Grundsatzprogramms

Als Grundlage der kommenden Analyse wird das „Konservatiivne Programm“ ausgewählt. Die Internetseite der Partei bietet noch weitere Programme in estnischer Sprache an. Hierzu gehören „Eurovalimiste Platvorm“, das „Konservatiivne Manifest“ von 2012, das letzte Wahlprogramm für die Parlamentswahl 2015 u.a.m. Das „Konservatiivne Programm“ ist das Grundsatzprogramm der Partei. Dieses Programm liegt nur in estnischer Sprache vor. Die Zitation dieses Programms wird folgendermaßen erfolgen: dem estnischen Namen des Programmkapitels folgt die Seitenzahl.

Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden, dass das Parteiprogramm der Eesti Konservatiivne Rahvaerakond den Erwartungen an eine Vollpartei entspricht und allumfassend in dem Sinne ist, dass alle wesentlichen Politikbereiche thematisiert werden. Eine Ein-Themen-Partei ist sie nicht; deshalb kann sie auch nicht auf klassische populistische Themen reduziert werden. Im Folgenden wird das „Konservatiivne Programm“ auf die oben herausgearbeiteten Kerncharakteristika einer rechtspopulistischen Partei untersucht und entsprechende Passagen werden zugeordnet. Die gewählten Charakteristika sind: Anti-EU, -Islam, -Immigration; Volk vs. Eliten und

direkte Demokratie. Ausgewählt werden Programmpunkte, die eindeutig rechtspopulistischen Charakter haben bzw. den gewählten Kernthemen zugeordnet werden können.

3.1 Anti-EU

Die Europäische Union findet im Parteiprogramm an verschiedenen Stellen in direkter oder in indirekter Form Erwähnung. Die Partei verspricht im Kapitel „Sotsiaalpoliitika“ EU-Strukturfonds-Gelder zum Zwecke der Regionalentwicklung nutzen zu wollen (Sotsiaalpoliitika: 3). Dies ist erstaunlich, denn in einem Statement vom 30.04.2017 erklärte der Parteivorsitzende, dass Estland die EU verlassen sollte. Auch das Geld der EU sei unbedeutend, denn es wäre nur für sinnlose Dinge ausgegeben worden, hätte die Korruption gefördert und die estnische Wirtschaft gliche eher einem Trümmerfeld wie die deutsche oder japanische nach dem Zweiten Weltkrieg. Und überhaupt entwickle sich die EU in einen totalitären Moloch. EU-Gelder seien nur ein Hindernis auf dem Weg zu Modernität und Wachstum, welche ohne diese Gelder besser zu erreichen seien (news.err.ee: 30.04.2017). Dazu passt, dass wenige Wochen zuvor der Parteikongress beschlossen hatte, ein neues Referendum über die EU-Mitgliedschaft abhalten zu wollen (news.err.ee: 10.04.2017). Das erste erfolgte im September 2003 vor dem Beitritt zur EU. Ebenfalls gegen die EU gerichtet ist das Ansinnen, den EU-Verteilungsplan für Flüchtlinge, dem Estland zugestimmt hat, wieder abzulehnen (news.err.ee: 21.03.2017). Die EU teilweise zu akzeptieren scheint die Partei in ihrer Wirtschaftspolitik. Hier strebt sie an, dass die estnische Landwirtschaft im europäischen Wirtschaftsraum wettbewerbsfähig sein solle, gleichzeitig aber die heimische Wirtschaft gegen ausländische Akteure geschützt werden müsse (Majandus ja põllumajandus: 8). Der Staat soll explizit estnische Unternehmen bei der Auftragsvergabe bevorzugen (Majandus ja põllumajandus: 8), was wiederum ein eklatanter Bruch mit EU-Recht wäre und die Anti-EU-Programmatik der Partei zeigt. Besonders deutlich wird die protektionistische Wirtschaftspolitik in der Landwirtschaft. Die Produktionsgrenzen in der Landwirtschaft sollen fallen. Ziel ist eine Autarkie für Grundnahrungsmittel. Die Landwirtschaft soll vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden. Gleichzeitig aber will EKRE mehr Produkte exportieren (Majandus ja põllumajandus: 9).

Einen deutlichen Widerspruch zu Werten der EU findet sich im Programm über die Einführung der Todesstrafe (surmanuhtlus) in Fällen des Hochverrats,

Mordes oder von Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Õigus ja korrakaitse: 13). In diesem Fall müsste Estland aus der EU austreten. Dies alles erscheint irritierend, wenn man sich das Kapitel der Außen- und Sicherheitspolitik ansieht (Välis- ja julgeolekupoliitika). Dort werden die Forderungen und Pläne vorgebracht, nach denen die EKRE ein vielfältiges Europa fordert, in dem die nationalen Kulturen geschützt werden. Auf der einen Seite will die Partei Estlands Rolle in der EU stärken und auf der anderen Seite gilt aber eine Suprematie estnischen Rechts in Estland über EU-Recht. Die EU soll gestärkt werden und in vielen Bereichen wie der Kriminalitätsbekämpfung soll es eine vertiefte Zusammenarbeit geben (Välis- ja julgeolekupoliitika, 15). Auch in der Regionalpolitik findet sich die Rosinenpickerei der EKRE wieder. Auf der einen Seite will die Partei die ländliche Arbeitsmarktpolitik mit EU-Geldern fördern, auf der anderen Seite aber die Rechte von EU-Ausländern beim Landerwerb einschränken (Regionaalareng ja kohalik omavalitsus: 20). Die Partei lehnt eine militärische Integration in die EU ab (Riigikaitse: 17). Eine Kohärenz ist nicht immer zu erkennen.

3.2 Anti-Islam

Auch in Estland findet sich seit einiger Zeit eine seltsame Diskussion wieder, in der es um die Folgen für die estnische Identität durch die Immigration von wenigen Flüchtlingen aus muslimischen Ländern geht (Hartleb 2017: 117f.). Dass Estland seit Jahrhunderten eine muslimische Gemeinde besitzt (Özkan 2009), wurde in den Diskussionen weitgehend außer Acht gelassen. So bezieht sich EKRE in ihrer Familienpolitik (Perekond) auf christliche Werte und das traditionelle Familienbild aus Mann-Frau-Kind(er) (Perekond: 4). Hier zeigen sich erste anti-islamische (aber auch homophobe) Denkmuster. Ansonsten findet sich weder das Wort Islam im Programm, noch wird die Asylpolitik thematisiert. Einzig die Re-Migration estnischer Auswanderer zurück nach Estland findet sich im Programm an verschiedenen Stellen. Die Positionen der Partei können entsprechend am ehesten exemplarisch durch die mediale Berichterstattung ergründet werden. Am 06.02.2016 wollte die Partei mit PEGIDA, Fortress Europe und anderen Rechtspopulisten aus Europa in Estland gegen die Islamisierung des Kontinents demonstrieren (news.err.ee: 01.02.2016). An anderer Stelle setzten Mart Helme und sein Sohn Martin den Islam in eine enge Beziehung mit Immigration und Terrorismus (news.err.ee: 21.08.2017; 19.08.2017). Die anti-islamische/anti-muslimische Rhetorik ist inzwischen zu einem von der Partei gepflegten Programmpunkt geworden.

3.3 Anti-Immigration, russische Minderheit

Das thematische Charakteristikum Anti-Immigration wird mit Blick auf das Parteiprogramm differenziert. Zum einen soll hier berücksichtigt werden, wie die Partei zur Immigration allgemein steht und zweitens wie sie mit den Ergebnissen der bisherigen Immigration – also der russischen Minderheit, die während der Okkupationszeit völkerrechtswidrig in Estland angesiedelt wurde – umgehen möchte.

Die erste Erwähnung findet das Thema Migration im Kapitel „Kodanik ja kodanikuühiskond“. Dort wird für eine Re-Migration von Esten zurück nach Estland geworben. Neben den Emigranten sind hier auch die estnischen Flüchtlinge angesprochen, denen ein materielles Rückkehrrecht und staatliche Unterstützung eingeräumt werden soll. Immigranten sollen nur streng kontrolliert zuwandern dürfen. Dies gilt für Zuwanderungen aus dem Westen genauso wie aus dem Osten. Einwanderung soll sich an Notwendigkeiten orientieren. Diese Immigranten sollen schnellstmöglich in die estnische Gesellschaft und Kultur integriert werden (Kodanik ja kodanikuühiskond: 1). Ausländische Lehrer und Wissenschaftler sollen über hervorragende Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse der estnischen Geschichte verfügen müssen (Haridus ja kultuur: 5). Integration wird faktisch als Assimilation verstanden. Arbeitsmigration von Personal aus dem Gesundheitswesen soll durch verbesserte Rahmenbedingungen verhindert bzw. umgekehrt werden (Tervishoid: 7).

Mit Blick auf die russische Minderheit spricht sich die Partei für eine Akzeptanz der bisherigen Verhältnisse aus und damit für ein Bleiberecht der zuvor eingewanderten Russen. Eine doppelte Staatsbürgerschaft wird abgelehnt und kriminalisiert (Kodanik ja kodanikuühiskond: 1). Auf der anderen Seite will die Partei das Abkommen mit der Russischen Föderation aufkündigen, nach dem die ehemaligen Rotarmisten mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht Pensionszahlungen aus Estland genießen (Sotsiaalpoliitika: 3) – ein deutlicher anti-russischer Wink. Außenpolitisch versteht sich die Partei ebenfalls als anti-russisch. Sie fordert die Grenzen gemäß des Vertrages von Tartu (1920), und nicht die Grenzen wie sie im nicht-ratifizierten Grenzvertrag von 2005/14 beschrieben sind (Välis- ja julgeolekupoliitika: 15). Diese Unterscheidung würde zu signifikanten Veränderungen der jetzigen Grenzen zu Gunsten Estlands führen. Die Partei fordert auch die Rückführung aller kulturellen Objekte, die während der Besatzungszeit nach Russland/UdSSR verbracht wurden (Õigus ja korraldus: 14). Zusätzlich sollen Entschädigungen von Russ-

land eingeklagt werden (Välis- ja julgeolekupoliitika: 16). Hier wird emotional auf die Leidenszeit der Esten während der Okkupation vor und nach dem Zweiten Weltkrieg angespielt, als u.a. Zehntausende aus politischen Gründen deportiert und enteignet wurden (Kukk/Raun 2007). Der russischen Minderheit mit grauem Pass (Staatenlose) wird mit Misstrauen begegnet, wenn es um die Landesverteidigung geht, und ihnen wird Illoyalität unterstellt (Riigikaitse: 17). Die estnische Sprache soll, auch im Gegensatz zur heutigen Situation (Galbreath 2005: 169), alleinige Amtssprache sein (Regionaalareng ja kohalik omavalitsus: 19).

Wie oben bereits erwähnt, wendet sich die Partei gegen den europäischen Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge. Auch kündigte die Partei bereits 2015 im Falle eines Wahlsieges die Rückführung und Deportation von Flüchtlingen an. Und auch dort wurde dies mit einer Ablehnung der EU-Flüchtlingspolitik verbunden. In diesem Zusammenhang fiel auch die Aussage des Fraktionsvorsitzenden Martin Helme: „If you are black, go back“ (Helme). Dieser Satz wurde 2013 in dem Kontext gebraucht, dass Estland ein weißes Land sei und bleiben solle, wenn es nach der EKRE ginge (news.err.ee: 20.07.2015).

3.4 Volk vs. Eliten

Elemente eines elitenfeindlichen Ansatzes findet man ebenfalls sehr früh im Programm. Versteht man unter Eliten auch Parteien, so macht das EKRE-Programm deutlich, dass das Parteiengesetz reformiert und die Zahlungen an die Parteien neu geordnet und reduziert werden sollen (Kodanik ja kodanikuühiskond: 1f.). Gegenwärtig hat Estland eine sehr großzügige Parteienfinanzierung (Winkelmann 2014). Einen elitenfeindlichen Ansatz formuliert das Programm, wenn die Partei fordert, die Kontrolle über die Gesetzgebung und den Lobbyismus zu verschärfen, um den Kauf von Gesetzen zu verhindern (Kodanik ja kodanikuühiskond: 2). Hierdurch wird bewusst eine Verquickung beider Themen suggeriert. Dass Teile der Eliten anscheinend mit ausländischen, der estnischen Republik feindlich gegenüberstehenden Kräften zusammenarbeiten (Kodanik ja kodanikuühiskond: 2), ist ein Seitenhieb auf die Zentrumspartei, der immer wieder eine Nähe zu Russland unterstellt wird und die eine Kooperation mit der Partei „Einiges Russland“ eingegangen ist und diese bisher nicht beendet hat (news.err.ee: 09.10.2017).

Die Partei setzt sich zum Ziel, das Volk zu aktivieren und seinen Willen in der Regierung umzusetzen und den Erhalt des estnischen Volkes, seiner Kultur und

Sprache zu sichern (Kodanik ja kodanikuühiskond: 1). Das Volk soll sich im Rahmen der Bildungs- und Kulturpolitik positiv entwickeln. Hier wird die Förderung der (traditionellen) estnischen Kultur betont. Denn diese soll dazu beitragen, die eigene Nation zu erhalten. Zu diesem Zwecke sollen verschiedene Maßnahmen erfolgen, die sich besonders um die estnische Sprache drehen. Auch im Ausland soll diese Förderung erfolgen. Tendenzen des Nativismus sind hier durchaus zu erkennen (Haridus ja kultuur: 5). Das Volk als estnische Nation wird betont, während die Minderheiten nur eine untergeordnete Rolle mit limitierten Rechten einnehmen sollen. Auch spielt der Staat bei der Kulturpolitik die entscheidende Rolle im Sinne eines intervenierenden und gestaltenden Akteurs. Der Partei geht es ausschließlich um die estnische Kultur, über der idealisierte Vorstellungen unausgesprochen mitschweben (Haridus ja kultuur: 6). Auch in der Kulturförderung sollen Gelder der EU-Strukturfonds zum Einsatz kommen (Haridus ja kultuur: 6). Das Volk wird auch in der Gesundheitspolitik in einem nativistischen Sinne verstanden, wenn explizit estnischen Familien der Zugang zu kostenfreien Fertilitätsbehandlungen gewährt werden soll, anderen dauerhaften Einwohnergruppen aber offenbar nicht (Tervishoid: 7).

Das Volk wird auch im Kapitel „Riik ja valitsemine“ (Staat und Governance) besonders betont. Hier wird Estland als einziges Land gepriesen, in dem Esten privilegiert sind und in dem Voraussetzungen für ihre Kultur und Sprache bestehen (Riik ja valitsemine: 11). Betont wird auch die Demokratie und der Kampf der Partei gegen Korruption und für gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und einen effektiven Verwaltungsapparat. Durch das Parteiprogramm wird suggeriert, dass die anderen Parteien nicht für diese Punkte stehen, sondern sie im Gegenteil negativ verkörpern. Darüber hinaus soll das Parlament gestärkt werden und die Abgeordneten sollen viel stärker der permanenten Kontrolle der Wähler ausgesetzt werden und die Abberufung von gewählten Abgeordneten soll während der Legislaturperiode eingeführt werden (Riik ja valitsemine: 11). EKRE ist die einzige Partei, die gegenwärtig das E-Voting-System, das 2005 auf kommunaler Ebene eingeführt wurde und heute durchgängig Verwendung findet, ablehnt und Sicherheitsbedenken vorschiebt (news.err.ee: 16.10.2017). Die Abneigung findet sich auch im Grundsatzprogramm, ohne dass es explizit erwähnt wird. EKRE fordert hier die Durchführung von Wahlen mit einem sicheren und nicht manipulierbaren System (Riik ja valitsemine: 11). Die Abneigung kann durch einen schwächeren Zuspruch der Partei beim E-Voting

teilweise erklärt werden. In der Kommunalwahl 2017 erhielt die EKRE knapp 11.000 ihrer ca. 39.000 Stimmen per E-Voting und damit knapp 25% ihrer Stimmen, während z.B. die Reformpartei ungefähr 50% ihrer Stimmen durch E-Voting erhielt (vgl. <http://kov2017.valimised.ee/valimistulemus.html#0000>). Die Ablehnung kann aber auch auf Verschwörungstheorien mit Bezug zum so genannten „Deep State“ beruhen (news.err.ee: 24.01.2018). Die Forderung hingegen, die Abgeordnetendiäten auf den Medianlohn zu reduzieren, hat einen elitenfeindlichen Ansatz, weil hier suggeriert wird, die Abgeordneten würden zu viel Geld für schlechte Arbeit erhalten. Ergänzt wird diese Zielsetzung noch mit der Bekämpfung der Korruption im Verwaltungsapparat und der Forderung, die Beamten und Politiker müssten für Fehlentscheidungen persönlich haftbar gemacht werden (Riik ja valitsemine: 11). Hier zeigt sich die Vorstellung, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit Geschäftsleuten unter einer Decke stecken und in dunkle Machenschaften gegen Estland und sein Volk verwickelt sind (Riik ja valitsemine: 11).

3.5 Direkte Demokratie

Im Grundsatzprogramm der EKRE finden sich zahlreiche Passagen, die eine stärkere Demokratisierung des estnischen politischen Systems fordern. Hierzu gehören auch plebiszitäre Elemente. Letztere sollen nur ergänzt werden. In der Verfassung finden sich bereits jetzt verschiedene Wege zu einem Plebiszit (Tupay 2015). Die aktive und sich engagierende Bürgerschaft wird im Programm als Grundvoraussetzung eines demokratischen und funktionierenden Estlands verstanden (Kodanik ja kodanikuühiskond: 1). Angestrebt wird u.a., dass der Staatspräsident durch direkte Volkswahl ins Amt gelangen solle. Aber auch technische Möglichkeiten sollen genutzt werden, um mehr Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen (Kodanik ja kodanikuühiskond: 1). Dies erstaunt, wird das E-Voting doch abgelehnt. Partizipationsmöglichkeiten werden betont, indem die Partei Volksinitiativen fordert und dass das Parlament ab 25.000 Unterstützern auch ein Referendum abhalten lassen muss (Riik ja valitsemine: 12). Eine thematische Begrenzung ist hier nicht gegeben, muss aber auch nicht, denn das Volk ist der höchste Souverän, der über alles entscheiden können muss.

Eine Mischung aus Anti-Eliten-Ansatz und mehr Partizipation findet sich im Kapitel Recht und Ordnung der Partei. Es wird eine grundlegende Neustrukturierung der Prozessordnung verlangt – der Wechsel auf das anglo-amerikanische Rechtssystem mit einer aus der Bürgerschaft stammenden Jury (Õigus ja korra-

kaitse: 13). Hier wird exemplarisch deutlich, dass der Bürger die Verkörperung des Reinen ist und das Justizsystem wegen seiner zu starken Nähe zu den Eliten etc. verändert werden muss. Dass sich dieses System nicht mit den estnischen Rechtsprechungstraditionen verträgt, die seit Jahrhunderten durch das deutsche, schwedische und russische System geprägt wurden, muss hier nicht weiter vertieft, aber erwähnt werden.

Martin Helme fordert, dass nur estnischen Staatsbürgern gestattet sein sollte, an Kommunalwahlen teilzunehmen. Die Integration anderer Bürger mit dauerhafter Aufenthaltserlaubnis hätte keine Verbesserungen der Situation erbracht, weil die Angehörigen aus Drittstaaten zu weit von der estnischen Kultur entfernt seien (news.err.ee: 09.05.2017). Diese Forderung findet sich auch im Programm wieder. Ergänzt wird dort der Vorstoß noch um eine Verschärfung der umstrittenen Sprachinspektionen (Riik ja valitsemine: 12), bei denen der Staat prüft, ob in Wirtschaft und Verwaltung die Sprachgesetze und Vorschriften eingehalten werden.

Direkte Demokratie bzw. Stärkung des Volkes auch auf kommunaler Ebene ist ebenfalls ein Programmpunkt der Partei (Regionaalareng ja kohalik omavaldus: 19), ohne jedoch näher ausgeführt zu werden.

Fazit

Die Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE) ist eine Partei mit einem vollumfänglichen Programm. Bei diesem Programm kann festgehalten werden, dass weder die Immigrationspolitik oder islamischer Terrorismus geschweige denn Islamisierung thematisiert werden. Ursächlich hierfür ist, dass es zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Programms in Estland niemanden interessierte, denn diese Themen sind für Estland neu und auch weit weg. Die eigenen Krisenerscheinungen und ihre Bewältigung standen im Vordergrund – Muslime wollen bis heute nicht in Massen nach Estland. Dennoch finden sich die Themen Immigration, EU-Flüchtlingspolitik und Anti-Islam in den öffentlichen Verlautbarungen der Familie Helme. Die Partei muss diese Themen spätestens entdeckt haben, nachdem im Frühling 2015 der Anschlag auf die Satirezeitschrift ‚Charlie Hebdo‘ erfolgte und im Sommer 2015 die Fluchtbewegungen nach Europa offenbar wurden und es seit Herbst 2015 zu verschiedenen Anschlägen kam.

Der von Wolf angeführte wirtschaftliche Protektionismus als Element rechtspopulistischer Parteien findet sich wie oben gesehen auch im Programm der Eesti Konservatiivne Rahvaerakond wieder. Hier soll besonders die Landwirtschaft vor unliebsamer Konkurrenz geschützt werden.

Das (rechts-)populistische Kerncharakteristikum eines Gegensatzes von Volk und Eliten findet sich an zahlreichen Stellen des Parteiprogramms wieder. Der wichtigste Befund hierfür ist neben der Parteienfeindlichkeit und der Suggestion eines Zusammenhangs von Eliten und Korruption die Veränderung des estnischen Rechtsprechungssystems hin zu einem anglo-amerikanischen Jury-System.

Die EU-feindliche Haltung der Partei besteht schon seit Jahren auch im Parteiprogramm. Neben medial erhobenen Forderungen der Partei nach einem erneuten Referendum über den Verbleib in der EU, wie es die Rechtspopulisten der UKIP im Vereinigten Königreich erreichten, finden sich im Programm auch zahlreiche Passagen, die einen EU-Verbleib ausschließen würden (Einführung der Todesstrafe) oder die wenigstens nicht kompatibel sind mit dem gegenwärtigen Stand der Integration (Einschränkung des Wahlrechts, Begrenzung der Freiheiten). Dazu im Widerspruch stehend, will die Partei aber EU-Gelder nutzen, um regionale Entwicklungen voranzubringen. Mit Blick auf Äußerungen von Martin Helme, dass die EU-Gelder von ihm nicht gewünscht seien, befindet sich die Partei hier öffentlich im Widerspruch mit der eigenen Programmatik.

Hinsichtlich der Forderung nach mehr direkter Demokratie entspricht die EKRE ebenfalls der oben aufgeführten Definition von Rechtspopulismus. Das Volk als unschuldiger, reiner und einzig wahrer Souverän soll mehr Macht erhalten und Referenden anstoßen und den Staatspräsidenten direkt wählen können. Hier klingt auch immer mit an, dass die Politiker und der Verwaltungsapparat korrupt sind und die Tagespolitik von dunklen Geschäften geprägt ist, die es durch mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zu beseitigen gilt – und natürlich durch die Partei selbst. Das Misstrauen und die Verachtung gegenüber den anderen Parteien zeigt sich immer wieder, wenn eben von diesem Staatsapparat und dem „Deep State“ gesprochen und den Mitgliedern der Elite schlechte Arbeit und Korruption unterstellt wird. Auch hier will die Partei ein in modernen Demokratien unübliches Verfahren einführen – die Abberufbarkeit von Abgeordneten während einer laufenden Legislaturperiode. Hier bleibt das Programm aber eher vage.

Den Tabubrecher gibt die Familie Helme gerne. Bekannt sind Ausfälle wie „If you are black, go back“ von Martin Helme. Und auch sonst zeigen Äußerungen in den Medien und dem Parteiprogramm deutlich, dass die wesentlichen ideologischen Aspekte denen einer rechtspopulistischen Partei entsprechen. Neben der dünnen ideologischen Schicht einer popu-

listischen Partei verbindet sich die EKRE mit den stärkeren Ideologien des Nationalismus und des Nationalismus, wie oben mit Verweis auf Mudde aber auch Wolf dargelegt. Kulturalistische bzw. nativistische Argumentationsstrukturen finden sich immer wieder im Parteiprogramm oder in Äußerungen von Abgeordneten bzw. Funktionsträgern. Ein Beispiel ist die Bestrebung, das aktuell eher inklusive Kommunalwahlrecht auf estnische Staatsbürger zu begrenzen.

Literatur und Internetquellen

Galbreath, David J. (2005): *Nation-building and minority politics in post-socialist states. Interest, influences and identities in Estonia and Latvia*, Stuttgart.

Grofman, Bernard/Mikkel, Evald/Taagepera, Rein (2000): *Fission and fusion of parties in Estonia*. In: *Journal of Baltic Studies*, Vol. 31, No. 4, S. 329-357.

Hartleb, Florian (2017): *Die Stunde der Populisten. Wie sich unsere Politik trumpetisiert und was wir dagegen tun können*. Schwalbach/Ts.

<http://ekre.ee>, letzter Zugriff: 17.01.2018.

http://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_Konservatiivne_Rahvaerakond, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://kov2017.valimised.ee/valimistulemus.html#0000>, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/115352/extremists-in-parliament-not-so-fast>, 09.03.2015, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/116335/far-right-mp-we-will-deport-refugees-if-we-win-elections>, 20.07.2015, letzter Zugriff: 30.01.2018.

<http://news.err.ee/117563/ekre-to-stage-events-in-support-of-european-anti-immigrant-protests>, 01.02.2016, letzter Zugriff: 25.01.2018.

<http://news.err.ee/585257/ekre-introduces-bill-to-suspend-participation-in-migrant-distribution-plan>, 21.03.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/589098/ekre-congress-confirms-helme-wants-new-eu-referendum>, 10.04.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/592954/ekre-leader-estonia-should-waive-eu-help-leave-the-union>, 30.04.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/603178/june-party-ratings-ekre-now-third-most-popular-party-in-estonia>, 20.06.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/613753/ekre-parliamentary-group-leader-calls-for-border-checks-to-be-reinstated>, 19.08.2017, letzter Zugriff: 25.01.2018.

<http://news.err.ee/614053/opinion-digest-i-m-not-charlie-hebdo>, 21.08.2017, letzter Zugriff: 25.01.2018.

<http://news.err.ee/635273/ratas-center-party-not-planning-to-give-up-protocol-with-united-russia>, 09.10.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/636821/e-vote-is-checked-and-confirmed-during-every-election-say-experts>, 16.10.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://news.err.ee/677019/ekre-chairman-special-services-covertly-influencing-estonian-politics>, 24.01.2018, letzter Zugriff: 25.01.2018.

<http://news.postimees.ee/4277717/center-party-once-again-wins-local-elections-in-estonia>, 16.10.2017, letzter Zugriff: 17.01.2018.

<http://www.erakonnad.info/erakond/reg/erl.html>, letzter Zugriff: 17.12.2017.

<https://ekre.ee/konservatiivne-programm/>, letzter Zugriff: 30.01.2018.

<https://news.err.ee/594605/ekre-wants-to-limit-participation-in-local-elections-to-citizens>, 09.05.2017, letzter Zugriff: 30.01.2018.

Kukk, Kristi/Raun, Toivo (2007): *Soviet deportations in Estonia: Impact and legacy*, Tartu.

Lewandowsky, Marcel (2012): *Rechtspopulismus als Herausforderung für die Demokratie in Deutschland*. In: Mörschel, Tobias/Krell, Christian (Hrsg.): *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*. Wiesbaden, S. 389-412.

Mudde, Cas (2010): *The populist radical right: A pathological normalcy*. In: *West European Politics*, Vol. 33, Nr. 6, S. 1167-1186.

Mudde, Cas (2016): *Europe's populist surge. A long time in the making*. In: *Foreign Affairs November/December*, S. 25-30.

Mudde, Cas/Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2017): *Populism. A very short introduction*. Oxford.

Özkan, Aysha (2009): *Estonia*. In: Larsson, Göran (Ed.): *Islam in the Nordic and Baltic countries*, Oxon, S. 90-101.

Tupay, Paloma Krõõt (2015): *Verfassung und Verfassungsänderung in Estland*. Berlin.

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

Winkelmann, Rolf (2014): *Auswirkungen der Veränderungen der Parteienfinanzierung in Estland nach 2004*. In: MIP, Jg. 20, S. 34-42.

Wolf, Tanja (2017): *Rechtspopulismus. Überblick über Theorie und Praxis*, Wiesbaden.

„Restore Japan!“ Restore Nationalism? Die nationalistische Ideologisierung der Liberaldemokratischen Partei Japans unter Shinzo Abe

Annika D'Avis¹

Japan arbeitet intensiv an seinem Image als liberale, friedliche und offene Demokratie und präsentiert sich in der machtpolitisch aufgeladenen Region Ostasiens als ein Stabilitätsanker. Entgegen dieser idyllischen Darstellung setzt die langjährige japanische Regierungspartei unter Shinzo Abe zunehmend auf Nationalismus und implementiert unter dieser Ideologie eine radikale Abkehr von der bisherigen Politiklinie. Die Liberaldemokratische Partei Japans² (LDP) fokussierte zwar bereits in den vergangenen 60 Jahren, in denen sie fast ausnahmslos die Regierung Nippons stellte, eine autoritäre innen- sowie außenpolitische Organisationsstruktur (Adams/Scheiner/Kawasumi 2016; Derichs 1998; Köllner 2005). Jedoch setzt sie mittlerweile neue Superlative in der nationalistischen Politikausrichtung, welche nach einer Auswertung der aktuellen Parteiprogrammatik nicht mehr nur als punktuelle Wahlkampfstrategie einzustufen ist. Vielmehr realisiert auch die LDP, wie ihre europäischen und amerikanischen Kompagnons, eine eindeutige Umpolung zum Nationalismus (McVeigh 2006: 75; Nagy 2014: 8). Abes Partei muss dabei aber nicht auf rassistische Schlachtrufe oder Tweets zurückgreifen, sondern konstituiert mit Hilfe des Nipponismus³ einen subtilen offiziellen Nationalismus unterhalb des internationalen Medien- und Wissenschaftsradsars.

Bisher konzentrierte sich die Forschung primär auf die erstaunliche Dominanz der LDP innerhalb des japanischen Parteiensystems, wobei zumeist eine Verortung im konservativ-bürgerlichen Spektrum Anwendung fand (Abe 2013; Akaha 2008; Köllner 2005; Park 2013). Da durch die Reform des Wahlsystems erst seit 2003 die Distribution von umfas-

senden Parteiprogrammen erlaubt ist, setzten sich bisher nur quantitative Erhebungen mit den Parteiprogrammen der LDP auseinander, jedoch stand eine qualitative Erarbeitung der aktuellen Politikziele dieser Manifeste im deutsch- und englischsprachigen Raum noch aus (Dereichs/Lukner 2013: 333; Winkler 2017). Mit dem methodischen Ansatz einer qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an Philipp Mayring (2015) erfolgte die Erarbeitung der Parteiprogramme der LDP von 2010 bis 2016. Auf dieser wissenschaftlich-methodischen Basis wird nicht nur die bestehende Forschungslücke gedeckt, sondern auch der Forschungsstand zur Ausrichtung der Partei partiell revidiert. Da die Manifeste nur in der japanischen Originalsprache zur Verfügung standen, habe ich die erstmalige Übersetzung der Dokumente ins Englische übernommen, um so gleichzeitig den Zugang zu einem zusätzlichen Materialkorpus zu ermöglichen⁴.

Für die Analyse von Nationalismus liegen prinzipiell eine Vielzahl an theoretischen Ansätzen vor. Bei der vorliegenden Arbeit finden die Nationalismuskonzepte von Ernest Gellner (1999, 2006) und Benedict Anderson (2016) Anwendung, da diese eine spezifische Anknüpfungsfähigkeit an Japan liefern⁵. Während Anderson selbst auf das Fallbeispiel Japan eingeht, heben beide Autoren die Notwendigkeit einer ökonomisch-kapitalistischen Expansion, eines zentralisierten Staates und eines staatlichen Bildungssystems hervor, welche in Nippon umfänglich gegeben sind (Anderson 2016: 94ff; Gellner 2006: 20f; Derichs/Lukner 2013: 300ff; McVeigh 2006: 99ff). Aus den theoretischen Darlegungen von Anderson und Gellner generieren sich ebenfalls die Analysekategorien für die Parteiprogramme der LDP, nach welchen zugleich die Gliederung meines Artikels strukturiert ist. Da beide Autoren auf die Staatenkonkurrenz sowie die Demarkation von Staaten als wichtige Elemente des Nationalismus verweisen (Gellner 1999: 20f; Anderson 2016: 17), bildet die Außenpolitik mit Fokus auf territorialen Protektionismus und Souveränität den ersten Abschnitt. Im darauffolgenden Schritt erfolgt die Analyse der Kulturpolitik der LDP, welche Gellner stark betont und von Anderson in den Kontext von historischem Romantizismus verordnet

¹ Die Autorin ist studentische Hilfskraft an der Professur für Politikwissenschaft (Fachbereich 03 – Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft), Goethe-Universität Frankfurt am Main.

² Die Liberaldemokratische Partei Japans entstand 1955 aus dem Zusammenschluss der Liberalen und der Demokratischen Partei Japans (Crespo 1999: 200; Derichs/Lukner 2013: 269f).

³ *Nipponismus* oder auch *Japanismus* sind synonyme Termini für eine Perspektive, die Japan spezifische und dominante Einzigartigkeiten auf normativer, kultureller, ethnischer und sozialer Ebene zuschreibt (Dereichs/Lukner 2013: 261f; McVeigh 2006: 23f).

⁴ Die von der Autorin übersetzten Parteiprogramme der LDP von 2010 bis 2016 sind online verfügbar unter <http://www.pruf.de/publikationen/mip-zeitschrift/mip-zusatzmaterialien.html>.

⁵ Da beide Autoren weiterhin der Sprache eine gewichtige Rolle zuschreiben, werden im vorliegenden Artikel zusätzlich Stellungnahmen von LDP Politikern herangezogen, die in direktem Zusammenhang mit den Parteiprogrammen stehen (Gellner 1999: 63; Anderson 2016: 17). Ebenfalls werden Gesetze analysiert, um darstellen zu können, inwiefern die LDP ihre Programmatik auf nationaler Ebene implementiert.

wird (Gellner 1999: 56ff; Anderson 2016: 12ff). Der darauffolgende Teil widmet sich der Bildungspolitik, welche beide Theoretiker als elementaren Bestandteil sehen und primär der Konstruktion von homogenen Identitäten dient (Gellner 2006: 85ff; Anderson 2016: 114ff).

Gegeben der Tatsache, dass die LDP eindeutig aus dem nationalistischen Vollen schöpft, muss im Anschluss an die Inhaltsanalyse der Parteiprogramme selbstredend eine Aufschlüsselung dieses programmatischen Turns in verschiedene Ursachen erfolgen. Mit dieser methodischen, theoretischen und kategorisierenden Aufarbeitung der LDP-Manifeste kristallisiert sich der subtile offizielle Nationalismus – gekoppelt mit dem dominanten Narrativ des Nipponismus – innerhalb der Parteilinie heraus.

1. Aufrüstung und Verfassungsreform: Nationalismus in der Außenpolitik der LDP

Das politische Nachkriegsregime stellt bereits seit mehreren Jahren einen intensiv diskutierten Aspekt der Liberaldemokratischen Partei Japans dar. Vor allem die eigene pazifistische Verfassung, welche Japan den Aufbau eines eigenständig agierenden Militärs verbietet, wird als von Amerika aufgezwungen empfunden (Estévez-Abe 2014: 166). Diese Debatte erhielt durch die ideologische Konnotation des Wahlkampfes 2012 unter dem Duktus der nationalen Restoration neuen Aufwind (Abe 2013: 81). Die uneingeschränkte Unabhängigkeit und Souveränität spielt eine wichtige Rolle im nationalistischen Denken (Anderson 2016: 192). Unter der Führung von Shinzo Abe⁶ soll die „imposed constitution“ für die Bürger Japans *wiederhergestellt* (*restore*) werden (LDP 2013: 131; Repeta 2013: 1). Mit der von Abe und der LDP angepeilten Verfassungsänderung soll dieser Schritt nun endlich gelingen, weshalb die japanische Regierungspartei bereits 2010 die Hürden für die Zustimmung zu einer Verfassungsreform im Parlament und der Bevölkerung abflachte (LDP 2014: 143). Die verfassungsrechtliche Strategie der Partei findet in ausnahmslos jedem Parteiprogramm Anklang, wobei bereits der Wortlaut der Manifeste verdeutlicht, warum dieses Projekt auch international so umstritten ist:

First of all, the basic policy and principle of our party is to discipline Japan in a unique Japanese form that can contribute to the world

⁶ Auch wenn die LDP bereits seit ihrer Gründung 1955 eine Revision der Verfassung fordert, wurde dieses Projekt bis zum Amtsantritt Abes nie konkret verfolgt (Derichs/Lunker 2013: 282f).

through a reform of the constitution. [...] The sovereignty of Japan shall be protected through our own efforts. We shall fulfill our obligations in line with the realities of the international community. Further, we reject the ideology of “one-country pacifism” (Japanese should be content as long as Japan is peaceful). (LDP 2010a: 5ff)

Die Zielsetzung, Japan durch die Verfassung in eine einzigartig japanische Form zu disziplinieren, gibt dabei schon vage die Ausrichtung der geplanten Verfassungsänderung an. Am 28. April 2012, dem Jahrestag der Rückerlangung der Unabhängigkeit nach der US Besatzung, veröffentlichte die LDP medienwirksam einen Entwurf für die neue Verfassung (LDP 2013: 131). Neben dieser nicht gerade subtilen Geschichtsanekdote schreibt die Revisionsvorlage in der neuen Präambel erstmals den Respekt für die japanische Geschichte, Harmonie und Kultur fest. Der Kaiser soll als nationales Symbol der Einheit des japanischen Staates mit der japanischen Bevölkerung fungieren (LDP 2014: 142; LDP 2016: 164f; Repeta 2013: 2). Auch scheint der LDP nur wenig am Prinzip der Volkssouveränität gelegen zu sein, denn dieses soll in der Verfassung keinerlei Erwähnung finden (Repeta 2013: 2). Parallel lehnt der Verfassungsentwurf explizit die westliche Konzeption der natürlichen Rechte ab und ersetzt diese mit Rechten, die aus der Geschichte, Tradition und Kultur Japans hervorgehen (LDP 2010b: 3; Repeta 2013: 2f). Um diesen traditionalistischen Souveränitätsrundschnall abzurunden, strebt die LDP eine bedeutende Ausweitung der Befugnisse des Premierministers an, während der revidierte Artikel 99 nur noch eine eingeschränkte Machtausübung des Parlaments zulässt (LDP 2013: 131; LDP 2014: 143; LDP 2016: 164f; Repeta 2013: 7).

Den größten Stein des Anstoßes für die Wiederherstellung der nationalen Souveränität stellt natürlich der Artikel 9 dar (LDP 2014: 142). Faktisch wurde dieser in den vergangenen Jahren schon so weit aufgeweicht, dass Japan durchaus zu militärischer Unterstützung von Alliierten befähigt ist (Derichs/Lukner 2013: 282f; Michozuki/Porter 2013: 30). Abe reicht die reine Abkehr vom Pazifismus jedoch nicht, sodass auch die Parteiprogramme auf einen massiven Militärausbau⁷ setzen (LDP 2014: 137; LDP 2016: 160; Washington Post 2013). Die hierfür angebrachten Begründungsnarrative beziehen sich einerseits

⁷ Bereits in seiner ersten Amtszeit restrukturierte Shinzo Abe 2007 das vormalige Amt für Verteidigung als ein vollwertiges Verteidigungsministerium (Derichs/Lukner 2013: 270).

auf die stärkere Stellung Japans in der internationalen Staatengemeinschaft, andererseits auf die subjektive Bedrohungswahrnehmung von China und Nordkorea (LDP 2010b: 46f; LDP 2016: 149). Insbesondere die schwelenden Inseldispute mit gleich drei Nachbarstaaten⁸ werden in den letzten Parteiprogrammen aufgegriffen und dort als fundamentaler Angriff der nationalen Souveränität und Territorien gewertet (LDP 2014: 132ff; LDP 2016: 160). Die zunehmende Sorge um die eigene Sicherheit und das eigene Territorium sowie der parallele Machtverlust gegenüber der VRC können hier als nationalistische Manifestation der Reaktion auf externe militärische und machtpolitische Gefährdung verortet werden (Anderson 2016: 99; Gellner 1999: 25; Gellner 2006: 108). Eine feste Geographie und ein dazugehöriger selektiver Atlas scheinen auch für die LDP von besonderer Bedeutung zu sein (Anderson 2016: 171ff). Die Selbsteinschätzung als noch nicht souveräne Nation, welche in turbulenten Zeiten der Unsicherheit auf Protektionismus setzen müsse, gipfelt bei der LDP schließlich in der Debatte um die Anschaffung eigener Atomwaffen zur Abschreckung (LDP 2010b: 48; LDP 2013: 65; LDP 2014: 128f).

2. Die nostalgische Geschichtsselektion im romantischen Revisionismus als nationalistischer Eckpfeiler der Kulturpolitik

Die außenpolitisch angespannte Lage mit Japans Nachbarländern generiert sich jedoch nicht nur aus dem militärischen Aufrüsten und Umstrukturieren. Vielmehr steht die revisionistische Geschichtsagenda von Shinzo Abe jeglichen langfristigen Verbesserungen der Außenbeziehungen Japans beharrlich im Wege.

Während die LDP unter Abe das öffentlich proklamierte Ziel der Abkehr vom Nachkriegsregime bereits über die Verfassungsreform und den protektionistischen Militärausbau vorantreibt, spielen vor allem die neu eingeführten Forschungsinstitutionen zur Geschichte Japans einen elementaren Teil bei der Taktik des „bringing back Japan“ (Takahashi 2014). Die von der LDP erstmals 2013 angekündigten Regierungsorganisationen setzen sich alleinig mit den territorialen Konflikten mit beispielsweise Südkorea oder China⁹ sowie Japans imperialistischer Historie auseinander und sind für die Erweiterung des öffent-

lichen Bewusstseins durch Geschichtsforschung zuständig (LDP 2014: 136f; LDP 2016: 160).

Also, regarding various post-war compensation trials and the discourse on so-called comfort women, unjustifiable arguments contrary to historical facts have been made public and the honor of our country has been severely impaired. We will use the research of the new institutions to refute and disprove these arguments. (LDP 2013: 75)

Die LDP strebt folglich eine komplette Umdeutung von international verurteilten Kriegsverbrechen über Geschichtsforschung an, um die eigene Ehre der Nation zu bewahren (Anderson 2016: 204f). Es geht der japanischen Regierungspartei dabei aber auch um ein korrektes Image innerhalb der internationalen Gemeinschaft über eine historisch-selektive Charmeoffensive (LDP 2014: 130; LDP 2016: 153). Doch Shinzo Abe selbst geht bei der Neumodellierung der japanischen Kriegsgeschichte noch einen Schritt weiter. 1995 entschuldigte sich der damalige PM Tomiichi Murayama erstmals bei Japans Nachbarstaaten für die Kriegsverbrechen während des Zweiten Weltkriegs. Diese Entschuldigung wurde als das „Murayama Statement“ bekannt. Abe fordert seit seiner Wiederwahl eine Zurücknahme dieser Entschuldigung und will sie durch ein „zukunftsorientiertes“ Statement ersetzen, während er parallel an der Revision des Tokio Kriegsverbrechen Tribunals arbeitet (Michozuki/Porter 2013: 35; Park 2013: 78; Saaler 2014: 138ff). Auch die Besuche des Yasukuni Schreins durch einen neuen Höchststand an LDP Politikern – natürlich eingeschlossen des Premierministers – stehen regelmäßig in regionaler Kritik. Im Yasukuni Schrein sind nicht nur 14 Kriegsverbrecher des Zweiten Weltkriegs beigesetzt, sondern in dem eingegliederten Museum wird der Asien-Pazifik Krieg als „guter Krieg“ Japans zur Befreiung Asiens dargestellt (Saaler 2014: 143f). 2007 dementierte Abe sogar öffentlich, dass die sogenannten Comfort Women tatsächlich zur Prostitution gezwungen wurden, da es angeblich keine Beweise hierfür gebe¹⁰ (Köllner/Pohl 2012: 4). Eine revisionistisch-nationalistische Geschichtsdarstellung innerhalb der Parteilinie der LDP ist folglich mehr als nur augenkundig.

Während die LDP und Abe die eigene Kriegsvergangenheit Japans komplett umdeuten, sparen die Parteiprogramme gleichermaßen nicht an romantischer

⁸ Das japanische Außenministerium lehnt mittlerweile jegliche Art von Kompromissen in bestehenden Disputen ab und fordert die uneingeschränkte Souveränität Japans (Burrett 2014: 171f).

⁹ Eine detaillierte Erläuterung aller Territorialkonflikte von Japan mit seinen Nachbarstaaten findet sich in dem Artikel von Saaler (2014).

¹⁰ Bereits 2002 drängte Abe den Fernsehsender NHK dazu, eine Dokumentation über die Comfort Women abzuändern, da diese den Kaiser der Showa Ära als Verantwortlichen für die Zwangsprostitution darstelle (McNeill 2005).

Nostalgie. Der Slogan *Restore Japan!* richtet sich dabei an die Rückerlangung der romantisierten Showa Ära, die als Hochphase der japanischen Kultur gilt und deren traditionell-japanische Werte erst durch das aufgezwungene Nachkriegsregime verloren gegangen seien (Abe 2013: 83ff; LDP 2013: 1; McVeigh 2006: 40). Mit der nostalgischen Idealisierung der Showa Ära korreliert gleichzeitig die Bagatellisierung der Gräueltaten des japanischen Imperialismus (Estévez-Abe 2014: 165). Allein diese Perspektive fabriziert bereits eine verzerrte Zeitwahrnehmung, in welcher die glorreiche Vergangenheit zunächst in einer degradierten Gegenwart und später in einer utopischen Zukunft mündet (Anderson 2016: 24ff; Gellner 2006: 77; McVeigh 2006: 65). Auch die Parteiprogramme sparen nicht an nostalgischen Anekdoten:

This is the way Japanese people used to be. We have to regain once more the culture and lifestyle Japan cherishes so much. I would like to reread the precepts of our ancestors once again, which are bushido, diligent agricultural work, the heart of master craftsmanship, merchant roads and so on. [...] These are some of the aspects of our national character, the elements that have helped to form our traditional ways of life – the natural environment that has given rise to Japanese culture, the personal conduct of our people, a way of life in which we venerate our ancestors who are, after all, the foundation of not only our own generation, but of all previous and future ones – these are the elements of the Japanese character that we believe should be recognized afresh. In other words, this is what we hold to be the second great goal for which our party was founded: “to establish a Japan that best reflects the essential nature of what is Japanese”. (LDP 2010a: 4ff)

Im Zuge des nostalgischen Renovationismus fungiert die Vergangenheit klar als Instrument der LDP zur Konstruktion eines Zusammengehörigkeitsgefühls, einer Abgrenzung von anderen Nationen und der Etablierung einer imaginierten Realität (Anderson 2016: 80f; McVeigh 2006: 53). Eine implizite Selbst-Anbetung der nationalen Gemeinschaft auf Basis einer mystifizierten homogenen Abstammung ist in demselben Maße zu erkennen (Gellner 1999: 123; Gellner 2006: 55, 101ff). Dass Nationalstolz insbesondere an ein kreierte Image des nationalen Geschichtsbewusstseins gebunden ist, hat auch die LDP bereits verinnerlicht (Anderson 2016: 117f; LDP 2016: 153).

Das japanische Bildungssystem arbeitet grundsätzlich bereits stark mit der Vermittlung von japanischen Verhaltensweisen, Disziplin, Gehorsam und Kooperation (Gellner 1999: 121; McVeigh: 61ff). Auch stellt die Integration der Kultur Japans im offiziellen Lehrplan keinen neuen Duktus dar (McVeigh 2006: 227). Und trotzdem schafft es die LDP auch im Bildungssektor neue Maßstäbe bei der nationalistischen Ausrichtung zu setzen. Bereits in seiner ersten Amtszeit installierte Abe das Education Rebuilding Council, welches die Abkehr von der westlich-individualisierten hin zur moralischen Bildung steuern soll, um so den Respekt für Japans Traditionen, Kultur und die Liebe zur Nation fest zu verankern (Aspinall 2014: 240ff). Die Parteiprogramme der LDP verinnerlichen eindeutig diese Richtungsweisung. Grundsätzlich soll ein neues Lizenzsystem für Lehrkräfte eingerichtet werden, um deren Schwächen auszumerzen. Schwächen definiert die LDP dabei auch als „unpatriotische“ Verweigerungen, die Nationalflagge zu hissen oder die Nationalhymne zu singen (LDP 2014: 116; Derichs/Lukner 2013: 262f).

Weiterhin ergänzt Abes Partei den Lehrplan um die Lehre von „stolzen Vorfahren“, „reichen Traditionen“ sowie Moral und richtet dafür sogar ein neues Schulfach ein (LDP 2013: 110). Der Geschichtsunterricht scheint der LDP besonders am Herzen zu liegen, denn dieser soll nicht mehr nur voreingenommene Theorien über die Vergangenheit Japans beinhalten, sondern soll den Respekt gegenüber der japanischen Tradition, Kultur, Nation und Folklore vermitteln:

Even if textbooks have already been adopted numerous times since the Basic Education Law was revised and new guidelines for learning were established, many textbooks still teach biased descriptions, such as a self-directed historical perspective. [...] we will establish suitable guidelines and verification criteria for textbooks teaching children “to respect tradition and culture and respect our country and the local folk having brought them together”. (LDP 2014: 113)

Die Überarbeitung der Schulbücher auf nationaler Ebene dient zudem nicht nur der Revision von historischen Fakten, sondern soll gleichzeitig die Perspektive der Regierung im Lehrplan manifestieren (LDP 2014: 113). Das nostalgische Erinnern an vergangene Zeiten und die Romantisierung von Kultur und Tradition unterliegt hier einer direkten Verflechtung mit der Essentialisierung der japanischen Identität (Anderson 2016: 109; Gellner 1999: 114f).

3. Für ein japanisches Japan – Der Mythos der ethnisch-kulturellen Essenz im nationalistischen Diskurs

Eine allgegenwärtige Prädominante in der japanischen Politik und Gesellschaft besteht in dem Mythos der ethnisch-kulturellen Homogenität sowie dem Optimismus gegenüber einem einzigartigen Set an japanischen Werten, Normen und Eigenschaften (McVeigh 2006: 180f). Der semantische Magnet *bunka* oder Kultur definiert dabei nicht nur diverse soziale Dimensionen, sondern schreibt auch obligatorische Charakteristika für eine japanische Identität fest. Der nationale Identifikationsrahmen beinhaltet Wesenszüge wie die Unterordnung gegenüber Autoritätspersonen, Pflichtbewusstsein oder Harmonie und setzt somit die Marker für das Ideal einer sozio-kulturellen Homogenität (Gellner 1999: 81ff; McVeigh 2006: 181ff). Diese attestierten Attribute finden sich fast wortgleich auch in den Parteiprogrammen der Liberaldemokratischen Partei Japans.

Die erklärte Absicht der LDP ist eine gelungene Integration von japanischen und ausländischen Bürgern über intensivierten Japanischunterricht, in dem gleichzeitig traditionelle Werte Japans vermittelt werden (LDP 2016: 126ff). Sprache verwendet Abes Partei folglich als klares nationales Demarkations- und Homogenisierungsinstrument (Anderson 2016: 84f; Gellner 1999: 81ff). Zusätzlich betonen die Publikationen eine deutliche Ablehnung der Internationalisierung, um die eigene Kultur und natürliche Disposition zu schützen:

At the same time globalization is still advancing so that cross cultural contact increases. Even if we cherish this, our pride in our traditional way of life and natural disposition has been changed dramatically. (LDP 2010a: 4)

Weiterhin keimt in der gleichen Publikation die Forderung auf, dass ein Staat wiederhergestellt werden soll, welches die wahre Essenz Japans reflektiere. Als solche positioniert die LDP Aspekte wie Ehre, Harmonie oder Moral (LDP 2010a: 7f). Unbestritten ist demnach das angestrebte Identitätsmanagement auf Basis der politischen Essentialisierung der japanischen Wesenheit (Anderson 2016: 35).

Der *Japanischheit* schreibt Abes Partei somit eine dominante Bedeutung zu. Die Notwendigkeit des Protektionismus der Reinheit und Homogenität der japanischen Ethnie kristallisiert sich jedoch auch noch in anderen Passagen heraus (Anderson 2016: 114; Cleveland 2014: 218). In vier Parteiprogrammen findet sich die Verpflichtung, für in China lebende Japaner An-

reize für deren Rückkehr nach Nippon zu schaffen (LDP 2010b: 21; LDP 2013: 102; LDP 2014: 95; LDP 2016: 112). Shinzo Abe selbst lehnt überdies eine offenere Migrationspolitik sowie ein eingeschränktes Wahlrecht für in Japan lebende Ausländer kategorisch ab (LDP 2013: 130; Ryan 2015). Auch die Gleichsetzung von territorialen mit ethnisch-kulturellen Grenzen lässt sich im Repertoire der Parteilinie verzeichnen (Gellner 2006: 129).

Besonders pointiert zeigt sich der Rückgriff auf Homogenisierung und Essentialisierung im Zusammenhang der nationalen Identitätskonformität in der Kategorie der Bildungspolitik. Proklamiertes Ziel der LDP ist die Erziehung von Bürgern, welche die hochwertige Kultur Japans und die Loyalität gegenüber der Nation verinnerlichen (LDP 2010b: 57; LDP 2013: 107). Bereits seit 2010 schreibt die Regierungspartei den Respekt gegenüber der Nationalflagge und -hymne fest und installiert mit diesem nationalistischen Referenzpunkt ein Novum in der Geschichte des japanischen Bildungssystems (Aspinall 2014: 243). Ab 2013 verschärft die LDP ihre Rhetorik sukzessive und verbietet unangemessene Sexualkunde, geschlechtsneutrale Bildung und einen voreingenommenen Geschichtsunterricht. Begründet werden diese Aspekte mit der bemerkenswerten Hypothese, dass solche Bildungsinhalte zur Demütigung Japans führten und mit der japanischen Kultur unvereinbar seien (LDP 2013: 110; LDP 2014: 111; LDP 2016: 128). Schulkinder sollen folglich von Seiten der Schule „wünschenswerte Lebensweisen“ erlernen, wodurch parallel ein heteronormatives Geschlechterbild zum eindringlichen Pathos wird (Anderson 2016: 143; LDP 2013: 96; LDP 2016: 96). Die tatsächliche Relevanz der staatlichen Identitätshomogenisierung akzentuiert die LDP jedoch erst im Parteiprogramm von 2016:

In order to nurture global human resources who can play an active role in the world, we will promote the cultivation of Japanese identities via the education on Japanese traditions, history and culture as well as high motivation. (LDP 2016: 126)

Das japanische Bildungssystem verfügt folglich über spezifische Mittel zur Kultivierung von „starken Japanern“ (LDP 2014: 122). Ab 2018 müssen Schüler daher in verschiedenen moralischen Fächern und 22 Unterbereichen Prüfungen ablegen, zu denen offiziell auch die Liebe zur Nation gehört (Sieg 2017). Es bleibt abzuwarten, wie die LDP diese Evaluation des Patriotismus von Schülern genau ausgestaltet und wie kreativ sie bei der Indoktrination mit japani-

schen Werten und Identitäten noch werden kann (Anderson 2016: 141ff; Gellner 1999: 140ff).

4. Interne und externe Anreize für die nationalistische Programmatik

Unter Abe nimmt die LDP zusammenfassend in allen drei erarbeiteten Politikfeldern eine zunehmend nationalistische Ausrichtung in ihrer Programmatik ein. In der Außen-, Kultur- sowie Bildungspolitik zeigen sich einschlägige Referenzen zur territorialen Demarkation via dem Ausbau der Souveränitätskraft, eine romantisch-revisionistische Geschichtsnostalgie und eine intensive Emphase der Essenz der japanischen Identität sowie Kultur. Auf Grundlage dieser Analyseergebnisse kann Japan als nationalismusanfällige Gesellschaft eingeordnet werden (Gellner 1999: 27ff), jedoch müssen hierbei noch potentielle Ursachen und Triebkräfte Klarstellung finden.

Die harte außenpolitische Linie der LDP stellt indes keine überraschende Wende dar, sondern der „diplomatische Zwerg“ Japan kompensiert die Verschärfung und Zunahme von territorialen sowie machtpolitischen Kollisionen mit seinen Nachbarstaaten (Estévez-Abe 2014: 166). Da auch die schwankenden Beziehungen zu den USA nicht wirklich zum Sicherheitsgefühl der japanischen Regierung beitragen, verarbeitet die LDP externe Bedrohungen über eine nationalistische Reaktion (Selden 2014: 154ff). Dies belegen primär die Angst schürenden Beschreibungen des japanischen Sicherheitsumfeldes in den Parteiprogrammen. Diese Schilderungen der Unsicherheit oder Bedrohung von allen Fronten hat für die japanische Regierungspartei dabei noch einen netten Nebeneffekt.

Shinzo Abe und die LDP begriffen schneller als andere Parteien, dass der nationale Sicherheitsdiskurs sowie das Schüren von Angst auch bei der heimischen Wählerschaft punkten würde (Estévez-Abe 2014: 170; Michozuki/Porter 2013: 38). Und in genau diese Kerbe der zunehmenden Bedrohungsgefühle innerhalb der Gesellschaft schlägt die neue Programmatik der LDP. In sicherheitspolitisch oder innenpolitisch schwierigen Zeiten bietet die nationalistische Rhetorik das effektivste Instrument zur Generierung von öffentlicher Unterstützung für die eigene Partei (Gellner 1999: 86f). Grundsätzlich möglich wäre somit, dass die LDP Nationalismus nutzt, um die Bevölkerung für ihre Reformen und Narrative zu mobilisieren.

Im sicherheitspolitischen Bereich kann Japan auf Basis der vielen schwelenden Konflikte wohl durchaus

eine Krise attestiert werden. Demgegenüber glänzt aber auch das sozio-politische System nicht gerade mit Stabilität. Denn seit 2006 erlebte Japan sechs unterschiedliche Premierminister aufgrund verschiedenster Rücktritte oder Neuwahlen (Michozuki/Porter 2013: 26). Auch das stark zerstückelte Parteiensystem, das vor allem durch andauernde Neugründung und Zerschlagung von Parteien gekennzeichnet ist, trägt nicht zur politischen Konsolidierung bei (Derichs/Lukner 2013: 328ff). Unter diesen Bedingungen greift die LDP möglicherweise auf Nationalismus als Instrument zur Beilegung von politischen Systemstörungen zurück. Weiterhin fällt durch den neuen dauerhaften Koalitionspartner der Komeito die Notwendigkeit weg, sich als Mitte-Partei präsentieren zu müssen, wobei dies gleichzeitig einem offiziellen Nationalismus neue Optionen bietet (Köllner 2005: 29f). Zuzüglich könnte die verheerende Wahlniederlage der Liberaldemokratischen Partei 2009 ein Katalysator für nationalistische Strömungen innerhalb der eigenen Partei gewesen sein, da man sich über eine vereinigende Nationalismuspolitik stärken Rückhalt in der Bevölkerung ausrechnet (Adams/Scheiner/Kawasumi 2016: 275f).

Aufgrund der Parteiendominanz der LDP, welche Abe 2012 wiederherstellte, sowie der starken Eingriffe des Staates in die Gesellschaft, deklarieren Wissenschaftler Japan ferner als prozedurale oder gar autoritäre Demokratie. Hierbei bleiben die grundlegenden demokratischen Prozesse aufrechterhalten, während sich inhärente Prinzipien und Normen einer Demokratie mit einer geflissentlichen Ignoranz konfrontiert sehen (McVeigh 2006: 83ff). Die nur rudimentär aktive Zivilgesellschaft Japans, die intensive politische Normierung der Gesellschaft – welche sich auch in den Parteiprogrammen herausstellt – und die Positionierung Abes als starken Führer könnten Manifestationen des offiziellen Nationalismus aus den politischen Eliten heraus darstellen (Gellner 2006: 52f; Nagy 2016: 96ff). Dies würde sich ebenfalls mit der Einschätzung decken, dass es in Japan noch nie eine nationalistische Bewegung aus der Bevölkerung heraus gegeben hat, sondern diese stets staatlicher Animierung unterlag (Anderson 2016: 96ff). Aber auch wenn die LDP folglich Nationalismus zur politischen Stabilisierung Japans instrumentalisiert, sind ebenfalls gesellschaftliche Triebfedern gegeben.

Die starke Industrialisierung, gefolgt von einer ökonomischen Stagnation Japans seit den 1990er Jahren, liefert dabei die stärksten Erklärungen für das Aufkommen von Nationalismus in der japanischen Politik.

Beide Prozesse verursachten tiefgreifende soziale Umwälzungen und die Spaltung der Gesellschaft in Globalisierungsverlierer und -gewinner (Watanabe/Schmidt 2013: 8ff). Bis heute hat die Phase der 90er Jahre den Titel des „verlorenen Jahrzehnts“ sowie der „verlorenen Generation“ inne (Derichs/Lukner 2013: 261ff). Erschwerend gilt Japan mittlerweile als die am schnellsten alternde Industrienation durch den extensiven demographischen Wandel (Kingston 2014: 189f).

Die resultierende Unzufriedenheit, Anomie und veränderte Sozialstruktur in Nippon spielt eine gewichtige Rolle bei der nationalistischen Ausrichtung der LDP (Gellner 1999: 169). Denn Nationalismus entsteht zwar erst durch die aktive Nutzung dieser Ideologie durch politische Autoritäten, ist dabei jedoch nicht nur alleinig dem Bedürfnis nach Machterweiterung geschuldet. Vielmehr resultiert er aus dem objektiven Zwang zur Homogenisierung der Gesellschaft. Nur durch dieses Vorgehen kann die Integration aller, auch ökonomisch Abgeschlagener und Subgruppen, in die moderne Gesellschaft durch kulturelle Politik, historische Nostalgie und Propaganda gelingen (Gellner 2006: 44f). Wenn sich die Politik also nicht mehr über ein hohes ökonomisches Wachstum legitimieren kann, greift sie auf Nationalismus zur Vereinigung der Bevölkerung zurück (Gellner 1999: 49). Auf Grundlage dessen finden sich auch in den Parteiprogrammen der LDP genau diese Referenzpunkte gehäuft wieder. Die Regierungspartei scheint demnach zu versuchen, die japanische Gesellschaft vor der Zerstückelung durch Prozesse der Industrialisierung und ökonomischen Rezession zu bewahren, indem sie rigoros auf das Prinzip des Nationalismus zurückgreift. Zeitgleich versucht die LDP eine kulturelle Reorganisation durch Globalisierungseinflüsse verhindern zu wollen, um so die monokulturelle, monolinguale und parochiale Gesellschaft zu bewahren (Gellner 2006: 112).

Die japanische Regierungspartei unter Shinzo Abe unternimmt folglich den Versuch, über einen politisch-nationalistischen Nipponismus den Status Quo in der Politik und Kultur aufrechtzuerhalten (Gellner 2006: 112). Durch den Protektionismus der eigenen Hochkultur und der Vereinigung der Bevölkerung über die nationalistische Ideologie versucht die LDP folglich, die demographischen, soziostrukturellen und kulturellen Wandlungsprozesse auszugleichen, um simultan ihre dominante Machtposition als japanische Regierungspartei zu sichern (Derichs/Lunker 2013: 261f; Dujarric/Takenaka 2014: 283f; McVeigh 2006: 24ff).

5. Fazit und Ausblick

Häufig wird konstatiert, dass es Nippon gelungen sei, auf einzigartige Weise Moderne und Tradition zu verbinden, ohne dabei einen rechtspopulistischen Charakter zu entwickeln. Auf sozialer sowie politischer Ebene setze Japan auf Harmonie und Kooperation, sodass das Land der aufgehenden Sonne als friedliche, pazifistische und vorbildliche Demokratie beschrieben werden könne. Bei all diesen blumigen Beschreibungen bleibt jedoch eins zu beachten:

The greatest trick of the Devil is to convince us he doesn't exist. If this doesn't work, his second greatest trick is to make us believe he is someone other than he really is, thereby sending us off on a wild-goose chase while he is free to carry out his deeds unhindered. (McVeigh 2006: 282)

Die nationalistische Ausrichtung der japanischen Regierungspartei unter Shinzo Abe äußert sich nicht in xenophoben und rassistischen Parolen, wie es beispielsweise aktuell in Europa oder den USA zu beobachten ist. Vielmehr setzt die LDP auf alle Aspekte, welche auch die Theoretiker Ernest Gellner und Benedict Anderson zur Definition von Nationalismus heranziehen. Auf diesem Wege implementiert Abe mit seiner Partei einen subtilen offiziellen Nationalismus in Japan, der sich erst bei genauerer Betrachtung und Analyse der Parteiprogramme herauskristallisiert. Die Termini autoritär oder patriotisch reichen daher zur Definition der japanischen Politik derzeit nicht mehr aus, sondern sie muss eindeutig in den Rahmen einer nationalistischen Ideologisierung gesetzt werden. Geschuldet könnte der Rückgriff auf Nationalismus bei der LDP dabei sicherheitspolitischen Komplikationen in der machtpolitisch aufgeladenen Region Nordostasien, der Dominanzkonkurrenz im japanischen Parteiensystem sowie der Sorge um soziostrukturelle und kulturelle Umwälzungen sein.

Im Falle der Liberaldemokratischen Partei Japans stellt sich demnach nicht mehr die Frage danach, ob sie intensiv auf die Nationalismusideologie zurückgreift, sondern in welcher Form sie Nationalismus konfiguriert und lenkt. Die weitere Entwicklung der politischen Programmatik der LDP und Shinzo Abes wird somit auch in der Zukunft ein interessantes und gewichtiges Forschungsfeld liefern, da ein schnelles Ende des Nationalismus aus der chronologischen Biographie der Parteiprogramme nicht erkenntlich ist.

Nationalismus ist jedoch nicht nur ein Phänomen, sondern auch ein Problem. Gerade in Hinblick der vielen emotional aufgeladenen Konflikte in der ost-

asiatischen Region bleibt abzuwarten, wie die Nachbarstaaten Japans auf eine zunehmend nationalistische Ausrichtung der Regierung reagieren. Bislang ist noch völlig offen, wie weit die LDP in Zukunft gehen wird, ohne dabei in alte Verhaltensmuster zu fallen oder eine regionale Krise hervorzurufen.

Literaturverzeichnis

Abe, Kiyoshi (2013): A Critique of Japan's Political-cultural Nostalgia and its Impasse. Revised paper of the keynote speech presented at The Asian Conference on Cultural Studies 2013, Osaka, 24-26.05.2016.

Adams, James/Scheiner, Ethan/Kawasumi, Jed (2016): Running on character? Running on policy? An analysis of Japanese candidates' campaign platforms. In: *Electoral Studies*. 2016(44), 275-283.

Akaha, Tsueno (2008): The Nationalist Discourse in Contemporary Japan: The Role of China and Korea in the Last Decade. In: *Pacific Focus*. 23(2), 156-188.

Anderson, Benedict (2016): *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 2. Aufl. London/New York.

Aspinall, Robert (2014): Violence in schools. Tensions between "the individual" and "the group" in the Japanese education system. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical Issues in Contemporary Japan*. Oxon/New York, 235-245.

Burrett, Tina (2014): An inconvenient truce – Domestic politics and the Russo-Japanese Northern Territories dispute. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical Issues in Contemporary Japan*. Oxon/New York, 161-176.

Crespo, Jose A. (1990): The Liberal Democratic Party in Japan: Conservative Domination. In: *International Political Science Review*. 16(2), 199-209.

Derichs, Claudia (1998): Soziale Bewegungen im Japan der Nachkriegszeit: Betrachtung aus der Sicht der neuen Bewegungsforschung. In: dies./Osiander, Anja (Hg.): *Soziale Bewegungen in Japan*. Hamburg: Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens, 35-36.

Derichs, Claudia/Lukner, Kerstin (2013): Japan: Politisches System und politischer Wandel. In: Heberer, Thomas/dies. (Hg.): *Die politischen Systeme Ostasiens: Eine Einführung*. 3. Aufl. Wiesbaden, 255-353.

Dujarric, Robert/Takenaka, Ayumi (2014): Parochialism: Japan's failure to internationalize. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical Issues in Contemporary Japan*. Oxon/New York, 276-287.

Estévez-Abe, Margarita (2014): Feeling Triumphant in Tokyo: The Real Reason Nationalism is Back in Japan. In: *Foreign Affairs*. 93(3), 165-171.

Gellner, Ernest (1999): *Nationalismus: Kultur und Macht*. Berlin.

Gellner, Ernest (2006): *Nations and Nationalism*. 2. Aufl. New York.

Kingston, Jeff (2014): Demographic dilemmas, women and immigration. In: ders. (Hg.): *Critical Issues in Contemporary Japan*. Oxon/New York, 189-200.

Köllner, Patrick (2005): 50 Jahre LDP: Aufstieg, Erfolgsquellen und Perspektiven der dominanten Partei Japans. In: *Japan aktuell*. 2005(4), 23-32.

Köllner, Patrick/Pohl, Anna Yumi (2012): Vor dem Rechtsruck in Japan: Die Unterhauswahl wirft ihren Schatten voraus. In: *GIGA Focus Asien*. 2012(10). Online: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssor-321882> (25.01.2017).

Liberaldemokratische Partei Japan (2010a): A new party platform for a fresh start. Tokio. [Übersetzung].

Liberaldemokratische Partei Japan (2010b): J-File 2010: Liberal Democratic Party Policy Plan. Tokio. [Übersetzung].

Liberaldemokratische Partei Japan (2013): J-File 2013: Restore Japan. Tokio. [Übersetzung].

Liberaldemokratische Partei Japan (2014): J-File: Policy Collection 2014. Tokio. [Übersetzung].

Liberaldemokratische Partei Japan (2016): J-File: Comprehensive Policy Collection 2016. Tokio. [Übersetzung].

Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 12. Aufl. Weinheim.

McNeill, David (2005): History Redux: Japan's Textbook Battle Reignites. In: Japan Policy Research Institute. Online: <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp107.html> (29.04.2017).

McVeigh, Brian (2006): *Nationalisms of Japan: Managing and Mystifying Identity*. Lanham/Oxford.

Michozuki, Mike/Porter, Samuel (2013): Japan under Abe: Toward Moderation or Nationalism? In: *Washington Quarterly*. 36(4), 25-41.

Nagy, Stephen R. (2014): Nationalism, Domestic Politics, and the Japan Economic Rejuvenation. In: *East Asia*. 13(5), 5-21.

Park, Choel Hee (2013): The Double Life of Shinzo Abe. In: *Global Asia*. 8(2), 78-82.

Repeta, Lawrence (2013): Japan's Democracy at Risk: The LDP'S Ten Most Dangerous Proposals for Constitutional Change. In: *The Asia-Pacific Journal*. 11(28), 1-13.

Ryan, Kyla (2015): Japan's Immigration Reluctance. In: *The Diplomat* am 15.09.2015. Online: <http://the-diplomat.com/2015/09/japansimmigration-reluctance/> (30.04.2017).

Saaler, Sven (2014): Bad war or good war? History and politics in post-war Japan. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical Issues in Contemporary Japan*. Oxon/New York, 137-148.

Selden, Mark (2014): Territorial disputes with Korea and China: Small islets, enduring conflicts. In: Kingston, Jeff (Hg.): *Critical Issues in Contemporary Japan*. Oxon/New York, 149-160.

Sieg, Linda (2017): Japan education reform stirs memories of wartime indoctrination. In: *Reuters* am 06.04.2017. Online: <http://www.reuters.com/article/us-japan-politics-education-idUSKBN17809M> (29.04.2017).

Takahashi, Kosuke (2014): Shinzo Abe's Nationalist Strategy. In: *The Diplomat* am 13.02.2014. Online: <http://thediplomat.com/2014/02/shinzo-abes-nationalist-strategy/> (29.04.2017).

Washington Post (2013): Transcript of interview with Japanese Prime Minister Shinzo Abe. In: *Washington Post* am 20.02.2013. Online: https://www.washingtonpost.com/world/transcript-of-interview-with-japanese-prime-minister-shinzo-abe/2013/02/20/e7518d54-7b1c-11e2-82e8-61a46c2cde3d_story.html?utm_term=.fe633c4de3cc (30.04.2017).

Watanabe, Masao/Schmidt, Carmen (2013): Japans neuer Rechtspopulismus: Ursachen, Ziele und Perspektiven. In: Széll, György/Schmidt, Carmen (Hg.): *Veröffentlichungen der Forschungsstelle Japan* 23, 5-35.

Winkler, Christian G. (2017): Right on? The LDP'S Drift to the Right and the Persistence of Particularism. In: *Social Sciences Japan*. 20(2), 203-224.

Das Framing der Flüchtlingskrise in Parlament und Parlamentsmagazinen

Nadine Budde/
Prof. Dr. Olaf Jandura/
PD Dr. Marco Dohle¹

Einleitung

Parlamente sind zentrale Schnittstellen in der Demokratie. In ihnen werden Aushandlungsprozesse verdichtet und in für die Gesellschaft allgemein verbindliche Regeln gefasst. Zur Erfüllung ihrer vielschichtigen Funktionen benötigen Parlamente Öffentlichkeit. Durch deren Herstellung können sich die Parlamente die notwendige Legitimation sichern (Marschall, 2014). Diese Öffentlichkeit wird einerseits durch die parlamentseigene Medien- und Öffentlichkeitsarbeit und andererseits durch die massenmediale Berichterstattung über das Parlament hergestellt. Letztere ist die bedeutendste Vermittlungsinstanz zwischen Parlament und den Bürgern und gleichzeitig eine Determinante für das Vertrauen der Bevölkerung in das Parlament (Zmerli, 2012, S. 144). Die Aufgabe der Massenmedien ist es, über das aktuelle Geschehen zu berichten, es kritisch zu begleiten und die Abläufe im Parlament so darzustellen, dass auf Seiten der Bürger das Verständnis für parlamentarisches Handeln gestärkt wird. Diesen normativen Anforderungen steht eine empirische Befundlage gegenüber, laut der die Darstellung des Parlaments in den massenmedialen Angeboten auf die Exekutive zentriert, auf konflikthafte Themen fokussiert, auf wenige Akteure konzentriert und entautentisiert ist (u. a. Jainsch, 2011; Jandura, 2007; Marcinkowski, 2000). Das in den letzten Jahren zurückgehende Vertrauen in den Bundestag kann als Resultat dieser „kommunikativen Beziehungsprobleme“ (Marschall, 2013, S. 204) zwischen Teilen der Bevölkerung und dem Parlament vermutet werden (Vowe & Dohle, 2009, S. 288).

Die Bedeutung einer qualitativ hochwertigen Parlamentsberichterstattung wird besonders in politischen Krisen deutlich. In ihnen versucht die Politik im Besonderen Zustimmung in der Bevölkerung zu generieren, um politische Entscheidungen zu legitimieren

(Eilders & Hagen, 2005). Mit der sogenannten Flüchtlingskrise bildet eines der in Deutschland wohl am meisten und am kontroversesten diskutierten Themen der letzten Jahre den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie. Im Beitrag soll daher die Frage beantwortet werden, ob sich das Framing der Flüchtlingskrise zwischen den Selbstdarstellungen parlamentarischer Akteure und der Parlamentsberichterstattung unterscheidet. Hierfür wurde eine manuelle Inhaltsanalyse (1) der Pressemitteilungen der Fraktionen in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages sowie (2) der Berichte in den im Fernsehen ausgestrahlten Parlamentsmagazinen *Bericht aus Berlin* und *Berlin direkt* durchgeführt. Als Grundlage für die Studie wird zunächst der Forschungsstand zur Parlamentsberichterstattung diskutiert. Darauf aufbauend werden die theoretischen Ansätze des Framings und der Schlüsselereignisse herausgehoben und vertieft besprochen. An diese Überlegungen schließt sich die Beschreibung der Methode und der Ergebnisse der Studie an. Die Ergebnisse werden abschließend im Fazit mit dem bisherigen Forschungsstand zusammengeführt.

Forschungsstand zur Parlamentsberichterstattung

Wenngleich das Parlament als zentrale politische Institution eine wichtige Rolle in der politikwissenschaftlichen Forschung einnimmt, ist die Forschungslage zur Parlamentsberichterstattung eher dünn (Jainsch, 2011, S. 73). Die meisten Studien in diesem Feld analysieren Umfang bzw. Dauer der Berichterstattung, thematische Inhalte sowie die Art und Weise der Darstellung der parlamentarischen Akteure in den Medien (u. a. Schiller, 2002). Aus diesen Befunden werden Metatrends wie die Entparlamentarisierung der Berichterstattung, die Fixierung auf das Plenum als Handlungsort und die hauptsächlich konfliktbehaftete Darstellung der Akteure abgeleitet (u. a. Mayntz, 2002).

In den letzten Jahren ist verstärkt in der Kommunikationswissenschaft die Frage nach Argumentationsmustern in parlamentarischen Verlautbarungen und in der Parlamentsberichterstattung aufgekommen. Hierbei interessiert das Verhältnis der Deutungen von Themen in Parlament und Medien. Problematisiert wird, dass ein mögliches Auseinanderdriften der Themendeutungen in beiden Arenen zu einer Entkopplung von Politikherstellung und -darstellung führt und somit zum Legitimitätsverlust des Parlaments beiträgt (u. a. Jandura, Gladitz, & Nitsch, 2016).

Die in Parlament und Medienberichterstattung präsentierten Deutungsmuster werden dabei in der Regel mit Hilfe des Framing-Ansatzes empirisch gefasst. Der

¹ Nadine Budde ist Absolventin des Master-Studiengangs „Politische Kommunikation“ am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Olaf Jandura ist Professor und Marco Dohle ist Akademischer Rat auf Zeit in der Abteilung für Kommunikations- und Medienwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Ansatz basiert auf der Annahme, dass in der Öffentlichkeit ein ständiger Kampf um die Deutungshoheit für relevante Themen existiert und involvierte Akteure versuchen, ihre Sichtweise auf das Thema präsent zu machen und/oder andere Perspektiven zu unterdrücken (Matthes, 2007, S. 17). Diese Themendeutungen sollen dabei den Rezipienten die Einordnung und Bewertung des Themas erleichtern (Scheufele, 1999). Für Entman (2004) ist Framing „a process of selecting and highlighting some aspects of an perceived reality, and enhancing the salience of an interpretation and evaluation of that reality“ (S. 26). Empirisch übersetzt wird diese Definition zumeist durch die Identifikation von Frameelementen, aus deren Zusammenspiel sich eine Deutung bzw. Rahmung von Themen ergibt. Ein Frame besteht aus vier Elementen: (1) der Problemdefinition, (2) der Ursachenzuschreibung, (3) der moralischen Bewertung und (4) einer Handlungsempfehlung (Entman, 1993). Erst durch die Kombination der Ausprägungen dieser vier Variablen lässt sich ein Frame kreieren und interpretieren. Die reine Hervorhebung eines Themenaspekts in politischen Statements oder in der Medienberichterstattung reicht daher allein nicht aus, um von einem Frame zu sprechen.

Der Vorteil des Framing-Ansatzes ist, dass er auf alle Bereiche des Kommunikationsprozesses angewendet werden kann. Daher kann zwischen vier verschiedenen Frames bzw. Stationen eines Frame-Prozesses unterschieden werden: (1) Das strategische Framing beschreibt, wie gesellschaftliche und politische Akteure versuchen, ihre Deutungen auf ein Thema in der Öffentlichkeit über Selbstdarstellungen zu setzen. (2) Unter journalistischem Framing werden Selektionsentscheidungen der Journalisten bezüglich Inhalten und Darstellungsweisen gefasst. (3) Medienframing hingegen beschreibt die redaktionellen Linien und die Framestruktur der Berichterstattung innerhalb eines Mediums über ein Thema. (4) Beim Rezipientenframing interessieren schließlich die Wirkungen der Medienframes auf die Vorstellungen von Mediennutzern (Scheufele, 1999). Matthes (2014, S. 14) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass diese Frames nicht unabhängig voneinander entstehen: Mit ihrer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit versuchen politische Akteure Frames zu setzen, Journalisten übernehmen diese jedoch nicht, sondern modifizieren sie zumeist auf der Basis von journalistischen Selektionskriterien. Rezipienten verarbeiten die Frames zudem vor dem Hintergrund ihrer politischen Werthaltungen und ihres politischen Involvements. Diese ständige Modifikation führt dazu, dass Frames langfristig eher instabil sind (Gamson & Modigliani, 1989, S. 1). Die Instabilität

zeigt sich einerseits in einem unterschiedlichen Vorkommen gleicher Frames zu verschiedenen Zeiten und andererseits in einer Modifikation einzelner Frameelemente, die zur Entstehung neuer Frames führen kann (Entman, 2003, S. 418). Als zusätzliche Ursachen für diese Instabilität werden (mit Blick auf langfristige Veränderungen) der gesellschaftliche Wertewandel und (zur Erklärung kurzfristiger Veränderungen) sogenannte Schlüsselereignisse genannt (u. a. Fröhlich, Scherer, & Scheufele, 2007, S. 14f.).

Schlüsselereignisse werden als besondere Vorkommnisse definiert, „die ein hohes Maß an Berichterstattung um ein Ereignis auslösen und damit die Medienberichterstattung stimulieren“ (Brosius & Eps, 1993, S. 393). Durch Schlüsselereignisse können einerseits neue Themen auf die Medienagenda gesetzt und andererseits bestehende Deutungen eines Themas verändert werden. Schlüsselereignisse setzen dabei die Routineberichterstattung zu einem Thema außer Kraft und stellen gesellschaftliche Akteure, Journalisten und Rezipienten vor eine unsichere Situation der neuen Bewertung eines Themas bzw. einer Situation (siehe u. a. auch Arendt, Brosius, & Hauck, 2017; Brosius & Eps, 1995; Kepplinger, 2001). In der vergleichenden Forschung zum Einfluss von Schlüsselereignissen auf parlamentarische Akteure und auf die Medienberichterstattung wird deutlich, dass sich die Frames in den Medien viel dynamischer verändern als die der parlamentarischen Akteure. Begründet wird dies mit der starken Bindung letzterer an die eigene politische Programmatik oder an Koalitionsvereinbarungen (Vliegenthart & Roggeband, 2007, S. 499).

Forschungsstand zum Framing von Asyl, Flüchtlingen und Migration

Der Forschungsstand zum Framing im Themenbereich Asyl, Flüchtlinge und Migration ist sehr vielfältig und dispers. Generell lassen sich drei Formen von Studienkonzeptionen erkennen: (1) Studien, die die Medienarena in den Mittelpunkt stellen (z. B. Chang, 2015), (2) Studien, die auf die politische Arena fokussieren (z. B. Lavenex, 2001) und (3) vergleichsweise selten vorzufindende Studien, die beide Arenen miteinander vergleichen (z. B. Roggeband & Vliegenthart, 2007). Innerhalb dieser Studien wird das Framing des Themas mit unterschiedlichen methodischen Designs (qualitativ vs. quantitativ), in unterschiedlichem Zeitrahmen (langfristig vs. kurzfristig), mit unterschiedlichem geographischen Bezug (einzelne Länder vs. Ländervergleich) und in stark differierenden Mediensamples (schmales vs. breites Medienspektrum) untersucht. Diese Diversität hat zur Folge, dass unterschiedliche Framestrukturen zu finden sind.

Die Heterogenität gilt zum einen für das mediale Framing. Hier lassen sich indes Frames ausmachen, die relativ häufig in Studien zu Themen wie Flucht und Migration identifiziert wurden: so zum Beispiel ein Humanitäts-Frame, in dem die Notwendigkeit einer Unterstützung von Flüchtenden in den Vordergrund gestellt wird, oder ein Frame, in dem Probleme für die innere Sicherheit betont werden. Zudem werden häufig die mit dem Thema verbundenen (politischen) Konflikte hervorgehoben (u. a. Boomgaarden & Vliegenthart, 2007; Coole, 2002; Semetko & Valkenburg, 2000; van Gorp, 2005).

Die Heterogenität zeigt sich zum anderen im Framing auf der politischen Ebene: So identifiziert Lavenex (2001) in einer qualitativen Untersuchung des Framings der EU-Außenpolitik zwei gegensätzliche Frames, die je nach machtpolitischen und institutionellen Gegebenheiten der Länder unterschiedlich stark ausgeprägt sind: Ein libertärer Frame, bei dem die Asylpolitik aus der Perspektive der Sicherung der Menschenrechte und der Humanität gedeutet wird, konfligiert mit einem autoritären Frame, in dem das Thema aus der Perspektive der inneren Sicherheit, von Grenzkontrollen und der staatlichen Souveränität geframt wird. In weiteren Studien kommen nationale Besonderheiten zum Vorschein. So zeigen Vliegenthart und Roggeband (2007) in ihrer Langzeitstudie zur Migrationsdebatte in den Niederlanden zwischen 1995 und 2004, dass der Diskurs in den Niederlanden im Untersuchungszeitraum durch fünf Frames geprägt war. Neben dem multikulturellen Frame und dem Begrenzungsframe, die starke Ähnlichkeiten zu den eben beschriebenen libertären und autoritären Frames aufweisen, bestimmen noch der Emanzipationsframe, der Opferframe und der Islam-als-Bedrohung-Frame die politische Debatte. Auch in der Studie von Nickels (2007), in der das Framing auf EU-Ebene in Luxemburg im Zeitraum von 1993 bis 2000 untersucht wurde, finden sich neben dem liberalen Humanitätsframe und dem realpolitischen Frame (ähnlich dem autoritären Frame) zwei weitere Deutungsmuster: Im Authentizitätsframe wird zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und Asylsuchenden unterschieden, und im Verteilungsframe wird eine gleichmäßige Verteilung der durch die Flüchtlinge entstehenden Lasten in der Europäischen Union gefordert.

Die beiden letztgenannten Studien ermöglichen durch ihr Studiendesign einen Vergleich zwischen parlamentarischer und medialer Arena. Nickels (2007) kommt zum Ergebnis, dass in den Medien die humanitären Belange zentral sind, während in der politischen Arena die verwaltungspolitischen Maßnahmen

und Notwendigkeiten stärker im Mittelpunkt stehen. Vliegenthart und Roggeband (2007) können in ihrer Studie zeigen, dass dieselben Deutungsmuster in Parlament und Medienberichterstattung unterschiedlich intensiv verwendet werden. Einzig nach dem Schlüsselereignis des 11. September 2001 finden sie eine Überschneidung in der Dominanz des Islam-als-Bedrohung-Frame in beiden Arenen. Dieser Befund deutet an, dass Schlüsselereignisse in der Lage sind, das Framing in Parlament und Medien zu synchronisieren.

Methode

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde eine standardisierte Inhaltsanalyse durchgeführt. Untersucht wurden zum einen die Pressemitteilungen der in der 18. Legislaturperiode (2013–2017) im Bundestag vertretenen Fraktionen. Die Pressemitteilungen können als zentrales Element der Selbstdarstellung der im Bundestag vertretenen Akteure aufgefasst werden. Zum anderen wurde die Berichterstattung der beiden jeweils sonntäglich ausgestrahlten politischen Magazine *Bericht aus Berlin* (ARD) und *Berlin direkt* (ZDF) analysiert. Die Wahl von *Bericht aus Berlin* und *Berlin direkt* als massenmediale Angebote in der Untersuchung erfolgte deshalb, weil sich beide Sendungen im weitesten Sinne gänzlich mit dem Parlament beschäftigen. Im Gegensatz zu Nachrichtensendungen ermöglicht das Magazinformat zudem einen Blick auf die Hintergründe des parlamentarischen Geschehens, politischer Entscheidungsfindungen und Akteurskonstellationen (Jandura et al., 2016, S. 293f.). In den Magazinen kann man ein sehr hohes Maß an Qualität der Parlamentsberichterstattung erwarten.

Für die Analyse wurde die Stichprobe zeitlich eingegrenzt. Wie viele Krisen ist auch die Flüchtlingskrise kein in sich geschlossenes Ereignis, das einen festen Start und Endpunkt besitzt. Häufig werden daher bestimmte Schlüsselereignisse, die prägend für die Krise und die Kommunikation in der Krise waren, zur Eingrenzung gewählt. Dieser Weg wurde auch in der vorliegenden Studie begangen. Den Startpunkt bildet der Untergang eines Flüchtlingsschiffes vor der italienischen Insel Lampedusa am 3. Oktober 2013, bei dem über 300 Menschen starben. Der Zeitraum endet am 30. September 2016. Kurz zuvor hatte Angela Merkel, auch unter dem Eindruck starker Verluste der CDU bei der Berliner Abgeordnetenhauswahl, erstmals in sehr deutlichem Maße Fehler in der Flüchtlingspolitik eingeräumt.

In dem nahezu dreijährigen Untersuchungszeitraum sendeten die beiden Parlamentsmagazine 307 Beiträge und die im Bundestag vertretenen Fraktionen ver-

öffentlich 705 Pressemitteilungen mit Bezug zur Flüchtlingskrise. Im Falle von *Bericht aus Berlin* und *Berlin direkt* wurden alle Beiträge codiert. Bei den Selbstdarstellungen fand eine disproportional geschichtete Stichprobenziehung von 80 Pressemitteilungen pro Fraktion ($n = 320$) statt.

Mit dieser Konstruktion der Stichprobe lässt sich somit nicht nur untersuchen, welche Frames in der parlamentarischen Kommunikation sowie in der Medienberichterstattung in welchem Ausmaß zu finden sind, sondern auch, ob die Perspektiven auf die Flüchtlingskrise stabil oder eher instabil und dynamischen Veränderungen im Zeitverlauf unterworfen sind (Fröhlich et al., 2007). Für die Generierung der Frames wurde ein zweistufiges Verfahren eingesetzt. Im ersten Schritt wurden einerseits deduktiv, also aus der themenspezifischen Literatur, und andererseits induktiv, also aus Teilen des Untersuchungsmaterials, Frameelemente abgeleitet (Entman, 1993; Matthes & Kohring, 2004). Erfasst wurden im Einzelnen die Frameelemente der Problemdefinition, der Ursachenzuschreibung, der moralischen Bewertungen und der Handlungsempfehlungen mit ihren jeweiligen Ausprägungen.² Weitere Kategorien zur Beschreibung der Beiträge waren neben den üblichen formalen Kategorien unter anderem die Erfassung der Konflikthaftigkeit, die Bewertung der Arbeit des Parlaments sowie die Präsenz und Darstellung der Akteure. Die Codierung erfolgte durch eine Codiererin. Die Intracoderreliabilität für alle nicht-formalen Variablen, berechnet nach dem Holsti-Koeffizienten, lag zwischen .87 und .99.

Über eine hierarchische Clusteranalyse (Ward-Verfahren, vorheriges Single-Linkage-Verfahren zur Ausreißer-Eliminierung, Elbow-Verfahren) wurden die auftretenden Kombinationen der Ausprägungen dieser Frameelemente zu Mustern (Frames) verdichtet. Im Ergebnis dieser Analyse erwies sich eine 5-Clusterlösung mit Blick auf die statistischen Kennwerte und die Interpretierbarkeit als die beste.³ Es werden folglich

fünf verschiedene Perspektivierungen auf die Flüchtlingskrise durch die Selbstdarstellungen der Fraktionen und die Berichterstattung in den beiden Parlamentsmagazinen angeboten. Die inhaltliche Interpretation erfolgte über die Kombination der für jeden Frame zentralen, gemeinsam auftretenden Frameelemente.

Ergebnisse

Im Ergebnisteil werden nun zunächst die fünf Frames vorgestellt, um anschließend auf dieser Basis die Forschungsfrage nach der Parallelität der Frames in Selbstdarstellungen und Politikmagazinen zu beantworten.

Der am häufigsten auftretende Frame mit einem Anteil von 32 Prozent ist der *Maßnahmeframe*. Sowohl bei der Problemdefinition als auch bei den Handlungsempfehlungen stehen politische Maßnahmen und Verfahren im Vordergrund (z. B. Asylverfahren, Begrenzung der Flüchtlingszahl, Integrationsmöglichkeiten), deren (derzeitige) Angemessenheit zunächst bei der Problemdefinition häufig angezweifelt und kritisiert wird und bei denen in den Handlungsempfehlungen Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Maßnahmen und Verfahren als Lösung gefordert werden. Als Ursachen werden hier Dysfunktionalitäten aufgrund bestehender Gesetze verantwortlich gemacht. Die Bewertung fällt in den Medien vorwiegend negativ aus. Politische Akteure erwähnen dagegen auch die gute Funktionalität von (geforderten/geplanten) Maßnahmen und bewerten damit politische Leistungen positiv.

Am zweithäufigsten wird mit dem *Humanitätsframe* (25%) die Flüchtlingskrise angesprochen. In dem Frame ist die humanitäre Katastrophe das zentrale Problem. Als Ursachen für diese Situation werden (1) der Krieg in Syrien und (2) die Untätigkeit der Akteure benannt, die zusehen, wie Flüchtlinge im Mittelmeer ertrinken oder ohne ausreichende Versorgung und Hilfe in Flüchtlingslagern und Kriegsgebieten leben. Die Bewertung ist demzufolge negativ, was sowohl für den Krieg als auch für die Untätigkeit der Akteure gilt. Als Handlungsempfehlungen werden ein geeigneter Schutz für die Flüchtlinge, der aus den Menschenrechten abgeleitet wird, sowie die Bekämpfung der Fluchtursachen gefordert.

Ähnlich häufig wie der Humanitätsframe wird der *Konfliktframe* (23%) verwendet. Problematisiert wird primär der Streit zwischen verschiedenen politischen Akteuren, aber auch die Fremdenfeindlichkeit in der Gesellschaft wird angesprochen. Als Ursache wird vor allem die Untätigkeit verschiedener Akteure ausgemacht, wobei – im Falle der politischen Statements –

² *Problemdefinition*: Humanitäre Katastrophe, Überforderung, Fremdenfeindlichkeit, Mangelnde Funktionalität von Verfahren und Maßnahmen, Streit in Politik, Innere Sicherheit, Konflikt: Bewältigung vs. Grundprinzipien. *Ursachenzuschreibung*: Syrienkrieg/IS-Terror, Offene Grenzen, Diskrepanz: Maßnahmen vs. ideologische Grundsätze, Untätigkeit der Politik, Bestehende Gesetze. *Moralische Bewertung*: Positiv, Negativ, Nicht bestimmbar. *Handlungsempfehlung*: Schutz, Kontrolle der Grenzen/Begrenzung, Bekämpfung von Fluchtursachen, Verbesserung von Verfahren und Maßnahmen, Verschärfung Asylrecht, Forderung politischer Reaktion.

³ Kennwerte: binär euklidisches Distanzmaß, Übereinstimmungsmaß Kappa = 0.89, F-Werte der Clustervariablen (knapp) größer 1.

der Adressat dieses Vorwurfs sich je nach Stellung des Urhebers im Parlament ändert: die Opposition kritisiert die Regierung, die Regierungsparteien kritisieren die EU und die CSU kritisiert die Kanzlerin. Die Bewertung ist in diesem Frame die negativste von allen. Als Handlungsempfehlung wird unspezifisch eine Reaktion der Politik angemahnt, die ihr vorgeworfenen Mängel zu beheben.

Die beiden letzten Frames kommen in der Debatte weniger zum Einsatz. Beim *Ideologiefame* (12%) wird der Streit zwischen Akteuren um deren Handlungsgrundsätze problematisiert. Hier geht es um die Einhaltung europäischer Grundwerte und um die christlich-demokratischen Werte, die gegen eine Politik der Ausgrenzung von Flüchtlingen und der Begrenzung von Flüchtlingszahlen stehen. Als Ursache für dieses Problem werden unterschiedliche Ideologien der Akteure angeführt. Die moralische Bewertung ist überwiegend negativ. Auch in diesem Frame werden als Handlungsempfehlungen zur Lösung des Problems unspezifisch Reaktionen der Politik gefordert.

Abschließend ist noch der *Law-and-Order-Frame* (8%) zu nennen. Problematisiert werden hier vor allem die Herausforderungen für die innere Sicherheit, die durch den Zuzug der Flüchtlinge für Europa und Deutschland entstehen. Ursächlich für dieses Problem ist den in diesem Frame gebündelten Fällen zufolge die Politik der offenen Grenzen und das Asylrecht, das die hohen Flüchtlingszahlen erst ermöglicht. Die Bewertung der Situation ist überwiegend negativ, was mit dem starken Bezug auf die Gefahr von Terrorismus und Kriminalität zu erklären ist. Handlungsempfehlungen zur Problemlösung sind daher die Verschärfung des Asylrechts, die neue Deklaration sicherer Herkunftsländer sowie die Schließung bzw. die Kontrolle sowohl der nationalen als auch der EU-Außengrenzen.

Diese Befunde spiegeln Ergebnisse anderer Studien zu politischen Aussagen und zur Medienberichterstattung im untersuchten Themenfeld (z. B. Lavanex, 2001; van Gorp, 2005). In der geführten Debatte um die Flüchtlingskrise werden humanitäre Aspekte, Fragen der inneren Sicherheit und der Fremdenfeind-

lichkeit als Problem behandelt. Diese Aspekte erfüllen alle den Nachrichtenfaktor der Negativität und des Konflikts. Daher ist auch nicht verwunderlich, dass fast alle Frames eine negative moralische Färbung besitzen (Maurer & Reinemann, 2006, S. 153). Der Maßnahmeframe und der Ideologiefame zeigen aber auch, dass parteipolitische Positionen und parlamentarische Aspekte benannt werden.

Im Folgenden gilt es nun zu klären, in welchen Arenen welche Frames zum Einsatz kamen. Hierfür wird im ersten Schritt ein Aggregatvergleich über den gesamten Untersuchungszeitraum zwischen den Pressemitteilungen der Fraktionen und den beiden Parlamentsmagazinen vorgenommen. Im zweiten Schritt interessiert das Framing in beiden Arenen zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Flüchtlingskrise.

Die Auszählung der Perspektivierung über den gesamten Zeitraum macht deutlich, dass beide Arenen die Flüchtlingskrise unterschiedlich rahmen (siehe Tabelle 1). In der parlamentarischen Arena wird der Maßnahmeframe mit einem Anteil von 45 Prozent am häufigsten verwendet, gefolgt vom Humanitätsframe (33%). In der Politikdarstellung in *Berlin direkt* und *Bericht aus Berlin* ist dagegen eine Dominanz des Konfliktframes (34 Prozent) zu beobachten. Der ebenfalls sehr deutlich auf Konflikte abzielende Ideologiefame sowie der Maßnahmeframe folgen in der Medienberichterstattung mit Anteilen von 19 Prozent bzw. 18 Prozent. Dieser Befund steht im Einklang mit der Literaturlage und ergänzt diese um Befunde von Parlamentsmagazinen. Auch in den Magazinsendungen, in denen die Berichterstattung aus dem Parlament im Mittelpunkt steht, dominieren wie in anderen massenmedialen Angeboten mit dem Konfliktframe und dem Ideologiefame Deutungsmuster, in denen der Nachrichtenfaktor Negativität besonders ausgeprägt ist. In den Pressemitteilungen der Fraktionen hingegen steht die Politikherstellung mit dem Maßnahmeframe im Mittelpunkt. Es wird also weitaus stärker darauf verwiesen, dass die Politik angesichts der Herausforderungen durch die humanitäre Situation (Humanitätsframe) zum Handeln gezwungen wird bzw. bereits mit (der Planung von) Maßnahmen begonnen hat.

Tabelle 1: Verteilung der Frames in Pressemitteilungen und Parlamentsmagazinen

	Pressemitteilungen (n = 320)	Parlamentsmagazine (n = 303)	Gesamt (n = 623)	F-Werte
Humanitätsframe	33%	17%	25%	25,47**
Konfliktframe	13%	34%	23%	40,97**
Maßnahmeframe	45%	18%	32%	50,07**
Law-and-Order-Frame	4%	13%	8%	17,27**
Ideologiefame	5%	19%	12%	29,25**

** p < 0.01

Nach der statischen Analyse über den gesamten Zeitraum interessiert zudem, ob die parlamentarische und die mediale Deutung zu jeder Zeit unterschiedlich waren, oder ob es Zeitpunkte gab, an denen das massenmediale und das politische Framing übereinstimmten. Folgt man dem theoretischen Ansatz der Schlüsselereignisse, dann können Ereignisse mit besonderer Tragweite die Berichterstattung über ein Thema sowie das Framing verändern. Für die Medienberichterstattung konnten solche veränderten Deutungsmuster vielfach nachgewiesen werden (u. a. Brosius & Eps, 1995). Offen blieb bislang die Frage, ob solche Ereignisse auch die Selbstdarstellungen politischer Akteure beeinflussen.

Für diese Auswertung wurden im Untersuchungszeitraum bestimmte Ereignisse identifiziert, die das Potenzial haben, die politische und mediale Deutung eines Themas zu verändern. Neben dem Schiffsuntergang vor Lampedusa im Oktober 2013, das den Beginn des Untersuchungszeitraums markiert, fielen

folgende Ereignisse mit direktem Bezug zur Flüchtlingskrise in den Untersuchungszeitraum: das Aufkommen der Pegida-Bewegung in Dresden im Herbst 2014, der Anschlag auf die Satirezeitschrift Charlie Hebdo in Paris im Januar 2015, der Brandanschlag auf eine geplante Flüchtlingsunterkunft in Sachsen im April 2015, die „Wir schaffen das“-Aussage von Angela Merkel im Spätsommer 2015, der an mehreren Orten in Paris verübte Terroranschlag im November 2015, die Kölner Silvesternacht 2015/2016 und das EU-Türkei-Abkommen im März 2016.

Der Vergleich zwischen parlamentarischer und medialer Agenda macht deutlich, dass nur zu einem Zeitpunkt, und zwar nach dem Schiffsuntergang vor Lampedusa, das Framing beider Arenen weitgehend identisch war (siehe Tabelle 2). Sowohl in den Pressemitteilungen als auch in der Medienberichterstattung dominierte der Humanitätsframe mit einem Anteil von 71 Prozent bzw. 83 Prozent in den untersuchten Angeboten. Ab dem Aufkommen der Pegida-Bewe-

Tabelle 2: Verteilung der Frames in Pressemitteilungen und Parlamentsmagazinen im Zeitverlauf

Frame	Akteur	Nach Lampedusa	Nach Aufkommen von Pegida	Nach Charlie Hebdo	Nach Brandanschlag	Nach Merkel „Wir schaffen das“	Nach Terroranschlag in Paris	Nach Kölner Silvesternacht	Nach EU-Türkei-Abkommen
Humanitätsframe	Pressemitteilungen	71%	40%	57%	34%	18%	14%	30%	24%
	Parlamentsmagazine	83%	50%	0%	37%	16%	12%	2%	2%
Konfliktframe	Pressemitteilungen	5%	16%	0%	16%	16%	10%	13%	11%
	Parlamentsmagazine	17%	29%	18%	27%	37%	33%	37%	41%
Maßnahmenframe	Pressemitteilungen	20%	44%	36%	48%	61%	71%	40%	33%
	Parlamentsmagazine	0%	14%	24%	33%	25%	12%	10%	13%
Law-and-Order-Frame	Pressemitteilungen	2%	0%	0%	2%	0%	0%	10%	16%
	Parlamentsmagazine	0%	7%	59%	3%	6%	19%	25%	2%
Ideologieframe	Pressemitteilungen	2%	0%	7%	0%	5%	5%	7%	16%
	Parlamentsmagazine	0%	0%	0%	0%	17%	26%	27%	41%
Gesamt	Pressemitteilungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Parlamentsmagazine	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Pressemitteilungen: $n = 320$; Parlamentsmagazine: $n = 303$; Prozentangaben innerhalb einer Phase

gung liefen jedoch die Deutungen in parlamentarischer und medialer Arena auseinander. Der Humanitätsframe war zwar weiterhin die insgesamt häufigste Deutung der Flüchtlingskrise, nur wurde dieser nun in den Pressemitteilungen durch den Maßnahmenframe (44%) ergänzt, während die Parlamentsmagazine den Konfliktframe (29%), und hier den Konflikt zwischen den Demonstranten und der Politik stärker betonten. Auch auf die Ereignisse um den Anschlag auf die Satirezeitschrift *Charlie Hebdo* reagierten mediale und parlamentarische Arena unterschiedlich: Während in den Parlamentsmagazinen primär der Law-and-Order-Frame zur Rahmung des Themas eingesetzt wurde, blieb in den Pressemitteilungen der Humanitätsframe neben dem Maßnahmenframe führend. Diese Differenzen im Framing zeigen sich ebenso für die Zeit nach den Brandanschlägen auf die geplante Flüchtlingsunterkunft, nach Angela Merkels „Wir schaffen das“-Rede, nach dem Terroranschlag in Paris, nach der Kölner Silvesternacht sowie nach dem EU-Türkei-Abkommen. Während die Fraktionen in ihren Selbstdarstellungen mit dem Maßnahmenframe vor allem auf diese Ereignisse mit Vorschlägen zur Politikherstellung reagierten, spielte in der Medienberichterstattung der Konfliktframe, also der Konflikt zwischen den politischen Akteuren, eine zentrale Rolle. Zudem gewann der ebenfalls konfliktbetonende Ideologiefame in der Medienberichterstattung eine zunehmende Bedeutung.

Fazit

Die Befunde der vorliegenden Studie lassen sich aus drei Perspektiven diskutieren: Erstens bestätigt die Analyse den Forschungsstand zur Debatte um die Flüchtlingskrise in anderen europäischen Ländern und zu früheren Zeitpunkten. Zwischen parlamentarischer und medialer Agenda, zwischen politischer Selbstdarstellung und einer Fremddarstellung durch Medien gibt es nur einen geringen Konsens (Vliegenthart & Roggeband, 2007, S. 309). Dies gilt sowohl für den gesamten Untersuchungszeitraum als auch mit einer Ausnahme für die Berichterstattung in Zeiträumen, die nach sehr unterschiedlichen Schlüsselereignissen liegen. Die Parlamentsmagazine konzentrieren ihre Themenrahmung der Flüchtlingskrise wie andere massenmediale Angebote auch auf den Nachrichtenfaktor der Negativität, indem sie neben negativen genuinen Ereignissen mit dem Konfliktframe auch noch den Konflikt zwischen politischen Akteuren ins Zentrum rücken. Der Maßnahmenframe, anhand dessen Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse im Parlament verdeutlicht werden können, spielt in der Medienberichterstattung nur eine untergeordnete Rolle.

Zweitens ist zu konstatieren, dass der theoretische Ansatz der Schlüsselereignisse nicht nur für die Beschreibung der Medienberichterstattung, sondern auch für die Analyse der Selbstdarstellung von politischen Akteuren geeignet ist. Die Aussage von Fröhlich et al. (2007), dass Medienframes nicht stabil, sondern vielmehr leicht veränderbar sind, kann für die Berichterstattung der Parlamentsmagazine voll und ganz und für die Selbstdarstellungen der Fraktionen in abgestufter Form bestätigt werden. Im Untersuchungszeitraum gibt es mit dem Schiffsuntergang vor Lampedusa zudem nur ein Ereignis, das von beiden untersuchten Quellen zumindest annähernd identisch geframt wurde. Alle anderen Ereignisse ziehen ein nach Selbstdarstellungen und Medienberichterstattung differenziertes Framing nach sich. Dabei wird deutlich, dass im Gegensatz zur medialen Arena die parlamentarische Arena – auch dieser Befund steht im Einklang mit der Literatur (Wood & Peake, 1998, S. 181f.) – weniger anfällig für externe Ereignisse ist. So ist zum Beispiel der Maßnahmenframe, also die Suche nach politischen Lösungen zur Bewältigung der Krise, fast durchgängig der am häufigsten verwendete Frame.

Drittens lässt sich mit den Befunden dieser Studie ebenso zeigen, dass der Anpassung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen des Deutschen Bundestages an die Medienlogik Grenzen gesetzt sind (Oberreuter, 2013, S. 47f.). Die Fraktionen sind bemüht, den Journalisten und Bürgern zu vermitteln, welche politischen Maßnahmen zur Lösung bzw. Bewältigung der Flüchtlingskrise sie für richtig finden bzw. ergreifen wollen. In den Parlamentsmagazinen wird jedoch auf der Ebene der Politikdarstellung ein abweichendes Bild von diesen Bemühungen gezeichnet – der Maßnahmenframe wurde kaum aufgegriffen. Nun kann es nicht Anspruch der Parlamentsmagazine sein, das Framing der Flüchtlingskrise durch die Fraktionen des Bundestags widerzuspiegeln. Eine geringere Konfliktorientierung und eine intensivere Betrachtung der von den Akteuren vorgeschlagenen Maßnahmen könnte jedoch ein valideres Bild von der politischen Diskussionslage im Bundestag zeichnen und somit einen Beitrag leisten, die „kommunikativen Beziehungsprobleme“ zwischen Parlament und Bevölkerung zu verringern.

Am Ende des Beitrages noch einige Anmerkungen zu den Limitationen der Studie. Die Pressemitteilungen der Bundestagesfraktionen bilden nur einen kleinen Ausschnitt aller Verlautbarungen politischer Akteure zur Flüchtlingskrise. Und aus der Berichterstattung der beiden Parlamentsmagazine lassen sich kei-

ne direkten Rückschlüsse auf das Medienframing anderer massenmedialer Angebote ziehen. Ein Vergleich von *Bericht aus Berlin* und *Berlin direkt* mit anderen journalistischen Angeboten war im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich. In weiteren Studien könnte dies ebenso umgesetzt werden wie eine Ergänzung um andere Verlautbarungen politischer Akteure. Ebenso sollten weitere Studien untersuchen, wie sich die Rezipientenframes während der Flüchtlingskrise entwickelt haben. Diese Auswertung ließe Schlüsse zum Verhältnis zwischen dem Framing der Fraktionen im Parlament und der Bevölkerung zu. Mit der AfD und der FDP sind zwei weitere Parteien in Fraktionsstärke in den 19. Bundestag eingezogen. In diesem Kontext interessiert, wie sich das Framing der Flüchtlingskrise im Bundestag nach 2017 verändert hat.

Literatur

- Arendt, F., Brosius, H.-B., & Hauck, P. (2017). Die Auswirkung des Schlüsselereignisses „Silvesternacht in Köln“ auf die Kriminalitätsberichterstattung. *Publizistik*, 62, 135–152.
- Boomgaarden, H., & Vliegenthart, R. (2009). How news content influences anti-immigration attitudes. Germany, 1993–2005. *European Journal of Political Research*, 48, 516–542.
- Brosius, H.-B., & Eps, P. (1993). Verändern Schlüsselereignisse journalistische Selektionskriterien? Framing am Beispiel der Berichterstattung über Anschläge gegen Ausländer und Asylanten. *Rundfunk und Fernsehen*, 41, 512–530.
- Brosius, H.-B., & Eps, P. (1995). Prototyping through key events. News selection in the case of violence against aliens and asylum seekers in Germany. *European Journal of Communication*, 10, 391–412.
- Chang, Y.-I. (2015). Framing of the immigration reform in 2006. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 92, 839–856.
- Coole, C. (2002). A warm welcome? Scottish and UK media reporting of an asylum-seeker murder. *Media, Culture & Society*, 24, 839–852.
- Eilders, C., & Hagen, L. (2005). Kriegsberichterstattung als Thema kommunikationswissenschaftlicher Forschung. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 53, 205–221.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51–58.
- Entman, R. M. (2003). Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11. *Political Communication*, 20, 415–432.
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and U.S. foreign policy. Studies in communication, media, and public opinion*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fröhlich, R., Scherer, H., & Scheufele, B. (2007). Kriegsberichterstattung in deutschen Qualitätszeitungen. *Publizistik*, 52, 11–32.
- Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95, 1–37.
- Jainsch, R. (2011). *Im Schatten der Talkshows? Der Wandel der Parlamentsberichterstattung in Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos.
- Jandura, O. (2007). *Kleinparteien in der Mediendemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jandura, O., Gladitz, P., & Nitsch, C. (2016). Parlamente in non-fiktionalen und fiktionalen Angeboten. *Publizistik*, 61, 287–304.
- Kepplinger, H. (2001). Der Ereignisbegriff in der Publizistikwissenschaft. *Publizistik*, 46, 117–139.
- Lavenex, S. (2001). Migration and the EU's new eastern border: Between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy*, 8, 24–42.
- Marcinkowski, F. (2000). Die Medien-Öffentlichkeit des Parlaments in der „Verhandlungsdemokratie“. In O. Jarren, K. Imhof, & R. Blum (Hrsg.), *Zerfall der Öffentlichkeit?* (S. 49–73). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marschall, S. (2013). Parlamentarische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. In E. Czerwick (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 195–206). Wiesbaden: Springer.
- Marschall, S. (2014). *Das politische System Deutschlands* (3. Aufl.). Konstanz: UVK.
- Matthes, J. (2007). *Framing-Effekte: Zum Einfluss der Politikberichterstattung auf die Einstellungen der Rezipienten*. München: Verlag Reinhard Fischer.
- Matthes, J. (2014). *Framing*. Baden-Baden: Nomos.
- Matthes, J., & Kohring, M. (2004). Die empirische Erfassung von Medien-Frames. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 52, 56–75.

- Maurer, M., & Reinemann, C. (2006). *Medieninhalte: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, G. (2002). Der unbekannte Star: Die Präsenz des Bundestages in den Medien. In H. Oberreuter, U. Kranenpohl, & M. Sebaldt (Hrsg.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung* (S. 200–214). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nickels, H. C. (2007). Framing asylum discourse in Luxembourg. *Journal of Refugee Studies*, 20, 37–59.
- Oberreuter, H. (2013). Öffentlichkeit, Politik, Demokratie – Interdependenzen der Macht. In E. Czerwick (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (S. 43–51). Wiesbaden: Springer.
- Roggeband, C., & Vliegenthart, R. (2007). Divergent framing: The public debate on migration in the Dutch parliament and media, 1995–2004. *West European Politics*, 30, 524–548.
- Scheufele, B. (1999). (Visual) Media Framing und Politik. Zur Brauchbarkeit des Framing-Ansatzes im Kontext (visuell) vermittelter politischer Kommunikation und Meinungsbildung. In W. Hofmann (Hrsg.), *Die Sichtbarkeit der Macht. Theoretische und empirische Untersuchungen zur visuellen Politik* (S. 91–105). Baden-Baden: Nomos.
- Schiller, D. (2002). *Brennpunkt Plenum*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Semetko, H., & Valkenburg, P. (2000). Framing European politics: A content analysis of press and television news. *Journal of Communication*, 50, 93–109.
- van Gorp, B. (2005). Where is the frame? Victims and intruders in the Belgian press coverage of the asylum issue. *European Journal of Communication*, 20, 484–507.
- Vliegenthart, R., & Roggeband, C. (2007). Framing immigration and integration. *The International Communication Gazette*, 69, 295–319.
- Vowe, G., & Dohle, M. (2009). Weltsicht und Medienbild des Parlaments im Wandel. Eine Inhaltsanalyse von Bundestagsdebatten aus 50 Jahren. In F. Marcinkowski & B. Pfetsch (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie* (S. 224–250). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wood, B. D., & Peake, J. S. (1998). The dynamics of foreign policy agenda setting. *American Political Science Review*, 92, 173–184.
- Zmerli, S. (2012). Soziales und politisches Vertrauen. In J. W. van Deth & S. I. Keil (Hrsg.), *Deutschlands Metamorphosen* (S. 139–173). Baden-Baden: Nomos.

Die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen in Taiwan

Ren-Jyun Huang¹

I. Einleitung

Die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen (UKPV) ist – obgleich ein deutscher Begriff – kein Fremdwort in Taiwan, sondern ein funktionierendes Organ in der taiwanischen Regierung.² Nachdem die Kuomintang (KMT) die Präsidentschaftswahl und erstmals auch die Parlamentsmehrheit an die Demokratische Fortschrittspartei (DPP) verloren hatte, wurde das „Gesetz über die Behandlung des unrechtmäßig erworbenen Vermögens der Parteien und Massenorganisationen (PartG-KMT)“³ am 25. Juli 2016 von der DPP-Regierung erlassen. Das Gesetz bezweckt in erster Linie, diejenigen Vermögenswerte bei den Parteien und Massenorganisationen zu sichern und ihnen zu entziehen, die sich bei eben diesen infolge der nicht vorhandenen Trennung von Staat und Parteien im ehemaligen KMT-Regime in Taiwan angesammelt hatten. Diese Maßnahmen werden als erster Schritt zur Herstellung der Chancengleichheit der Parteien und der *Transitional Justice* verstanden.

Es besteht kein Zweifel daran, dass das Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen (PartG-DDR)⁴ und die Praxiserfahrung der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR (UKPV)

als Vorbild in Taiwan betrachtet werden.⁵ Die zur Anwendung gebrachten materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze, die Einordnung des Stichtags, die Aufstellung der UKPV, die Regelung der treuhänderischen Verwaltung sowie die Kriterien einer verbundenen politischen Organisation und juristischen Person im Sinne der §§ 20a und 20b PartG-DDR wurden in Taiwan rezipiert. Im Folgenden soll rechtsvergleichend die rechtliche Behandlung der unrechtmäßig erworbenen Parteienvermögen in Deutschland und Taiwan mit Blick auf die Besonderheiten des demokratischen Übergangs in Taiwan untersucht werden.

II. Verfassungs- und einfachrechtliche Grundlagen der politischen Parteien in Taiwan

Bevor eine Auseinandersetzung mit dem „Gesetz über die Behandlung des unrechtmäßig erworbenen Vermögens der Parteien und Massenorganisationen (PartG-KMT)“ stattfindet, welches im Verhältnis zum Parteienrecht eine Spezialregelung der Parteienvermögen darstellt, ist im Vorfeld zu klären, welche verfassungs- und einfachrechtlichen Grundlagen der politischen Parteien in Taiwan bestehen.

Während der Funktionsbegriff der Parteien, die Gründungsfreiheit der Parteien, die innerparteiliche Demokratie, die Offenlegung der Parteienfinanzierung und die wehrhafte Demokratie unmittelbar in Art. 21 GG verankert sind,⁶ finden sich solche parteienrechtlichen Bestimmungen sowohl in Taiwans Verfassung als auch im einfachgesetzlichen Recht der politischen Parteien wieder. Als das Gesetz über die politischen Parteien (PartG-Taiwan)⁷ am 6. Dezember 2017 in Kraft trat, enthielten das taiwanische Verfassungs- und Parteienrecht bereits parteienrechtliche Bestimmungen. In Taiwan sind zwar die politischen Parteien verfassungsrechtlich institutionalisiert, indem der Verfassungstext die Gleichheit der Parteien, die wehrhafte Demokratie und das Parteienverbot regelt.⁸ Jedoch ist der Funktionsbegriff der

¹ Der Autor ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

² In Englisch: „Ill-gotten Party Assets Settlement Committee“; in (traditionellem) Chinesisch: „不當黨產處理委員會 (bù dāng dǎng chǎn chù lǐ wěi yuán huì)“. Offizielle Website der UKPV-Taiwan: <https://www.cipas.gov.tw/>.

³ In Englisch: „The Act Governing the Handling of Ill-Gotten Properties by Political Parties and Their Affiliated Organizations“; in (traditionellem) Chinesisch: „政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例 (zhèng dǎng jí qí fù suí zǔ zhī bù dāng qǔ dé cái chǎn chù lǐ tiáo lì)“. Der Volltext in chinesischer Sprache ist abrufbar unter: <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030286> (Zugriff am: 20.02.2018).

⁴ Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen (PartG-DDR) vom 21. Februar 1990 (GBl. DDR I Nr. 3 S. 66); durch Gesetz vom 31. Mai 1990 (GBl. I. S. 275) wurde mit §§ 20a und 20b die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR geschaffen.

⁵ Official Gazette Department of Legislative, Record of Meeting, Official Gazette of Legislative Yuan, Vol. 105, No. 28, April 2016, 183-208.

⁶ Dimitris Th. Tsatsos/Martin Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 16 ff.; Martin Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 19 ff.; Hans Hugo Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Bd. III, 2017, Art. 21 Rn. 248 ff.

⁷ PartG-Taiwan. In Englisch: Political Parties Act (Taiwan). Volltext (Englisch) unter: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0020078> (Zugriff am: 20.02.2018).

⁸ Tzong-li Hsu, Rezeption und Weiterentwicklung des Konzepts der wehrhaften Demokratie in Taiwan, in: Werner Heun/Christian Starck/Tzung-jen Tsai (Hrsg.), Rezeption und Paradigmenwechsel im öffentlichen Recht, 2009, S. 97 ff.; Chih-kuang Wu,

Parteien, die innerparteiliche Demokratie und die Offenlegung der Parteienfinanzierung ausschließlich im PartG-Taiwan reguliert und gefordert.

1. Die Gleichheit der politischen Parteien

Die Gleichheit politischer Parteien ist in Art. 7 der Verfassung der Republik China verankert: „Alle Staatsbürger der Republik China, ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Religion, ihrer Rasse, ihrer sozialen Stellung oder ihrer Parteizugehörigkeit, sind vor dem Gesetz gleich.“⁹ Dieser Artikel reflektiert nicht nur ein allgemeines Gleichheitsrecht, sondern er erklärt sich auch vor dem historischen Hintergrund des Chinesischen Bürgerkrieges zwischen der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und der KMT. Während des Chinesischen Bürgerkrieges (1945-1949) wurde die Verfassung der Republik China als eine Chance des Waffenstillstandes wahrgenommen.¹⁰ Aufgrund des Konflikts zwischen der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und der KMT ist die Gleichheit politischer Parteien in der Verfassung der Republik China spezifisch verankert. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage hat der Gesetzgeber die Gleichbehandlung der Parteien in § 6 PartG-Taiwan geregelt: „Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen und Medien gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden.“¹¹

2. Die wehrhafte Demokratie und das Parteiverbot

Seit der Verfassungsänderung 1992 werden die wehrhafte Demokratie und das Parteiverbot im Ergänzenden Artikel zur Verfassung in Taiwan festgelegt.¹² Seit 2005 regelt der Zusatzartikel 5 Absatz 5: „Eine politische Partei gilt als verfassungswidrig,

wenn ihre Ziele oder Aktivitäten den Fortbestand der Republik China oder die freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung gefährden.“¹³ Die Intention des Verfassungsgesetzgebers bestand darin, durch diesen Artikel den Kommunismus zu bekämpfen, der Aufspaltung des nationalen Territoriums entgegenzuwirken, den Separatismus zu verbieten und die Unabhängigkeitsbewegung Taiwans herbeizuführen, indem die deutsche wehrhafte Demokratie in der Verfassung der Republik China (Taiwan) rezipiert wird.¹⁴ Diese Vorschrift des Parteiverbots ist auch in § 30 PartG-Taiwan enthalten.

3. Der Parteienbegriff

Der Begriff der politischen Parteien findet sich nicht in der Verfassung. Stattdessen wird die gesetzliche Definition der politischen Parteien in § 3 PartG-Taiwan festgelegt: „Parteien sind politische Vereinigungen von Bürgern der Republik China mit gemeinsamem politischen Verständnis, die die freiheitlich-demokratische Verfassungsordnung schützen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und die Kandidaten für politische und staatliche Ämter aufstellen.“¹⁵ Bei einem Vergleich des § 3 PartG-Taiwan mit Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wird die Hervorhebung der Funktionsbegrifflichkeit in beiden Definitionen der Parteien deutlich. So werden Parteien in ihren Funktionen in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG folgendermaßen definiert: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“¹⁶ Auffällig ist dabei die Adaption der Formulierung in § 3 PartG-Taiwan.

Darüber hinaus werden politische Parteien in § 3 PartG-Taiwan ausdrücklich als „politische Vereinigungen von Bürgern der Republik China“ bezeichnet. Der Parteienbegriff hebt auf diese Weise besonders hervor, dass die Funktion der politischen Vereinigungen mit der staatlichen Identität der Republik China verknüpft ist. In diesem Sinne sind der taiwanische Parteienbegriff und die staatliche Identität der Republik China eng miteinander verwoben.

Streitbare Demokratie: ihre Entwicklung in Deutschland und ihre Rezeption in Taiwan (Republik China), 1998, S. 105 ff.

⁹ Verfassung der Republik China. Volltext (Englisch) unter: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A000001> (Zugriff am: 20.02.2018); vgl. Yun-Ju Wang, Die Entwicklung der Grundrechte und der Grundrechtstheorie in Taiwan, 2008, S. 202; Ying-Chu Wu, Die Parteienfinanzierung in Taiwan und in Deutschland, 2012, S. 98 ff.

¹⁰ Lei Zhen, The Constitutional History of the Republic of China: The Path of Constitution-Making (1912-1945), 2010, S. 199.

¹¹ § 6 PartG-Taiwan (Political Parties Act): Political parties shall be subject to the same payment practices for the use of public venues, mass media, and/or other public facilities, and may not receive differential treatment without legitimate reason. Volltext (Englisch) unter: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0020078> (Zugriff am: 20.02.2018).

¹² Ergänzende Artikel zur Verfassung der Republik China. Volltext (Englisch) unter: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000002> (Zugriff am: 20.02.2018); vgl. Jiunn-rong Yeh, The Constitution of Taiwan, 2016, S. 165.

¹³ Tzong-li Hsu (Fn. 8), S. 97 f.

¹⁴ Tzong-li Hsu (Fn. 8), S. 98 f.

¹⁵ § 3 PartG-Taiwan (Political Parties Act): The term “political parties” in this act refers to political groups consisting of Republic of China citizens with a common political ideology who safeguard the free, democratic, constitutional order, assist in shaping the political will of the people, and nominate candidates for election to public office. Volltext (Englisch) unter: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0020078> (Zugriff am: 20.02.2018).

¹⁶ Dimitris Th. Tsatsos/Martin Morlok (Fn. 6), S. 16 ff.; Martin Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 19 ff.; Hans Hugo Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Bd. III, 2017, Art. 21 Rn. 216 ff.

4. Die innerparteiliche Demokratie

Der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie ist in § 5 PartG-Taiwan lediglich formell festgelegt: „Die Parteien sollen nach demokratischen Grundsätzen organisiert und betrieben werden.“¹⁷ Die Rechte der Parteimitglieder sind zwar in den Satzungen beider Parteien (§ 8 Satzung der KMT; § 6 Satzung der DPP) verankert, aber ihre Geltungskraft wird in der Auslegung Nr. 331 des Verfassungsgerichts Taiwans (Judicial Yuan)¹⁸ und in § 73 Abs. 2 Wahlgesetz Taiwan¹⁹ erheblich geschwächt. Dem Mandatsverlust allein aufgrund eines Parteiausschlusses stimmten das Verfassungsgericht (Judicial Yuan) und der Gesetzgeber in Taiwan zu. Innerparteiliche Opposition wird dadurch nicht begünstigt. Zur Begründung verweist das Verfassungsgericht darauf, dass im Kontext der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des nationalen Volkes das Wahlvorschlagsrecht der Parteien im einzelnen Wahlbezirk eine höhere Priorität besitzen soll als das Prinzip des freien Mandats.²⁰

¹⁷ § 5 PartG-Taiwan (Political Parties Act): The organization and operation of political parties shall comply with democratic principles. Volltext (Englisch) unter: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0020078> (Zugriff am: 20.02.2018).

¹⁸ The Reasoning of J.Y. Interpretation No. 331, 1993/12/30; s. Wen-Chen Chang/Li-ann Thio/Kevin Y. L. Tan/Jiunn-rong Yeh, *Constitutionalism in Asia – Cases and Materials*, 2014, S. 490.

¹⁹ § 73 II Wahlgesetz Taiwan (Civil Servants Election And Recall Act): If a central civil servant elected in the national integrated election or the overseas election of central civil servants loses his / her political party membership after accession, he / she will lose the title of central civil servant from the day when he / she loses the political party membership, and the Central Election Commission shall inform the Legislative Yuan to write off his / her name. The corresponding vacancy shall be made up by the candidates registered by the political party according to the sequence in the list of candidates; if there is no alternate candidate in the list of candidates registered by the political party, it shall be regarded as vacancy; vgl. <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0020010> (Zugriff am: 20.02.2018).

²⁰ The Reasoning of J.Y. Interpretation No. 331, 1993/12/30: „In addition, said Articles also are meant to prompt political parties to nominate the most talented, virtuous and reputable members to be said congressmen within the quota proportionate to total ballots won in a particular election and allocated to each party, so that such congressmen may serve their country. Nonetheless, if any of said congressmen should lose his membership in the political party from which he is elected, it is certain that he will also be deprived of his eligibility for the position in the Congress, since the legal foundation of his election is forfeited. Only then can the constitutional intent of introducing such a system be met.“ Vgl. http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01.asp?expno=331 (Zugriff am: 20.02.2018).

5. Die Offenlegung der Parteienfinanzierung

Vor dem Parteiengesetz gab es keine gesetzliche Regelung zur Offenlegung der Finanzlage der Parteien in Taiwan. Stattdessen waren in den Jahren 2006 bis 2016 Offenlegungspflichten in einer Verordnung, die durch das Ministerium des Innern erlassen wurde, vorgesehen, und zwar lediglich in Form der „Anleitung durch die Verwaltung“, sodass es keine Sanktion gab. Nach dieser Verordnung wurde der Name der Partei vom Ministerium des Innern im Internet veröffentlicht, wenn die Partei keinen Finanzbericht zur eigenen Finanzlage anmeldete. Seit Inkrafttreten des Parteiengesetzes im Jahr 2017 sind die Bestimmung der Parteienfinanzierungsquelle, die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung, das Verbot unternehmerischer Tätigkeit der Parteien und Strafvorschriften in den §§ 19-24 PartG-Taiwan geregelt.

III. Das Gesetz über die Behandlung des unrechtmäßig erworbenen Vermögens der Parteien und Massenorganisationen von 2016

Bei Betrachtung des Finanzberichts der KMT 2015²¹ wird ein besonderes Problem hinsichtlich der Parteienfinanzierung sichtbar. Die Problematik besteht in einer Finanzierungsquelle der KMT, nämlich der Central Investment Corporation, die in beträchtlicher Höhe Gewinne aus dem in der Zeit der autoritären Ein-Parteien-Herrschaft der KMT angehäuften Vermögenswerten erzielt. 2015 lagen die Trustgewinne der KMT bei 76,52 % des Jahreseinkommens (ca. 54 Millionen Euro). Dabei ist der Betrag aus diesen Trustgewinnen (ca. 41 Millionen Euro) doppelt so hoch wie das Jahreseinkommen der DPP (20 Millionen Euro). Nachdem die KMT die Präsidentschaftswahl und erstmals auch die Parlamentsmehrheit an die DPP verloren hatte, wurde das „Gesetz über die Behandlung des unrechtmäßig erworbenen Vermögens der Parteien und Massenorganisationen (PartG-KMT)“²² am 25. Juli 2016 von der DPP-Regierung erlassen. In diesem Gesetz, dessen Vorbild das Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen (PartG-DDR) ist, werden die Quellen der Partei-

²¹ Der Finanzbericht der KMT 2015 und Der Finanzbericht der DPP 2015. Volltext in chinesischer Sprache abrufbar unter: http://www.moi.gov.tw/dca/03caucus_10401.aspx (Zugriff am: 20.02.2018).

²² In Englisch: „The Act Governing the Handling of Ill-Gotten Properties by Political Parties and Their Affiliated Organizations“; in (traditionellem) Chinesisch: „政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例“ (zhèng dǎng jí qí fù suí zǔ zhī bù dāng qǔ dé cái chǎn chù lǐ tiáo lì).“

enfinanzierung und Fragen der rechtlichen Behandlung der Parteivermögen geregelt.²³

1. Das PartG-DDR als Vorbild

Durch das PartG-DDR werden die Vermögenswerte aller Parteien und der mit ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und der Massenorganisationen der DDR spezifisch reguliert.²⁴ §§ 20a und 20b PartG-DDR können in vier wesentliche Bestandteile aufgeteilt werden: die dem Gesetz zugrundeliegenden materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze im Sinne des Grundgesetzes, die Einordnung des Stichtags, die Regelung der treuhänderischen Verwaltung und die Aufstellung der UKPV. Die Regelungen zielen darauf ab, dass die Vermögen, die sich die Parteien der ehemaligen DDR – in erster Linie die SED – sowie die mit ihnen verbundenen Organisationen und Unternehmen unter Ausnutzung ihres Machtmonopols in Widerspruch zu materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen verschafft haben, von der Treuhandanstalt und der UKPV erfasst und sichergestellt werden.²⁵ Die alte Ungerechtigkeit müsse beseitigt und das entsprechende Parteienvermögen nach Möglichkeit den früher Berechtigten oder deren Rechtsnachfolgern zurückgegeben oder gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden.²⁶

Der taiwanische Gesetzgeber hat sich dieses Anliegen zu eigen gemacht, indem er die Juristenkommission und öffentliche Debatten zu Rate zog. In den wissenschaftlichen Diskussionen wurde zur Lösung des Problems des unrechtmäßig erworbenen Parteienvermögens der KMT sowohl auf die materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze nach der deutschen Wiedervereinigung als auch auf den Sicherungs- und Restitutionszweck der §§ 20a und 20b PartG-DDR

zurückgegriffen.²⁷ Auf dieser Grundlage geht die Rechtslehre und Rechtsprechung von einem auf dem PartG-DDR beruhenden Vorverständnis des PartG-KMT aus. Die Berichte der UKPV²⁸, die rechtswissenschaftliche Literatur²⁹ sowie die Rechtsprechung zum PartG-DDR³⁰ sind zwar nicht besonders zahlreich, doch sind sie heutzutage bei der Interpretation des PartG-KMT in Taiwan von großer Bedeutung.

2. Die Rezeption der rechtlichen Behandlung des Parteienvermögens in Taiwan

Das Gesetz über die Behandlung des unrechtmäßig erworbenen Vermögens der Parteien und Massenorganisationen (PartG-KMT) bezweckt einen fairen Parteienwettbewerb, die Verbesserung der Demokratie und *Transitional Justice* (§ 1). Darüber hinaus hat das Gesetz bereits folgende Aspekte geregelt: die Aufgabe, Befugnis und Maßnahmen der UKPV-Taiwan (§§ 2, 6, 8-17), die materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze (§ 4), den Stichtag (§ 5), die Bestimmung der Parteienfinanzierungsquelle mit Beschränkung auf Mitgliedsgebühren, politische Spenden, Sponsorings der Wahlkampfkosten, staatliche Mittel und ihre Gewinne (§ 5), die

²³ Official Gazette Department of Legislative, Record of Meeting, Official Gazette of Legislative Yuan, Vol. 105, No. 28, April 2016, 183-208.

²⁴ Hans-Jürgen Papier, Das Parteivermögen in der ehemaligen DDR. Aktuelle Rechtsfragen der Feststellung, 1992, S. 8; Christian Starck, Die Behandlung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 2, 1991, S. 321 f.; Hans Herbert von Arnim, Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?, 1993, S. 53 ff.; Philip Kunig, Die Parteien und ihr Vermögen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, Die Einheit Deutschlands – Festigung und Übergang, § 216, 1997, Rn. 1-67.

²⁵ BVerwG, Urteil v. 11.03.1993 – 7 C 15/92 = BVerwGE 92, 196; BVerwG, Beschluss v. 11.08.1995 – 7 B 295/95; BVerwG, Beschluss v. 14.10.2004 – 6 B 6/04.

²⁶ BVerwG, Urteil v. 11.03.1993 – 7 C 15/92 = BVerwGE 92, 196; BGH, Urteil v. 20.10.1993 – 5 StR 635/92 = ZIP 1994, 159; BVerwG, Beschluss v. 14.10.2004 – 6 B 7/04.

²⁷ Shin-Hsin Huang, Party's Property, Party's Enterprises and the Problems of Taiwan's Party Financing: With the German's Experiences, Socioeconomic Law and Institution Review 17, 1995, S. 175-208; Tzung-jen Tsai, Legal Treatment of Party Assets in East Germany Since Reunification, The Taiwan Law Review 79, 2001, S.108-114; In-Chin Chen, Reconstruction of Fair Competition between Political Parties, Constitution Development in 21st Century, Taiwan Law Society, 2003, S. 35-52.

²⁸ Zwischenbericht der UKPV, BT-Drucks. 12/622, 12. Wahlperiode, 27.05.1991; Zweiter Zwischenbericht der UKPV, BT-Drucks. 12/6515, 12. Wahlperiode, 22.12.1993; Bericht der UKPV (Erster Teilabschlußbericht) über das Vermögen der DDR-Parteien (Christlich-Demokratische Union Deutschlands, Demokratische Bauernpartei Deutschlands, Liberal-Demokratische Partei Deutschlands, National-Demokratische Partei Deutschlands), BT-Drucks. 13/5376, 13. Wahlperiode, 01.08.1996; Bericht der UKPV (Zweiter Teilabschlußbericht) über das Vermögen der Freien Deutschen Jugend (FDJ), BT-Drucks. 13/5377, 13. Wahlperiode, 01.08.1996; Schlußbericht der UKPV, Berlin 2006.

²⁹ Hans-Jürgen Papier (Fn. 24), S. 1 ff.; Christian Starck (Fn. 24), S. 321 ff.; Hans Herbert von Arnim (Fn. 24), S. 1 ff.; Sönke Volkens, Die bisherige Rechtsprechung zum Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der früheren DDR, VIZ 1993, S. 334 ff.; Philip Kunig (Fn. 24), Rn. 1-67; Sven Berger, Die treuhänderische Verwaltung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR, 1998; Guido Toussaint, DDR-Parteivermögen und die Treuhandanstalt, 1993.

³⁰ BVerfGE 84, 290 = NJW 1991, 2472; BGH, Urteil v. 20.10.1993 – 5 StR 635/92 = ZIP 1994, 159; BVerwGE 92, 196 = DÖV 1993, 662 ff.; OVG Berlin, Urteil v. 13.03.1992 – 2 B 34/91 = ZIP 1992, 1184 ff.; VG Berlin, Beschluss v. 11.09.1991 – VG 1 A 212/91 = ZIP 1992, 582 ff.; VG Berlin, Beschluss v. 23.03.1995 – VG 26 A 137/94.

Anmeldungspflicht des Parteienvermögens (§ 8), die Organisation der UKPV-Taiwan (§§ 18-22), die halbjährliche Berichtspflicht der UKPV-Taiwan bezogen auf das unrechtmäßig erworbene Parteienvermögen (§§ 23-24), Sanktionen (§§ 26-28) sowie das Zwangsvollstreckungsverfahren (§§ 30-32). Mit dieser Gesetzgebung begann ein neues Kapitel für die Kontrolle der Parteienfinanzierung und die Vergangenheitsbewältigung des KMT-Regimes.

So wie § 20a PartG-DDR³¹ die Kriterien zur Einordnung der mit einer politischen Partei verbundenen politischen Organisation und juristischen Person regelt,³² finden sich auch im PartG-KMT entsprechende Regelungen, wobei allerdings § 4 PartG-KMT nicht nur auf wirtschaftliche, sondern auch auf geschäftliche und personelle Verbindungen abstellt.³³ Darüber hinaus enthalten beide Regelwerke Of-

fenlegungspflichten für die Finanzierungslage und die Festlegung der jeweils maßgeblichen Stichtage (§ 20a Abs. 1 PartG-DDR und §§ 4-5 PartG-KMT). Während § 20a PartG-DDR als Stichtagsregelung den Zeitraum vom 08. Mai 1945 (Tag der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reichs) bis zum 7. Oktober 1989 (Ende der SED-Herrschaft), bestimmte,³⁴ wählte das PartG-KMT den Zeitraum vom 15. August 1945 (Ende des Zweiten Weltkriegs in Asien) bis 5. Juli 1987 (Zeitpunkt der Aufhebung des taiwanischen Kriegsrechts).

Die Regelungen des § 20b PartG-DDR³⁵ konkretisieren die geltenden materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze und stellen das Vermögen der Parteien und der mit ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen, das am 7. Oktober 1989 bestanden hat, unter treuhänderische Verwaltung.³⁶ Darüber hinaus ist geregelt, dass Vermögensänderungen nur mit Zustimmung der UKPV vorgenommen werden können.³⁷ Die Vorschriften des Zustimmungsvorbehalts und der treuhänderischen Verwaltung finden sich auch in den §§ 5-9 PartG-KMT.

3. Die Kritik an der Rezeption

Nach Inkrafttreten des PartG-KMT berief sich die KMT auf die Verfassungswidrigkeit des PartG-KMT und begründete dies vor allem mit einem darin zu sehenden Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes, der Verletzung der Eigentumsrechte, der parteilichen Abhängigkeit der UKPV und der Unbestimmtheit der materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze und sie erhob den Einwand der Verjährung. Zwar wurden diese Kritikpunkte bereits in der Rechtspre-

³¹ § 20a PartG-DDR vom 31. Mai 1990 (GBl. I. S. 275):

(1) Der Ministerpräsident setzt eine unabhängige Kommission ein, die einen Bericht über die Vermögenswerte aller Parteien und mit ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen der DDR im In- und Ausland erstellt.

(2) Die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen haben unbeschadet der Pflichten gemäß Absatz 1 eingesetzten Kommission vollständig Rechenschaft zu legen,

(a) welche Vermögenswerte seit dem 8. Mai 1945 in ihr Vermögen oder das einer Vorgänger- oder Nachfolgeorganisation durch Erwerb, Enteignung oder auf sonstige Weise gelangt sind oder veräußert, verschenkt oder auf sonstige Weise abgegeben wurde; (b) insbesondere ist eine Vermögensübersicht nach dem Stand vom 7. Oktober 1989 sowie über die seitdem erfolgten Veränderungen zu erstellen.

(3) Die Rechenschaftspflicht erstreckt sich auf sämtliche Vorgänge und Unterlagen, die für die Beurteilung der Vermögenssituation von Bedeutung sein können, insbesondere auch auf rechtliche, wirtschaftliche oder sonstige Beteiligungen an Unternehmen und geschäftliche Verbindungen, auch wenn sie über andere natürliche oder juristische Personen abgewickelt wurden, wobei eine wirtschaftliche Betrachtungsweise zugrunde zu legen ist.

(4) Die vom Ministerpräsidenten eingesetzte unabhängige Kommission hat zur Durchführung ihrer Arbeit das Recht zur Beweisaufnahme, entsprechend den Verfahrensregeln der Strafprozeßordnung Zeugen zu vernehmen, Hausdurchsuchungen, sonstige Durchsuchungen und Beschlagnahmen vornehmen zu lassen. Alle Behörden, Organisationen und Bürger der DDR sind verpflichtet, die Kommission zu unterstützen.

(5) Der Ministerpräsident leitet der Volkskammer den Bericht der Kommission bis zum 30. Juni 1990 zu.

³² Dazu Christian Starck (Fn. 24), S. 319 ff.; Guido Toussaint (Fn. 29), S. 26 ff.; Sven Berger (Fn. 29), S. 103 ff.; Sönke Volkens (Fn. 29), S. 337 f.; Bericht der UKPV über das Vermögen der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) jetzt: Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB), der sonstigen politischen Organisationen, S. 206 f. (BT-Drucks. 13/11353. 13. Wahlperiode, 24.08.1998.)

³³ Ren-Jyun Huang, Interpretation of Affiliate Organizations under the GDR's Party Law (PartG-DDR), Journal for the Study of Party Assets (黨產研究), 2017, Vol. 1, S. 103-134.

³⁴ Christian Starck (Fn. 24), S. 333 f.; Guido Toussaint (Fn. 29), S. 45 ff.; Sven Berger (Fn. 29), S. 112 f.; Sönke Volkens (Fn. 29), S. 337 f.

³⁵ § 20b PartG-DDR vom 31. Mai 1990 (GBl. I. S. 275):

(1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes können die Parteien und die ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen Vermögensveränderungen wirksam nur mit Zustimmung des Vorsitzenden der unabhängigen Kommission vornehmen.

(2) Zur Sicherung von Vermögenswerten von Parteien oder ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen wird das Vermögen der Parteien und der ihnen verbundenen Organisationen, juristischen Personen und Massenorganisationen, das am 7. Oktober 1989 bestanden oder seither an die Stelle dieses Vermögens getreten ist, unter treuhänderische Verwaltung gestellt.

(3) Die treuhänderische Verwaltung wird von der vom Ministerpräsidenten eingesetzten unabhängigen Kommission wahrgenommen.

³⁶ Hans-Jürgen Papier (Fn. 24), S. 28 f.; Hans Herbert von Arnim (Fn. 24), S. 39 ff.; Guido Toussaint (Fn. 29), S. 68 ff.; Sven Berger (Fn. 29), S. 93 ff., 129 ff.

³⁷ Guido Toussaint (Fn. 29), S. 107 ff.; Sven Berger (Fn. 29), S. 45 ff., 115 ff.

chung des BVerfG in Deutschland geklärt,³⁸ doch ist am Verfassungsgericht Taiwans (Judicial Yuan) noch keine Entscheidung darüber getroffen.

Aber bei näherem Hinsehen werden die historisch und politisch bedingten Unterschiede des Parteienvermögensrechts nach dem PartG-DDR und dem PartG-KMT deutlich. Es besteht kein Zweifel daran, dass die DDR ein zentral verwalteter Einparteienstaat unter Führung der SED gewesen ist.³⁹ Aber die Legitimität des ehemaligen KMT-Regimes und dessen politische und historische Bewertung polarisieren in Taiwan: Einerseits wird das ehemalige KMT-Regime als ein „Unrechtsstaat“⁴⁰ bezeichnet; andererseits wird die Legitimität des ehemaligen KMT-Regimes auf das Kriegerrecht des Chinesischen Bürgerkrieges gestützt. Im Unterschied zur SED ist die KMT keine kommunistische Partei und ihre politische Ideologie ist antikommunistisch sowie antisowjetisch. Wegen des Chinesischen Bürgerkrieges regierte die KMT mit Kriegerrecht bis 1987. In diesem Zeitraum war die KMT Beschützer der Republik China auf Taiwan vor Angriffen der Kommunistischen Partei Chinas.⁴¹

Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der SED und der KMT darin, dass die SED der DDR nach der Demokratisierung beendet war, während die KMT der Republik China nach der Demokratisierung auf Taiwan zur Regierungspartei Taiwans innerhalb der Demokratie wurde.⁴² Die Umstände und der Ablauf der taiwanischen Demokratisierung bedingen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der autoritären Ein-Parteien-Herrschaft der KMT und der reformierten KMT in der Republik China. Die Vergangenheitsbewältigung in Fragen der Parteienvermögen ist daher mit verschiedenen historischen sowie politischen Hintergründen verflochten.⁴³

³⁸ BVerfGE 84, 290 = NJW 1991, 2472.

³⁹ Michael Stolleis, Sozialistische Gesetzlichkeit, 2009, S. 22; Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 4: Staats- und Verwaltungswissenschaft in West und Ost 1945-1990, 2012, S. 97.

⁴⁰ Yun-Ju Wang, Constitutional Thinking on Ill-gotten Properties by Political Parties, Journal for the Study of Party Assets (黨產研究), 2017, Vol. 1, S. 5-26.

⁴¹ Baocheng Dong, The Concept of Affiliated Organization under The Act Governing the Handling of Ill-Gotten Properties by Political Parties and Their Affiliated Organizations, Taiwan Law Journal, 2017, Vol. 322, S. 92-132.

⁴² Stefan Fleischauer, Der Traum von der eigenen Nation: Geschichte und Gegenwart der Unabhängigkeitsbewegung Taiwans, 2009, S. 281 ff.

⁴³ Chwen-Wen Chen, History in Judicial Judgment, Taiwan Law Journal, 2017, Vol. 313, S. 79-97; Giin-Tarn Hwang, Transitional Justice and the Settlement of Ill-Gotten Party Assets, Taiwan Law Journal, 2017, Vol. 313, S. 111-140; Klaus

Nicht zuletzt unterscheidet sich das Parteiensystem in Taiwan von dem in Deutschland. Im Zweiparteiensystem Taiwans kann das PartG-KMT zwar einerseits der Vergangenheitsbewältigung des ehemaligen KMT-Regimes dienen und auch die Problematik des unrechtmäßig erworbenen Parteivermögens lösen. Andererseits eröffnet es aber in eben diesem Zweiparteiensystem auch Missbrauchsmöglichkeiten, die von der DPP im Parteienkampf gegen die KMT ausgenutzt werden.

Vor dem Hintergrund dieser politischen und historischen Unterschiede hängt die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des PartG-KMT von folgenden zwei Fragen ab: Eignet sich die Rezeption des PartG-DDR für die Demokratisierung Taiwans? Welche Rolle spielte das PartG-KMT tatsächlich im Vergleich zwischen der historischen Bewertung und der politischen Wirklichkeit? Diese für die Verfassungsmäßigkeit des PartG-KMT wesentlichen Fragen sind vom Verfassungsgericht Taiwans (Judicial Yuan) noch zu beantworten.

IV. Die Funktion der Unabhängigen Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen in Taiwan

Obwohl die Verfassungsmäßigkeit des PartG-KMT im Verfassungsgericht Taiwans (Judicial Yuan) debattiert wird, wurde die Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen in Taiwan (UKPV-Taiwan) am 31. August 2016 gegründet. Nach § 2 PartG-KMT hat die UKPV-Taiwan die Aufgabe, einen Bericht über die Vermögenswerte aller Parteien und der mit ihnen verbundenen Massenorganisationen sowie Unternehmen des KMT-Regimes zu erstellen. Zur Durchführung ihrer Aufgabe hat die UKPV-Taiwan das Recht zur Prüfung der Parteienfinanzierungsquelle und zur Bestimmung der Massenorganisationen und Unternehmen der KMT sowie das Recht, eine Entziehung des aus dem ehemaligen KMT-Regime stammenden Parteivermögens vornehmen zu lassen.

1. Die Beschränkung der Parteienfinanzierungsquelle

Zur Parteienfinanzierung in der DDR wird in der Protokollnotiz Nr.17 Abs. 2 des Einigungsvertrages folgende Regelung getroffen: „Geld oder geldwertes Vermögen, das den Parteien weder durch Mitgliedsbeiträge noch durch Spenden oder eine staatliche

Bardenhagen, Schwierige Vergangenheitsbewältigung auf Taiwan, Deutsche Welle, 25.01.2018. Volltext unter: <http://www.dw.com/de/schwierige-vergangenheitsbew%C3%A4ltigung-auf-taiwan/a-42300406> (Zugriff am: 20. 02. 2018).

Wahlkampfkostenerstattung zugeflossen ist, insbesondere Vermögensgegenstände ehemaliger Blockparteien und der PDS in der Deutschen Demokratischen Republik, dürfen weder zur Wahlvorbereitung noch im Wahlkampf verwendet werden.⁴⁴

Eine solche rechtliche Bestimmung zur Einordnung der Parteienfinanzierungsquellen ist auch in § 5 PartG-KMT enthalten. Gemäß §§ 5-6 PartG-KMT gibt es die Einschränkung, dass nur Mitgliedsgebühren, politische Spenden, Sponsorings der Wahlkampfkosten, staatliche Mittel und damit erzielte Gewinne zu den erlaubten Parteienfinanzierungsquellen zählen. Wenn sich das Parteivermögen nicht aus den genannten Quellen zusammensetzt, so sind die Parteivermögen nicht nach materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen erworben und können somit vom Staat entzogen werden.

Diese rechtliche Behandlung wird als eine Konkretisierung der materiell-rechtsstaatlichen Grundsätze für den Vermögenserwerb betrachtet.⁴⁵ Nach diesen Grundsätzen ist der oben bereits erwähnte Trustgewinn als Finanzierungsquelle der KMT verboten.

2. Die Bestimmung der Massenorganisationen und Unternehmen der KMT

Die mit den Parteien verbundenen Organisationen, Massenorganisationen und Unternehmen, die von der SED als wesentliches Element zur Stabilisierung der politischen Macht angesehen und entsprechend gesteuert wurden, fallen nach der Bestimmung der UKPV der DDR in den Anwendungsbereich der §§ 20a und 20b PartG-DDR.⁴⁶ Eine entsprechende Festlegung findet sich auch in § 4 Abs. 2 PartG-KMT. Aber wenn diese Vorschriften auch gleiche Zwecke verfolgen, so trifft ihre Anwendung doch auf verschiedene politische Wirklichkeiten in Taiwan und Deutschland. Im Unterschied zur SED der DDR ist die KMT nach der Demokratisierung von 1987 in Taiwan Regierungspartei einer Demokratie geworden. Vor diesem Hintergrund ist die Beurteilung einer Verbundenheit von Organisationen und Unternehmen mit dem KMT-Regime umstritten. Auf

der einen Seite sind die politischen Massenorganisationen und Parteienunternehmen des ehemaligen KMT-Regimes heutzutage nach der Demokratisierung reformiert und legalisiert. Auf der anderen Seite behalten die politischen Massenorganisationen und Parteienunternehmen des ehemaligen KMT-Regimes auch nach der Demokratisierung weiterhin ihre Monopolstellung im Kapitalmarkt und sind nach wie vor mit der reformierten KMT freundschaftlich verbunden.⁴⁷ Diese Verbundenheit und wie weit diese reicht, soll durch eine Beurteilung der personellen, finanziellen und geschäftlichen Verflechtung im Sinne des § 4 Abs. 2 PartG-KMT von der UKPV-Taiwan geklärt werden.

Seit ihrer Gründung im Jahre 2016 hat die UKPV-Taiwan die Parteivermögen vom Frauenverband der R.O.C. (National Women's League of the Republic of China), vom Jugendverband der R.O.C. (China Youth Corps), von parteinahen Unternehmen (z.B. Central Investment Holding Corporation, Central Pictures Corporation, Broadcasting Corporation of China usw.) und zahlreichen parteinahen Stiftungen mithilfe der Kriterien zur Bestimmung einer verbundenen politischen Organisation und juristischen Person, die denen der §§ 20a und 20b PartG-DDR in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung entsprechen, untersucht.⁴⁸ Bei der Auslegung dieses Begriffes wird sowohl nach den deutschen als auch den taiwanischen Vorschriften eine wirtschaftliche Betrachtung zugrunde gelegt und nicht lediglich auf formal-juristische Kriterien wie die rechtliche Selbstständigkeit eines Unternehmens von einer Partei oder Massenorganisation abgestellt. Ausschlaggebend ist danach insbesondere eine enge politische, finanzielle und personelle Verflechtung zwischen Partei/Massenorganisation und der betreffenden Organisation/juristischen Person.⁴⁹

⁴⁴ Vgl. Hans Herbert von Arnim (Fn. 24), S. 44 f.

⁴⁵ Christian Starck (Fn. 24), S. 332 ff.; Hans Herbert von Arnim (Fn. 24), S. 53 ff.; Sven Berger (Fn. 29), S. 62 ff.

⁴⁶ Zwischenbericht der UKPV (Fn. 28), S. 6 f.; Zweiter Zwischenbericht der UKPV (Fn. 28), S. 5 ff.; Hans-Jürgen Papier (Fn. 24), S. 10 f.; Christian Starck (Fn. 24), S. 319 f.; Hans Herbert von Arnim (Fn. 24), S. 48 f.; Guido Toussaint (Fn. 29), S. 26 ff.; Sönke Volkens (Fn. 29), 337 f.; VG Berlin, Beschluss v. 11.09.1991 – VG 1 A 212/91 = ZIP 1992 582 (587); OVG Berlin, Urteil v. 13.03.1992 – 2 B 34/91 = ZIP 1992, 1184; VG Berlin, Beschluss v. 23.03.1995 – VG 26 A 137/94.

⁴⁷ Shih-meng Chen/C. Y. Cyrus Chu et al., Deconstructing the KMT-State Capitalism: A Closer Look at Privatizing Taiwan's State- and Party-Owned Enterprises, 1991, S. 69-86.

⁴⁸ Vgl. Zweiter Bericht über den Frauenverband der R.O.C (National Women's League of the Republic of China), UKPV-Taiwan, 12.07.2017, S. 2. Der Volltext in chinesischer Sprache ist abrufbar unter: <https://storage.googleapis.com/cipasproduction/news/2017/07/0f0cfcfb5d0f4f8a05d5e73e8d9bf8da.pdf> (Zugriff am: 20.02.2018).

⁴⁹ Sönke Volkens (Fn. 29), S. 337 f.; Sven Berger (Fn. 29), S. 106 f.; VG Berlin, Beschluss v. 11.09.1991 – VG 1 A 212/91 = ZIP 1992, 582 (587); OVG Berlin, Urteil v. 13.03.1992 – 2 B 34/91 = ZIP 1992, 1184; VG Berlin, Beschluss v. 23.03.1995 – VG 26 A 137/94.

3. Die Entziehung des Parteivermögens aus dem ehemaligen KMT-Regime

Während der Präsidentschaftswahl 2008 hatte die KMT öffentlich die Entziehung des Parteivermögens aus dem ehemaligen KMT-Regime zum Bestandteil ihres Wahlprogramms erklärt. Dieser Wahlprogrammpunkt wurde insoweit erfüllt, als das Parteivermögen unter treuhänderische Verwaltung gestellt wurde. Vor 2016 konnte sich die KMT noch durch die oben bereits erwähnten Trustgewinne finanzieren, die mit dem Vermögen erzielt wurden, das die KMT in der Zeit der autoritären Ein-Parteien-Herrschaft erworben hatte. Nach dem Erlass des PartG-KMT sind die Trustgewinne aus diesem Parteienvermögen als Parteienfinanzierungsquelle verboten und die UKPV-Taiwan bemüht sich noch um dessen Entziehung.

Wie bereits erwähnt, wurde die KMT nach der Demokratisierung 1987 auf Taiwan reformiert und Regierungspartei einer Demokratie. In dieser Zeitspanne (1987-2016) sind auch die Parteivermögen, die das ehemalige KMT-Regime angesammelt hatte, durch das Vereinsrecht und Gesellschaftsrecht privatisiert und legalisiert worden.⁵⁰ Vor diesem Hintergrund kommt die UKPV-Taiwan ihrer Aufgabe in zwei Schritten nach: In der ersten Phase beschäftigt sich die UKPV-Taiwan in öffentlichen Anhörungen mit der Untersuchung, ob eine Verbundenheit von Organisationen und Unternehmen mit den politischen Parteien des KMT-Regimes gegeben war; in der zweiten Phase (nach der Festlegung der verbundenen Parteienunternehmen und Parteienorganisationen) müssen die Parteivermögen durch einen Verwaltungsakt durch die UKPV-Taiwan entzogen werden, wenn sie nicht nach materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen erworben wurden.⁵¹

Am 1. November 2017 fiel das größte Parteiunternehmen (Central Investment Holding Corporation) der KMT nach der Bestimmung der UKPV-Taiwan in den Anwendungsbereich des PartG-KMT. Dieses Parteiunternehmen, das über 400 Millionen Euro an Kapitalvermögen besitzt, wurde durch Verwaltungsakt der UKPV-Taiwan verstaatlicht und das Vermögen diesem damit entzogen.⁵² Zurzeit wird die Rechtmäßigkeit des erlassenen Verwaltungsakts vom Verwaltungsgericht Taipehs überprüft.

⁵⁰ Shih-meng Chen (Fn. 47), S. 15 ff.

⁵¹ Ren-Jyun Huang, Interpretation of Affiliate Organizations under the GDR's Party Law (PartG-DDR), Journal for the Study of Party Assets (黨產研究), 2017, Vol. 1, S. 103-134.

⁵² Klaus Bardenhagen, Taiwans Jagd nach den Kuomintang-Milliarden, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.09.2017. Volltext unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/taiwan-jagd-nach-den-kuomintang-milliarden-15198365.html> (Zugriff am: 20.02.2018).

V. Fazit

Aufgrund der Rezeption sind die rechtlichen Vorgaben für die politischen Parteien in Taiwan nach den Grundsätzen des deutschen Parteienrechts ausgestaltet. Im PartG-Taiwan sind nicht nur der Funktionsbegriff sowie die Gründungsfreiheit der Parteien, die Offenlegung der Parteienfinanzierung, die innerparteiliche Demokratie und die wehrhafte Demokratie bereits verankert. Auch der Sicherungs- und Restitutionszweck der §§ 20a und 20b PartG-DDR zur Lösung der Probleme im Zusammenhang mit unrechtmäßigem Parteivermögen finden sich im PartG-KMT wieder.

Nach der Rezeption des PartG-DDR entwickelten sich die rechtswissenschaftliche Literatur und die Rechtsprechung zum PartG-DDR zu einem Vorverständnis des PartG-KMT, das dessen Auslegung und Anwendung maßgeblich mitbestimmt und sich auch in den Berichten der UKPV widerspiegelt. Aber diese den gleichen Zwecken dienenden Vorschriften trafen auf verschiedene politische Wirklichkeiten in Taiwan und Deutschland. Vor diesem Hintergrund löste die Rezeption des PartG-DDR einen (polarisierenden) wissenschaftlichen Diskurs über die Verfassungswidrigkeit des PartG-KMT in Taiwan aus. Dass ein Rechtsvergleich zwischen dem PartG-DDR und dem PartG-KMT auch die historischen Besonderheiten, die Entwicklung der Demokratisierung, die politische Ideologie und die Voraussetzungen des Parteiensystems berücksichtigen muss, wird in Taiwan auch parteipolitisch debattiert, weil die Entwicklung und die Inhalte einer Parteienrechtslehre des PartG-KMT mit dem Parteienkampf zwischen der DPP und der KMT eng verwoben ist.

Heutzutage beschäftigt sich die UKPV-Taiwan zwar mit der Prüfung der Parteienfinanzierungsquellen, der Beurteilung der Massenorganisationen und Unternehmen der KMT und der Entziehung des Parteivermögens aus dem ehemaligen KMT-Regime, doch die Anwendung und Auslegung des PartG-KMT sind den Gerichten fremd. Über die Fragen, welche Unternehmen und Massenorganisationen dem PartG-KMT unterliegen und wie die Parteivermögen aus dem ehemaligen KMT-Regime verstaatlicht werden sollen, haben das Verwaltungsgericht Taipeh und das Verfassungsgericht Taiwan (Judicial Yuan) bis heute noch nicht entschieden. Eine in naher Zukunft unparteiliche Beantwortung der parteirechtlichen Fragen wird hoffnungsvoll und mit großem Interesse erwartet.

Zur Wirkung einer Großen Koalition: Die Renaissance des polarisierten Pluralismus und die Polarisierung des deutschen Parteiensystems

Johannes Schmitt, M.A.^{1, 2}

Im deutschen Parteiensystem wird die Große Koalition anscheinend von einer Ausnahme zu einer Regel. Im medialen Diskurs wird diese Koalitionsform immer wieder negativ bewertet. Die feuilletonistischen Beiträge befürchten eine vermeintlich polarisierende Wirkung und in der Konsequenz die Stärkung extremer Parteien.³ Dies wiederum könnte der Vermutung nach die Stabilität und Funktionsweise des politischen Systems insgesamt beeinträchtigen. Doch welchen Einfluss hat ein solcher Koalitionstyp tatsächlich auf das politische System der Bundesrepublik?

Interessanterweise korrespondieren die journalistischen Beobachtungen im Kern mit theoretischen Überlegungen und empirischen Befunden aus der vergleichenden Politikwissenschaft (Schmitt und Franzmann 2018, 2017c; Hazan 1995b), welche ihren Ausgangspunkt in der Formulierung des Idealtyps des *polarisierten Pluralismus* von Sartori (1976) finden. Hieraus ist die Hypothese abzuleiten, dass sich eine Stärkung bzw. Besetzung des politischen Zentrums, z.B. durch eine Große Koalition (Schmitt und Franzmann 2017c), zu einer zentrifugalen Wettbewerbsdynamik entwickelt (Sartori 1976: 133 f.). Die Wirkung auf das Parteiensystem entfal-

tet sich demnach insbesondere durch die Zersplitterung der Opposition und deren mangelnden Machtoptionen im elektoralen Wahlkampf. Der Erwartung nach kann dies zu einer Fokussierung auf wählerstimmenmaximierende Strategien ohne Rücksicht auf mögliche Koalitionsverhandlungen führen (Schmitt und Franzmann 2018). In der Konsequenz sind der Vermutung nach ein permanenter Konflikt durch die ideologische Spaltung und ein ausufernder Wettbewerb zwischen den unkooperativen Akteuren im Parteiensystem präsent (Sartori 1976: 131 ff.).

Die Auseinandersetzung mit den Entwicklungen des deutschen Parteiensystems auf Basis dieses theoretischen Ansatzes ist dabei aus zwei Perspektiven interessant: (1) Die Einordnung des deutschen Falls in eine generalisierte, abstrakte Argumentation kann möglicherweise abseits von anekdotischer Evidenz dabei helfen, die Bedingungen für die polarisierende Wirkung einer Großen Koalition im bundesrepublikanischen Parteiensystem zu identifizieren und damit die empirisch beobachteten Muster zu erklären. Würde zum Beispiel eine erneute Große Koalition ähnliche Dynamiken verursachen wie die zurückliegenden? Stärken Große Koalitionen immer die extremen Parteien oder entfaltet sich diese Dynamik nur unter spezifischen Bedingungen? (2) Die Auseinandersetzung mit einem empirischen Fall kann wiederum auch Rückschlüsse für das theoretische Modell offenbaren. Tritt der vermutete Mechanismus wie erwartet auf oder werden mögliche Gründe für das Ausbleiben identifiziert? Diese Erkenntnisse können letztlich genutzt werden, um das theoretische Modell zu verfeinern. Der folgende Beitrag soll also sowohl mit Blick auf den konkreten empirischen Fall als auch aus abstrakter, modelltheoretischer Sicht erklären, wann spezifische Wettbewerbsmuster zwischen Regierung und Opposition, z.B. in Form einer Großen Koalition, die Dynamik im Parteiensystem beeinflussen.

Um dieses Ziel zu erreichen, teilt sich der folgende Beitrag in mehrere aufeinander aufbauende Kapitel. Zunächst werden das theoretische Konstrukt des polarisierten Pluralismus (Sartori 1976) und die aktuelle Mikrofundierung des dahinterliegenden Mechanismus diskutiert (Schmitt und Franzmann 2018). Das Kernargument ist dabei, dass eine zersplitterte, schwache Opposition zu zentrifugalen Dynamiken führt, da der Anreiz für kooperative Beziehungen für einen Teil der relevanten Akteure nicht gegeben ist. Dieser Zustand verfestigt sich, da durch die Dynamik eine (kleiner werdende) Große Koalition die einzig verbleibende Option auf eine Regierungsbildung wird. Darauf auf-

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF.

² Der vorliegende Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Der Einfluss der Opposition in etablierten Demokratien“, gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG, Projekt-nummer: 290380518, <http://pruf.de/dfg-projekt-opposition>), entstanden. Besonderer Dank gilt zudem Simon Miksch und Anna Halstenbach für die Unterstützung bei der Recherche und dem Editieren des Artikels sowie für die zahlreichen, hilfreichen Anmerkungen.

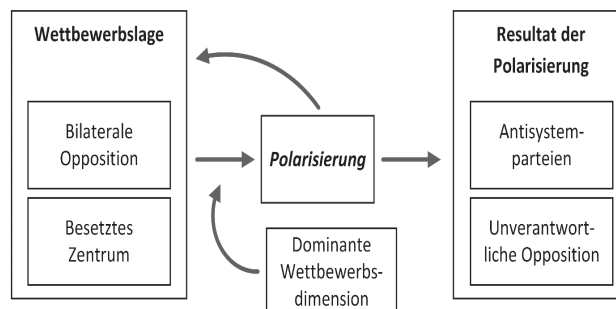
³ Ein paar anekdotische Beispiele hierfür sind die folgenden Artikel: Der Beitrag „Große Koalition, große Sorgen“ auf Zeit Online (Quelle: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-09/grosse-koalition-folgen-parteien-afd-fpoe>, Stand: 27.02.2018) sieht den Erfolg der FPÖ als Produkt der großen Koalition und zieht einen Vergleich zur AfD. Ein Kommentar in der Kölnischen Rundschau stellt fest: „Zum politischen Einmaleins gehört, dass große Koalitionen die radikalen Ränder stärken.“ (Quelle: <https://www.rundschau-online.de/28945346>, Stand: 27.02.2018). Eine solche Möglichkeit diskutiert auch ein Artikel im Tagesspiegel zur möglichen, kommenden Großen Koalition (Quelle: <https://www.tagesspiegel.de/politik/vor-der-bundestagswahl-kommt-im-herbst-die-neuaufgabe-der-grossen-koalition/20045686.html>, Stand: 27.02.2018).

bauend werden die empirischen Evidenzen zu den theoretisch vermuteten Zusammenhängen diskutiert (Schmitt und Franzmann 2017b, 2017c). Auf diesem Fundament werden wiederum die aktuellen Entwicklungen inklusive die Bundestagswahl 2017 deskriptiv betrachtet und diskutiert. Hier zeigt sich, dass die Entwicklungen zum Großteil mit den theoretischen Erwartungen korrespondieren und insbesondere die Große Koalition nach der Wahl 2013 im Gegensatz zur Großen Koalition nach der Wahl 2005 die Bedingungen für eine polarisierende Wirkung erfüllt hat. Abschließend werden die Ergebnisse der Analyse diskutiert: Gibt es möglicherweise eine *Renaissance des polarisierten Pluralismus* im deutschen Parteiensystem oder sind solche dauerhaften, zentrifugalen Dynamiken und ideologischen Konflikte eher unwahrscheinlich – auch wenn sich erneut eine Große Koalition bildet?

Der polarisierende Einfluss einer Zentrumskoalition

Der Ausgangspunkt der theoretischen Argumentation zur Beschreibung der Wirkung von Koalitionstypen auf den Parteienwettbewerb ist in der wegweisenden Typologie von Sartori (1976) zu finden. Diese ordnet in ihrer Essenz die Parteiensysteme anhand der Fragmentierung und der ideologischen Polarisierung. Hierdurch wird die prägende Wettbewerbsdynamik verschiedener Parteiensystemtypen theoretisch herausgearbeitet (Sartori 1976: 124 ff.). Zur Beschreibung von Polarisierung in Mehrparteiensystemen sind dabei insbesondere die beiden konträren Typen des moderaten und polarisierten Pluralismus relevant (Sartori 1976: 131 ff.). Während ersterer durch eine zentripetale Dynamik und damit einhergehende geringe Polarisierung geprägt ist, zeichnet den polarisierten Pluralismus, wie der Name bereits vermuten lässt, eine gegenteilige und damit zentrifugale Dynamik aus (ebd.). Beide Typen werden von Sartori über eine Reihe von Merkmalen beschrieben, welche jeweils eine konträre Ausprägung aufweisen. Ein Beispiel hierfür ist die Existenz von Antisystemparteien, welche im polarisierten Pluralismus gegeben ist, während deren Abwesenheit die moderaten Mehrparteiensysteme charakterisiert. Hierauf aufbauend kann der Kern der theoretischen Überlegungen von Sartori abgeleitet werden, indem die Merkmale in eine kausale Beziehung zueinander gebracht werden (vgl. hierzu Schmitt 2014; Schmitt und Franzmann 2017c: 92 ff.). Für die Beschreibung der Wirkungsweise einer Großen Koalition sind nun insbesondere die kausalen Beziehungen innerhalb des polarisierten Pluralismus interessant, welche die folgende Darstellung 1 zusammenfasst.

Darstellung 1: Die kausale Struktur des polarisierten Pluralismus*



*Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Schmitt (2014) sowie Schmitt und Franzmann (2017c).

Die Beschreibung des polarisierten Pluralismus lässt sich aus der Perspektive kausaler Wirkungszusammenhänge in drei aufeinanderfolgende Phasen unterteilen, wobei den Ankerpunkt die Polarisierung des Parteiensystems bildet. Diese ist die zentrale theoretische Größe in Sartoris Ansatz. Die restlichen Merkmale sind entweder die Ursache der Polarisierung oder deren Folge (Sartori 1976: 131 ff.). Aufgrund seines fundamentalen Stellenwertes soll das Konzept der Parteiensystempolarisierung kurz näher erörtert werden. Polarisierung als Begriff wird in einer Vielzahl von sozial- und politikwissenschaftlichen Studien verwendet und adressiert teilweise höchst unterschiedliche Referenten, z.B. Einkommenspolarisierung (Esteban und Ray 1994), Meinungspolarisierung (DiMaggio et al. 1996) oder Parteienpolarisierung (Han 2015). Sartoris Ansatz zur Konzeptualisierung beinhaltet die Überlegung, dass Polarisierung die ideologischen Distanzen innerhalb eines Parteiensystems subsummiert (Sartori 1976: 135). Diese Auffassung ist bis heute innerhalb der vergleichenden Politikwissenschaft prägend (vgl. Definitionen von Dalton 2008; Powell 2015; Klingemann 2005).

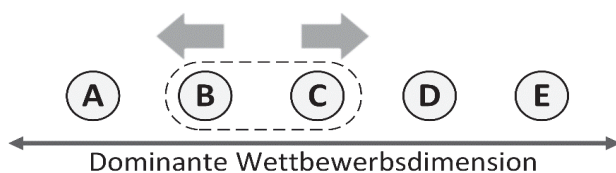
Die ideologischen Distanzen zwischen den Parteien als kollektive Akteure sind deshalb von konzeptioneller Relevanz, da sie die Interaktionsbeziehungen im Parteienwettbewerb prägen (Schmitt 2016; Schmitt und Franzmann 2017a) und eine hohe Polarisierung mutmaßlich mit dem Auftreten von politischen Konflikten einhergeht (Sartori 1976; Dalton 2008; Pelizzo und Babones 2007). Notwendige Bedingung für die Möglichkeit von Polarisierung ist dabei, dass sich eine dominante ideologische Dimension im Parteiensystem überhaupt bildet, welche für die Akteure handlungsrelevant ist (Sartori 1976: 334 ff.). Nach dieser Argumentation führt Multidimensionalität eher zu Segmentierung anstatt zu Polarisierung (ebd.). Zentral ist weiterhin, dass die domi-

nante Wettbewerbsdimension in ihrem Kern auch die Position zur aktuellen Konstitution umfasst (Sartori 1976: 157, 1976: 337 f.), d.h. extrem linke und rechte Positionen implizieren eine ablehnende Haltung gegenüber dem aktuellen System, während zentrale Akteure systemstabilisierend wirken. Hieraus ergibt sich ein persistenter Konflikt im Falle einer Polarisierung zwischen den Parteien.

Auf der ideologischen Dimension können zwei verschiedene Arten von Wettbewerbsbewegungen auftreten, welche entweder zu einer hohen Polarisierung (zentrifugale Dynamik) oder niedrigen Polarisierung (zentripetale Dynamik) führen (Sartori 1976: 342 ff.). Die Ursache für die eine oder andere Dynamik ist auf zwei Merkmale des polarisierten Pluralismus zurückzuführen: die Besetzung des ideologischen Zentrums und die bilaterale Struktur der Opposition (Sartori 1976: 133 ff.; vgl. weiterführend Schmitt und Franzmann 2017c: 92 ff.). Der erste Punkt beinhaltet die Überlegung, dass eine Gruppe von Parteien, welche sich im politischen Zentrum positionieren (und nicht unmittelbar miteinander konkurrieren), dazu führt, dass das Zentrum selbst im Parteienwettbewerb nicht umkämpft ist (Sartori 1976: 133 ff.). In der Konsequenz wird also Wahlkampf um die weniger moderaten Wählerschaften geführt. Dagegen beinhaltet der zweite Punkt – die bilaterale Opposition –, dass die Regierungsparteien sowohl mit einer Opposition von rechts als auch links konfrontiert sind und sich hierdurch der elektorale Wettbewerb der Parteien auf die Flügel und nicht das Zentrum konzentriert (ebd.).

Beide Überlegungen können durch die Gegenüberstellung von zwei idealtypischen Koalitionsmodellen miteinander verknüpft werden: einer Zentrums- und einer Flügelkoalition (vgl. hierzu Schmitt 2014; Schmitt und Franzmann 2017c, 2018). Bei einer Zentrumskoalition sind die Regierungsparteien mittig auf der ideologischen Wettbewerbsdimension zu verorten und mit einer Opposition sowohl von links als auch rechts konfrontiert. Dies entspricht der Ausgangskonstellation des polarisierten Pluralismus. In der folgenden Darstellung findet sich hierfür ein Beispiel.

Darstellung 2: Die Wirkung einer Zentrumskoalition*

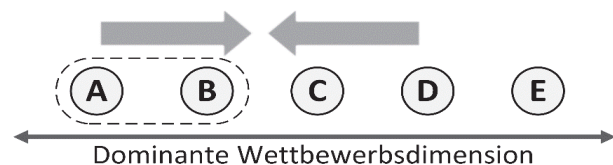


*Quelle: Darstellung auf Basis von Schmitt (2014) sowie Schmitt und Franzmann (2017c).

Das illustrierte hypothetische Parteiensystem umfasst fünf relevante Parteien, welche entlang einer dominanten Wettbewerbsdimension positioniert sind. In dem Beispiel hat sich eine zentrale Koalition aus den Parteien B und C gebildet. Diese wird von links durch die Oppositionspartei A und von rechts durch die Oppositionsparteien D und E im elektoralen Wettbewerb herausgefordert. Die ausgeführte theoretische Überlegung ist nun, dass sich hieraus eine Dynamik zu den Flügeln (graue Pfeile) und weg vom Zentrum entwickelt – also ein zentrifugaler, polarisierender Parteienwettbewerb. Dieser Zusammenhang verstärkt sich zudem selbst (zurückführender Pfeil in Darstellung 1), da eine zunehmende Polarisierung die moderaten Parteien schwächt. Damit verbleibt eine Zentrumskoalition als einzige Regierungsoption, da die zersplitterte Opposition keine reelle Alternative für die Koalitionsbildung darstellt (Sartori 1976: 135 f.).

Im Gegensatz dazu sollte eine Flügelkoalition, welche charakteristisch für den moderaten Pluralismus ist, eine gegenteilige Dynamik auslösen. Hier ist eine Koalition entlang des linken oder rechten Flügels positioniert und mit einer Opposition auf der entsprechend anderen Seite des Wettbewerbsspektrums konfrontiert. Die ideologisch verbundene Opposition konkurriert dementsprechend mit der amtierenden Regierungskoalition im Wettbewerb um die zukünftige Besetzung der Ämter. Daraus folgt nach Sartoris Überlegungen ein Lagerwahlkampf zwischen den beiden Gruppen, wobei die ausschlaggebenden Stimmen im Zentrum zu gewinnen sind. Dies löst in der Konsequenz eine zentripetale Dynamik aus, wie in der folgenden Darstellung 3 illustriert ist.

Darstellung 3: Die Wirkung einer Flügelkoalition*



*Quelle: Darstellung auf Basis von Schmitt (2014) sowie Schmitt und Franzmann (2017c).

In diesem Beispiel bilden nun die Parteien A und B eine Koalition, welcher die Opposition aus den Parteien C, D und E entgegensteht. Der theoretischen Argumentation nach hat dies eine zentripetale Dynamik zur Folge, weil sich die beiden Lager um den Stimmengewinn im Zentrum bemühen. Im Prinzip ist nach Sartori (1976: 169 ff.) ein moderates Mehrparteiensystem durch die Gruppenbildung in seiner Dynamik vergleichbar mit einem Zweiparteiensystem.

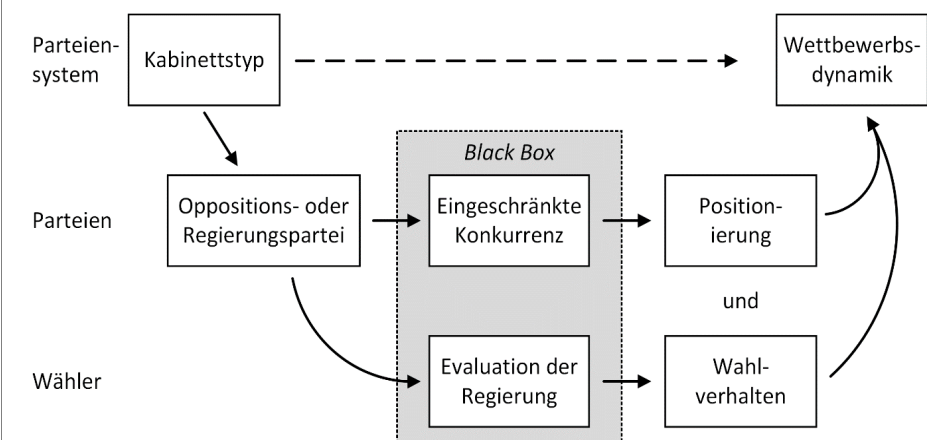
Diese Gruppenbildung ist unter Zentrumskoalitionen allerdings nicht möglich, da die Opposition ideologisch zersplittert ist.

Die verbleibenden Merkmale aus der Darstellung 1 stellen abschließend die Konsequenzen der zentrifugalen Dynamik dar. Das Resultat des polarisierten Pluralismus beschreibt Sartori insbesondere durch die politischen Konflikte, welche aus den ideologischen Differenzen der relevanten Akteure folgen (Sartori 1976: 133 ff.). So sind im polarisierten Pluralismus Parteien präsent, welche das System grundlegend ablehnen, nicht bereit sind Regierungsverantwortung zu übernehmen und/oder sich nur eingeschränkt an die Regeln des demokratischen Wettbewerbs halten (ebd.). Ursprünglich hatte Sartori hier insbesondere kommunistische und faschistische Parteien als Antisystemparteien im Sinn. Allerdings lässt sich das Konzept auch auf die heutige Zeit übertragen. So formuliert Capoccia (2002) die Überlegung der *relationalen* Antisystempartei. Entscheidend ist, dass die Parteien die aktuelle Konstitution ablehnen und sich von dem bisherigen System entfremdet haben. Sie müssen nicht zwangsläufig antidemokratisch oder autoritär sein und wirken trotzdem dysfunktional aufgrund ihres Konfliktpotentials.

Der ausgeführte theoretische Kern der Parteiensystemtypologie von Sartori bietet damit einen Ansatzpunkt zur Erklärung von Wettbewerbseffekten durch Große Koalitionen. Diese sollten besonders dann die politischen Ränder stärken, wenn sie zentral auf der dominanten ideologischen Wettbewerbsdimension positioniert sind und sowohl von links als auch rechts mit relevanten oppositionellen Akteuren konfrontiert sind. Auf Dauer wäre hieraus ein dysfunktionaler, konfliktiver Wettbewerb zu erwarten. Allerdings ist das bis hierin bestehende Problem die mangelnde Verknüpfung der verschiedenen analytischen Ebenen miteinander, d.h. Sartori verbindet im ursprünglichen theoretischen Konstrukt nicht die Annahmen über Akteure und ihre Heuristiken mit den formulierten Zusammenhängen auf der Systemebene (Koalitionstyp → Polarisierung). Welcher spezifi-

sche Mechanismus erklärt also den dargestellten Zusammenhang auf Makroebene? Und ist dieser Mechanismus auch unter der Bedingung der Präsenz von Großen Koalitionen gegeben? Auf Grundlage einer aktuellen Mikrofundierung wurde mit Hilfe eines agentenbasierten Modells⁴ diese Problemstellung gelöst (Schmitt und Franzmann 2018). Damit liefert die Studie ein zentrales Puzzleteil für die Beantwortung der hier untersuchten Fragestellung. Die bisherige Black Box und der herausgearbeitete Mechanismus werden mit Hilfe der folgenden Darstellung illustriert.

Darstellung 4: Die Öffnung der Black Box des polarisierten Pluralismus



*Quelle: Darstellung auf Basis von Schmitt und Franzmann (2018).

Wenn auf Makroebene der Koalitionstyp die Polarisierung teilweise bestimmt, muss dieser letztlich die Akteure so beeinflussen, dass sich die Parteien im Falle einer Zentrumskoalition extremer positionieren und/oder die Wähler extremere Parteien wählen. Dagegen müsste es einen umgekehrten Effekt für Flügelkoalitionen geben. Hierfür wurden zwei möglichen Mechanismen herausgearbeitet, welche die Black Box öffnen können. Zunächst beeinflusst die Wettbewerbslage zwischen Regierung und Opposition die Möglichkeiten der strategischen Verfolgung von Zielen unter Zentrumskoalitionen (Schmitt und Franzmann 2018). In dem Modell wird dabei grundsätzlich davon ausgegangen, dass Parteien unterschiedliche Zielsetzungen im elektoralen Wettbewerb verfolgen können: policy-, office- und vote-seeking (vgl. hierzu Strøm 1990). Parteien können also versuchen durch ihren Wahlkampf Wählerstimmen zu gewinnen, an der zukünftigen Regierung zu partizipieren (und damit Ämter zu erhalten) oder

⁴ Die Methode ermöglicht die Modellierung von komplexen, dynamischen Prozessen auf Basis von Akteuren (vgl. hierzu Schmitt 2015; Gilbert 2010).

spezifische Politiken auf die Agenda zu setzen und zu vertreten. Die Ziele können sich unter Umständen teilweise gegenseitig ausschließen. Die Präsenz einer Zentrumskoalition kann nun die Möglichkeiten zur Verfolgung spezifischer Ziele, zumindest einiger Akteure, einschränken (Schmitt und Franzmann 2018). Gibt es ausschließlich Konkurrenz- und keine Kooperationsbeziehungen zwischen Koalition und Opposition, haben die oppositionellen Akteure unter einer Zentrumskoalition keine Möglichkeit zukünftig an der Regierung zu partizipieren, da sie selber ideologisch zersplittert ist und damit keine mögliche Alternative zur aktuellen Regierung darstellt (ebd.). Weil die mögliche zukünftige Regierungsverantwortung nicht Teil der strategischen Abwägung der oppositionellen Akteure im Modell ist, ergibt sich aus der Heuristik dieser Akteure eine zentrifugale Dynamik. Dagegen führen Flügelkoalitionen zu Lagerbildung und zur zentripetalen Dynamik, da hier der Wettbewerb maßgeblich durch den möglichen Ämtergewinn geprägt ist und die ideologisch homogene Opposition versuchen kann, die aktuelle Regierung nach der Wahl durch den Gewinn einer gemeinsamen Mehrheit abzulösen (ebd.).

Dieser Mechanismus funktioniert unter Zentrumskoalitionen allerdings nur dann, wenn die oppositionellen Akteure auch prinzipiell einen Anreiz haben mit weniger moderaten Standpunkten Wahlkampf zu führen, z.B. weil sie hierdurch Wählerstimmen gewinnen (ebd.). Dies kann gegeben sein, wenn die Wählerschaft selbst polarisiert ist. Weiterführend wurde in dem Modell der mögliche verstärkende Mechanismus der Regierungsabstrafung („Evaluation der Regierung“ in der Darstellung 4) herausgearbeitet (ebd.). Sind Wähler unzufrieden mit der Regierung, z.B. aufgrund einer Austeritätspolitik in Phasen wirtschaftlicher Rezession, und beeinflusst dies ihr Wahlverhalten, können die Wähler unter Flügelkoalitionen zur moderaten, zentral positionierten Alternative ausweichen. Dagegen bleibt ihnen unter Zentrumskoalitionen nur das Wählen von extremeren Oppositionsparteien. Dieser zweite Mechanismus kann den ersten Mechanismus der eingeschränkten Konkurrenz verstärken (ebd.): Zunächst ist durch die Zersplitterung die Strategie der Opposition nicht auf die Partizipation in einer zukünftigen Koalition ausgerichtet und aufbauend weichen die unzufriedenen Wähler zu den oppositionellen Akteuren auf den Flügel aus. Unter einer Flügelkoalition führt die Unzufriedenheit im Sinne des Modells dagegen zu einem Regierungswechsel.

Aus dieser Perspektive ist der Effekt einer Großen Koalition immer dann zentrifugal, wenn (a) sie eine zentrale Lage einnimmt, (b) sie zu einer substanziellen, ideologischen Zersplitterung der Opposition führt, (c) eine Partizipation (von Teilen) der Opposition in zukünftigen Koalitionsverhandlungen per se ausgeschlossen scheint und (d) die Unzufriedenheit mit der aktuellen Regierung substanziell ist. Notwendige Bedingung für einen solchen Effekt ist weiterhin, dass sich der Wettbewerb auf eine dominante ideologische Dimension konzentriert.

Bevor schließlich die Dynamiken des deutschen Parteiensystems mit Blick auf die Bundestagswahl 2017 vor dem Hintergrund des ausgeführten Mechanismus betrachtet werden, sollen noch kurz die empirischen Evidenzen zu diesem Zusammenhang aus der vergleichenden Politikwissenschaft erörtert werden. Diese ergeben sich bisher primär aus drei quantitativen Beiträgen: Hazan (1995b), Schmitt und Franzmann (2017c) sowie Schmitt und Franzmann (2017b). Hazan (1995b) präsentiert die erste empirische Analyse, welche im Kern den von Sartori beschriebenen Zusammenhang testet. Allerdings konzentriert sich der Autor auf den Effekt eines besetzten ideologischen Zentrums und lässt damit den Aspekt der bilateralen Oppositionsstruktur außer Acht. In der Analyse zeigt sich, dass eine Stärkung des politischen Zentrums, welches durch den Sitzanteil zentral positionierter Parteien gemessen wird, mit einer Stärkung extremer Parteien einhergeht (ebd.; vgl. weiterführend Hazan 1995a). Diese Studie stellt damit ein erstes Indiz für den vermuteten Zusammenhang dar. In dem neueren Beitrag von Schmitt und Franzmann (2017c) wird dagegen konkret der Effekt von einer zentral positionierten Koalition im Zusammenspiel mit einer zersplitterten Opposition im Rahmen einer quantitativen Time-Series Cross-Section Analyse getestet. Dabei wird ein substanzieller polarisierender Effekt von Zentrumskoalitionen vorgefunden (ebd.). Der Effekt ist dabei insbesondere auf die zentrale Lage und nicht unbedingt auf die Größe der Koalition zurückzuführen (ebd.). In einer Erweiterung dieser Analyse wird ein Interaktionseffekt zwischen Zentrumskoalitionen und der Stärke der Opposition nachgewiesen, d.h. sind Zentrumskoalitionen mit einer schwachen Opposition konfrontiert, wirken sie polarisierender (Schmitt und Franzmann 2017b).

Die empirischen Studien bestätigen bisher also die vermuteten theoretischen Zusammenhänge. Vor dem Hintergrund der ausgeführten Mechanismen sollen im Folgenden nun die Dynamiken im deutschen Parteiensystem deskriptiv betrachtet werden. Dies kann

natürlich nicht als empirischer Test der erörterten Hypothese interpretiert werden, allerdings soll die fallstudienartige Betrachtung eine Einschätzung ermöglichen, ob der Mechanismus ein mögliches Puzzle-teil in der Erklärung der Dynamiken im deutschen Parteiensystem darstellt und was dies in der Konsequenz für eine mögliche weitere Große Koalition bedeutet.

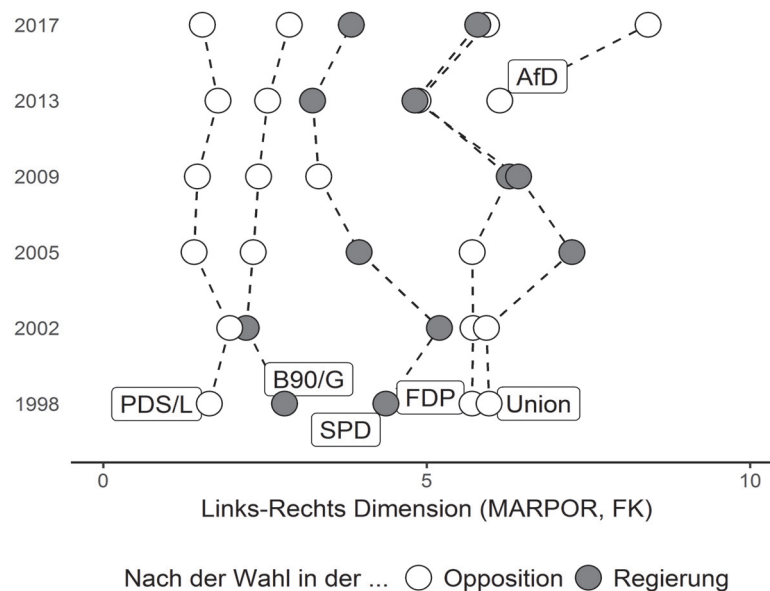
Die Dynamiken im deutschen Parteiensystem und die Bundestagswahl 2017

Auf Grundlage der theoretischen Argumentation sind insbesondere die Wettbewerbskonstellationen zwischen Regierung und Opposition auf dem Links-Rechts-Kontinuum im Zusammenspiel mit den Polarisierungsdynamiken im Parteiensystem von Interesse, da hier theoretisch ein Zusammenhang erwartet wird. Empirisch sollen die aktuellen Entwicklungen im deutschen System aus zwei verschiedenen Perspektiven betrachtet werden – aus Sicht der Anbieter und aus Sicht der Rezipienten. Um die Perspektive der Wähler abzubilden, wird im Folgenden auf die Umfragedaten der *German Longitudinal Election Study* (kurz: GLES)⁵ zurückgegriffen, während die Angebotsseite der Parteien durch die Wahlprogrammanalysen des *Manifesto Project* (kurz: MARPOR; Volkens et al. 2017) repräsentiert wird. Es gibt verschiedene Ansätze, um aus der Inhaltsanalyse und dem Kategorienschema des MARPOR-Datensatzes Parteipositionen abzuleiten (vgl. hierzu u.a. Franzmann 2015; Jahn 2011; Mölder 2015). Wichtig für die empirische Analyse des erörterten Konzeptes ist, dass die untersuchte ideologische Dimension alle relevanten Themen im Wettbewerb subsummiert. Dies kann über den kontextsensitiven Indikator von Franzmann und Kaiser (2006) erreicht werden. Hier wird die Klassifikation der inhaltlichen Kategorien als linke oder rechte Kategorie bzw. als Valenz-Kategorie für jedes Land

und jede Wahl separat vorgenommen. Um das Maß für die folgende Analyse nutzen zu können, wurden die Werte für die Wahl 2017 nach dem vorgeschlagenen Vorgehen (siehe hierzu Franzmann und Kaiser 2006: 167) aktualisiert⁶.

Auf Grund der Verfügbarkeit der MARPOR-Daten können die Entwicklungen zunächst über einen längeren Zeitraum betrachtet werden. In der folgenden Darstellung 5 werden dabei die Links-Rechts-Positionen der Parteien seit der Wahl 1998 abgebildet. Damit beginnt die Darstellung mit dem Regierungswechsel zu Rot-Grün. Vorher war das Parteiensystem von einer rechten Flügelkoalition (Schwarz-Gelb) und einer linken Opposition geprägt. In der Abbildung wird die Koalition, welche sich nach der Wahl formiert hat, durch grau eingefärbte Kreise symbolisiert. Weiße Punkte stellen dagegen die Oppositionsparteien dar. Weiterhin stellt die Koalition nach der Wahl 2017 das technische Übergangskabinett von SPD und Union dar, weil zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags die Koalitionsbildung aufgrund des ausstehenden SPD-Mitgliederentscheids noch nicht abgeschlossen war (Stand: 27.02.2018).

Darstellung 5: Die Positionierung der Parteien zu den Bundestagswahlen*



*Die Parteipositionen basieren auf dem Franzmann-Kaiser-Indikator (Franzmann und Kaiser 2006), welche wiederum auf Grundlage des MARPOR gebildet wird (Volkens et al. 2017).

⁵ Die insgesamt drei verfügbaren Wellen umfassen die Nachwahlbefragungen zu den Bundestagswahlen 2009 (Rattinger et al. 2017a), 2013 (Rattinger et al. 2017b) sowie 2017 (Roßteutscher et al. 2017).

⁶ Die Einstufung der Kategorie zu links, rechts und Valenz wurde von der Bundestagswahl 2013 für 2017 übernommen außer in den folgenden Fällen: Die Kategorien 104, 109, 402, 403, 605 und 608 sind nun als rechts eingestuft und die Kategorien 201, 202, 501 und 705 sind als Valenz eingestuft.

Die 1998 gewählte rot-grüne Regierung stellte die erste Koalition seit den 1960er Jahren im bundesrepublikanischen Parteiensystem dar, welche sowohl von links (PDS) als auch rechts (Union und FDP) mit oppositionellen Kontrahenten im Parteienwettbewerb konfrontiert war. In diesem Sinne entspricht das Kabinett einer idealtypischen Zentrumskoalition. Damit ist eine Voraussetzung für das Eintreten des beschriebenen Mechanismus bereits ohne die Bildung einer Großen Koalition gegeben. Allerdings sind in diesem Fall die Bedingungen nicht vollständig erfüllt, da die schwarz-gelbe Opposition nach wie vor die Möglichkeit für das Verfolgen von office-seeking Strategien hatte. Die zentrale Lage der Koalition im Wettbewerb führte nicht zu einer substantiellen ideologischen Zersplitterung der Opposition. Alleine die PDS hatte zu diesem Zeitpunkt keine reale Perspektive auf eine zukünftige Regierungseteiligung. Dementsprechend wurde die folgende Wahl 2002 noch von einem Wettbewerb zwischen den Lagern Rot-Grün und Schwarz-Gelb geprägt (Jun 2007: 500) und, wie hieraus theoretisch zu erwarten ist, trat dementsprechend auch keine Polarisierungsdynamik auf.

Im Anschluss ist in der folgenden Legislaturperiode während der zweiten rot-grünen Koalition eine vergleichbare Wettbewerbskonstellation zu beobachten. Diesmal trat allerdings eine zentrifugale Tendenz auf Grund der rechteren Positionierung der Union auf und die ideologische Spannweite im Parteiensystem erhöhte sich. Diese kommt vor allem durch die Betonung markoliberaler Positionen im Wahlprogramm der Union zustande⁷, wobei diese Wettbewerbsorientierung vom Elektorat nicht belohnt wurde (Niedermayer 2008: 30). Zudem sind auf der anderen Seite des Links-Rechts-Kontinuums ebenfalls Polarisierungstendenzen festzustellen. Die Position der Linken (PDS und WASG) rückte zwar nicht weiter nach links, aber es ist ein deutlicher Stimmengewinn dieses Akteurs zu verzeichnen (+4.7 Prozentpunkte im Vergleich zur PDS 2002). Da die Linke nun mit einem substantiellen Sitzanteil im Parlament vertreten war, hatte keines der beiden etablierten Lager die parlamentarische Mehrheit. Hierdurch blieb, da weder eine Ampel- noch eine Jamaika-Koalition möglich waren, nur noch der Ausweg der ersten Großen Koalition nach der Wende (vgl. hierzu Jun 2008: 32 f.).

⁷ Unter anderem werden nach dem MARPOR (Volkens et al. 2017) insbesondere Aussagen zur Liberalisierung der Märkte (Kategorie 401, 5,8% der Quasisätze) und zum Bürokratieabbau (bzw. „Governmental and Administrative Efficiency“, Kategorie 303, 13,7%) getätigt.

Diese Große Koalition wies die Besonderheit auf, dass sie keine Zentrumskoalition darstellt. Die Union war zumindest nach den verwendeten Daten⁸ zur Wahl rechter positioniert als die FDP. Damit stellte diese Große Koalition weder eine idealtypische Zentrums- noch Flügelkoalition dar. Weiterhin kam es in der folgenden Wahl wieder zu einem Lagerkampf zwischen Rot-Grün und Schwarz-Gelb (Decker 2009). Damit war für (fast) alle Parteien im Wettbewerb eine Regierungseteiligung zumindest hypothetisch möglich und der Mechanismus der eingeschränkten Konkurrenz greift wieder nicht. Folglich ist durch diese Große Koalition keine Polarisierungsdynamik zu erwarten gewesen, was sich mit den dargestellten empirischen Mustern deckt. Im Gegenteil, die Union orientierte sich wieder in Richtung des Zentrums auf der Links-Rechts-Skala und es bildeten sich zwei deutlich voneinander abgrenzbare Lager auf dem Kontinuum zur Wahl 2009. Diese gewann Schwarz-Gelb und als Konsequenz bildete sich eine idealtypische Flügelkoalition aus FDP und Union. Diese führte 2013 – trotz der ersten Erfolge der AfD als neue Partei – erstmal zu einer deutlichen Depolarisierung durch die zentripetalen Positionierungen der FDP und Union. Die AfD setzte zu diesem Zeitpunkt vor allem auf die Kritik am Euro und auf national-liberale Positionen im Wahlkampf, was in der Summe – zumindest hinsichtlich des Wahlprogramms – insgesamt eher auf dem moderat rechten Flügel zu verorten ist (vgl. zur Positionierung der AfD vor der Spaltung Franzmann 2016b, 2014).⁹ Trotz dieser zentripetalen Entwicklung schuf die Flügelkoalition mutmaßlich erst durch die Bewegung Richtung Zentrum die Voraussetzungen für die anschließende Polarisierung, da Teile des Elektorats unzufrieden mit der weniger konservativen Positionierung der Union waren (Franzmann 2014: 115).

In Folge des parlamentarischen Ausscheidens der FDP ergab sich nun erstmals eine idealtypische Zentrumskoalition im Parteienwettbewerb, auf welche der Mechanismus der eingeschränkten Konkurrenz theoretisch zutraf: Die Koalition aus SPD und Union ist sowohl von links (Linke und Grüne) als auch rechts (FDP und AfD) mit einer zersplitterten Opposition konfrontiert, wobei sowohl auf dem linken als auch rechten Flügel mindestens eine relevante Partei präsent war, für die eine zukünftige Regierungsbeit-

⁸ In Ergänzung ist die Union 2006 auch nach dem Chapel Hill expert survey (Bakker et al. 2014) weiter rechts als die FDP positioniert.

⁹ Zu diesem Zeitpunkt nimmt die AfD am ehesten auf der sozio-ökonomischen Dimension eine rechte Position ein (Franzmann 2014: 120).

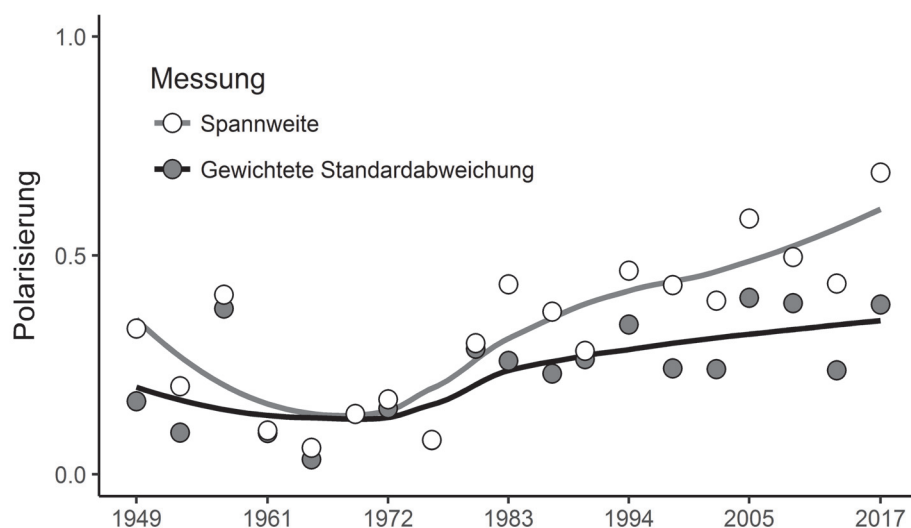
ligung nicht in Aussicht stand. In der Konsequenz waren nun auf beiden Flügeln Akteure vorhanden, die zukünftige Koalitionsverhandlungen nicht in ihre wettbewerbsstrategische Ausrichtung miteinbezogen (bzw. miteinbeziehen konnten). Weiterhin war mit der Flüchtlingskrise ein salientes Thema im Wettbewerb präsent, bei dem ein substanzieller Teil der Wählerschaft anscheinend mit der Regierung unzufrieden war (vgl. hierzu Niedermayer 2018: 118 f.) und diese Unzufriedenheit mutmaßlich relevant für die Wahlentscheidung war. Hierdurch waren die Voraussetzungen für das Eintreten einer zentrifugalen Dynamik aus Sicht des Modells (Schmitt und Franzmann 2018) geradezu prototypisch gegeben. Der Erwartung nach zeigt sich dabei auch empirisch eine erhebliche Polarisierung bei der Bundestagswahl 2017. Die AfD positionierte sich im Vergleich zur Wahl 2013 nach der Abspaltung von der ALFA (bzw. jetzt LKR) deutlich weiter rechts (vgl. hierzu Franzmann 2016b: 35) und gewann substanziell an Stimmen hinzu (+7.9 Prozentpunkte, Döring und Manow 2016). Interessanterweise würde eine erneute Große Koalition wieder einer idealtypischen Zentrumskoalition entsprechen und die Bedingungen für die Wirkung des theoretischen Mechanismus wären erneut erfüllt.

Wie erheblich der Anstieg der Polarisierung des deutschen Parteiensystems zur Wahl 2017 war, wird bei der Betrachtung der Dynamik im Zeitverlauf deutlich (Darstellung 6). Generell kann Polarisierung über verschiedene empirische Indikatoren abgebildet werden (Schmitt 2016; Schmitt und Franzmann 2017a; Dalton 2008; Evans 2002), wobei die kombinierte Verwendung der Spannweite und der gewichteten Standardabweichung¹⁰ den Vorteil hat, dass die Nachteile des jeweils anderen Maßes kompensiert werden (Schmitt und Franzmann 2017a). In der folgenden Darstellung werden die Polarisierungswerte für beide Indikatoren auf Basis der Franzmann-Kaiser Positionsdaten für alle deutschen Bundestagswahlen dargestellt.

Seit den 1970er-Jahren ist die Polarisierung des Parteiensystems aus der Perspektive beider Indikatoren erheblich angestiegen. Vor allem der Trend hinsichtlich der Spannweite ist in Wellenbewegungen stetig steigend. Das Allzeithoch ist in der letzten Bundestagswahl zu beobachten, wobei der Wert im Vergleich zur vorherigen Wahl um 58 Prozent gestiegen ist. Die Varianz der Positionen ist ebenfalls in Relation zu den restlichen beobachteten Werten hoch, aber weit weniger stark angestiegen als die Spannweite. Betrachten wir die ideologische Polarisierung

in Relation zur Fragmentierung, welche die beiden Kriterien zur Bildung der ursprünglichen Typologie von Sartori (1976: 290) darstellen, wird deutlich, dass eine Entwicklung in Richtung des polarisierten Pluralismus zu beobachten ist. Der Typ des moderaten Pluralismus ist in der folgenden Darstellung 7 im unteren linken Bereich zu verorten (geringe Polarisierung und Fragmentierung), während Systeme des polarisierten Kontraparts in der oberen rechten zu finden sein müssten (hohe Polarisierung und Fragmentierung). Während das deutsche Parteiensystem lange Zeit durch einen moderaten Polarisierungs-

Darstellung 6: Die Polarisierung im deutschen Parteiensystem*



*Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des MARPOR (Volkens et al. 2017) und der Franzmann-Kaiser Positionsdaten (Franzmann und Kaiser 2006). Die Linien zeigen die Schätzungen auf Basis einer Loess-Regression an. Die Skala der Polarisierungswerte ist reskaliert und reicht von 0 bis 1 (Schmitt 2016).

¹⁰ Diese berechnet sich über die Distanzen zwischen den Parteipositionen und dem Mittelwert, wobei auf Basis der Stimmanteile der Parteien gewichtet wird (vgl. hierzu Schmitt 2016).

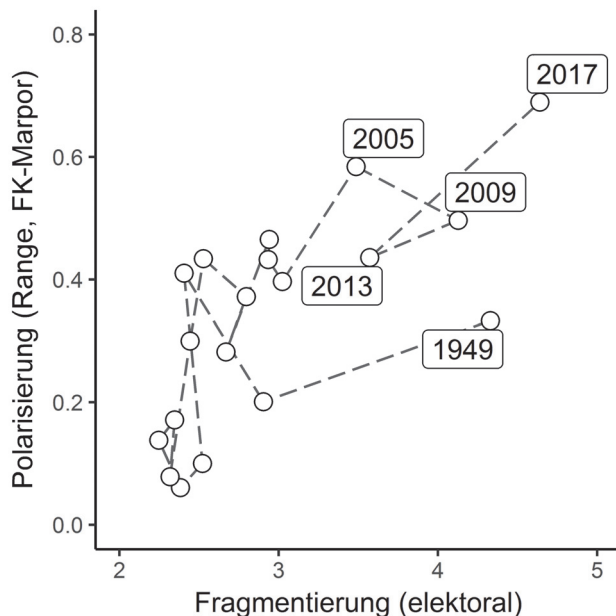
grad und geringe Fragmentierung geprägt war, entwickelte sich der Trend seit der Wahl 2005 langsam in Richtung des polarisierten Typs und machte 2017 einen erheblichen weiteren Sprung auf diesem Weg.

sierten Pluralismus wären dabei nach der theoretischen Argumentation von Sartori (1976), dass sich diese Wettbewerbskonstellation verfestigt und dass kleiner werdende Zentrumskoalitionen zunehmend

von dem zentrifugalen Wettbewerb elektoral geschwächt werden. Dieser Argumentation liegt implizit die Überlegung zugrunde, dass Flügelkoalitionen aufgrund der ideologischen Differenzen nicht mehr möglich sind.

Ob diese Entwicklung von der Nachfrageseite ähnlich wahrgenommen wird oder der Polarisierungstrend ein Artefakt der Wahlprogramme ist, soll mit einem Perspektivwechsel hin zur Analyse der Wählerbefragungen im Rahmen der GLES überprüft werden. Dabei werden die Parteien im Zeitverlauf seit der Wahl 2009 in der grundlegenden Konstellation sehr ähnlich zu den bisherigen Positionsdaten auf dem Links-Rechts-Spektrum verortet (vgl. mit Darstellung 5). Die Position der AfD wird bei der Wahl 2013 im Mittel von den Wählern nahe Schwarz-Gelb gesehen, während anschließend eine substantielle Bewegung nach rechts durch den Wähler diagnostiziert wird und sich damit auch auf dieser Datenbasis eine erhebliche Polarisierung ergibt.

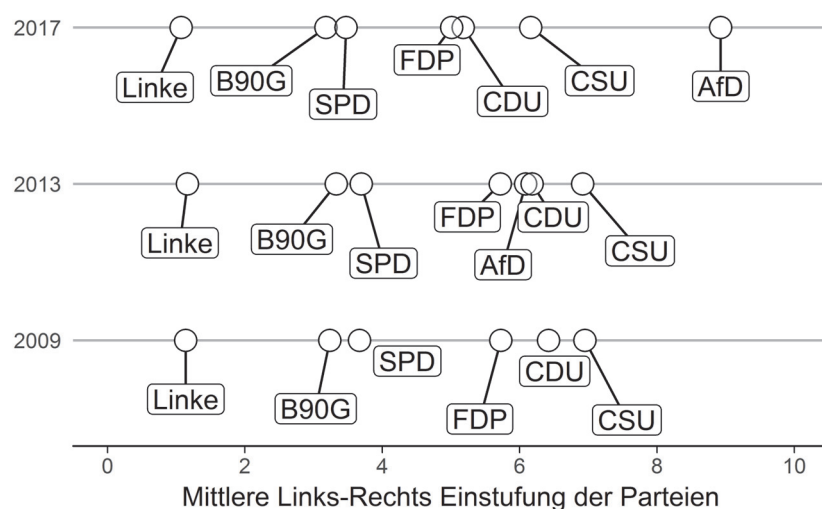
Darstellung 7: Die Fragmentierung und Polarisierung im deutschen Parteiensystem*



*Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des MARPOR (Volkens et al. 2017) und der Franzmann-Kaiser Positionsdaten (Franzmann und Kaiser 2006). Jeder Punkt symbolisiert die Fragmentierung und Polarisierung zu einer Bundestagswahl von 1949 bis 2017 und die Verbindungslinien zeigen den Verlauf an.

Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems weist anhand der bisher betrachteten Indikatoren in einem erheblichen Maß auf eine substantielle Polarisierung unter der dritten Großen Koalition hin. Dagegen hat die vorherige, zweite Große Koalition nach der Wahl 2005 noch zu keiner zentrifugalen Dynamik geführt. Die Entwicklung des Parteiensystems aus der Sicht der Typologie verläuft dabei vom moderaten zum polarisierten Pluralismus. Die Voraussetzungen hierfür hat allerdings scheinbar erst die Flügelkoalition geschaffen, da sie durch ihren zentripetalen Kurs die Gründung der AfD ermöglichte. Typisches Muster des polari-

Darstellung 8: Die mittleren Links-Rechts-Parteipositionen in der GLES*



*Quelle: Berechnungen auf Basis der GLES-Befragungen (Rattinger et al. 2017a; Rattinger et al. 2017b; Roßteutscher et al. 2017). Die Mittelwerte sind gewichtet nach dem bereitgestellten Ost-West-Gewicht.

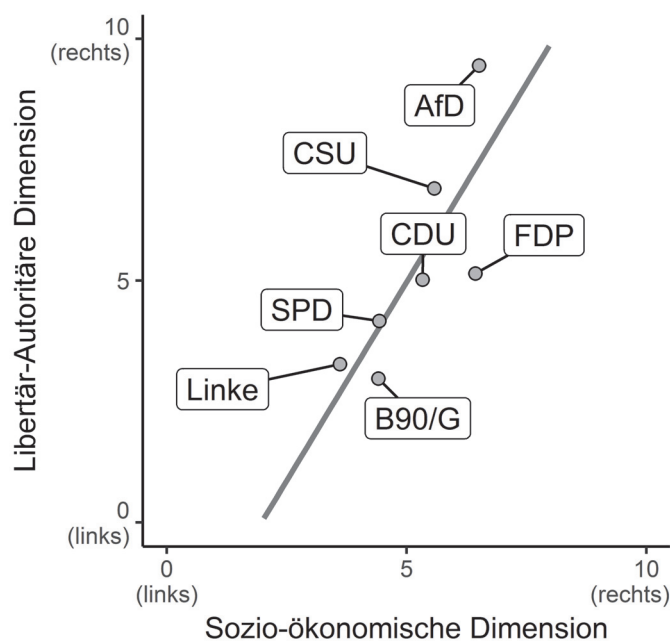
Auch auf der Wählerseite wird also im Mittel die zentrifugale Dynamik wahrgenommen. Entlang der Links-Rechts-Achse bilden sich aus der aggregierten

Sicht der Wähler deutlich vier Lager: Die Linke, Rot-Grün, Schwarz-Gelb und die AfD. Mit den vier Polen hat sich das deutsche Parteiensystem von dem Idealtyp des moderaten Pluralismus (zwei konkurrierende Pole) sichtlich entfernt. Differenziert man die Links-Rechts-Dimension inhaltlich weiter aus, wird zudem deutlich, in welcher Hinsicht die Positionen der Parteien und die Meinungen der Wähler sich polarisiert haben. Dies ist möglich, da in der GLES nicht nur die allgemeinen

Links-Rechts-Positionen¹¹, sondern auch Items zur sozio-ökonomischen und libertär-autoritären Dimension abgefragt werden (vgl. Roßteutscher et al. 2017). Die erste Dimension umfasst die inhaltliche Frage nach der Stärkung des Sozialstaates (links = 0) vs. die Senkung von Abgaben und Steuern (rechts = 10). Dagegen wird mit der libertär-autoritären Dimension die Werteeinstellung der Befragten und der Parteien abgefragt. Wichtig ist anzumerken, dass dieses Frageitem in der GLES explizit über die Frage nach den Zuzugsmöglichkeiten von Ausländern operationalisiert wird: mehr Möglichkeiten (links = 0) und weniger Möglichkeiten (rechts = 10). Bei der Gegenüberstellung beider Dimensionen wird sowohl auf Parteien- als auch auf Wählerebene deutlich, dass die Polarisierung weniger auf einem Dissens hinsichtlich wirtschaftlicher Fragen beruht, son-

dern ihren Ursprung in der Frage zur Flüchtlingspolitik hat. Zunächst zeigt sich auf der Parteebene folgendes Bild (Darstellung 9).

Darstellung 9: Die Parteipositionierung 2017 im zweidimensionalen Raum (GLES)*



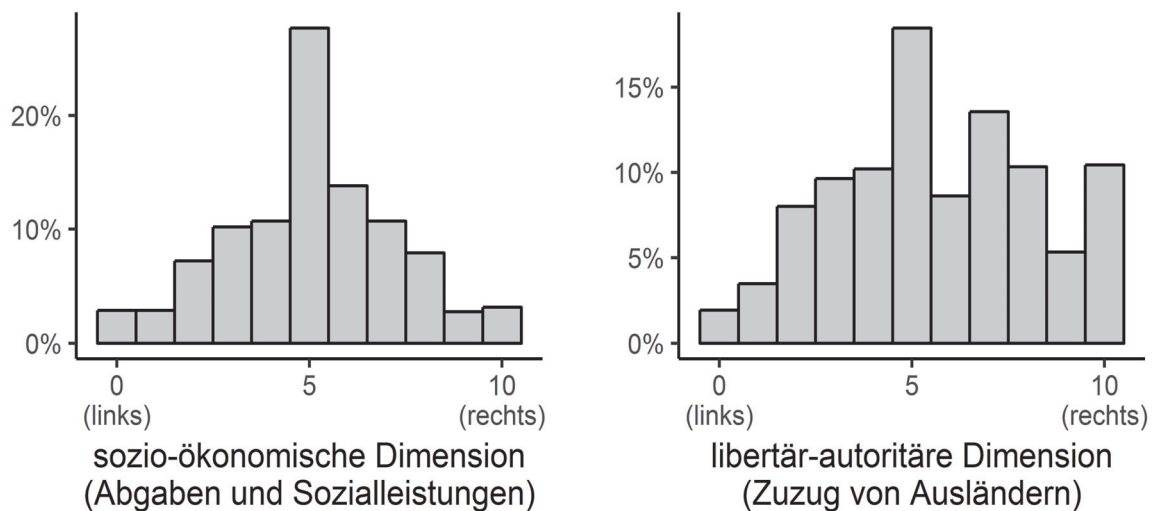
*Quelle: Berechnungen auf Basis der GLES-Befragungen (Roßteutscher et al. 2017). Die Mittelwerte sind gewichtet nach dem bereitgestellten Ost-West-Gewicht. Die graue Linie stellt die lineare Regressionsgerade zwischen den beiden Dimensionen dar.

Die Spannweite zwischen den Parteien hinsichtlich sozio-ökonomischer Fragen wird von den Wählern eher als gering angesehen. In dieser Hinsicht ist die AfD relativ nah am politischen Zentrum positioniert. Insgesamt beträgt hier die maximale Distanz zwischen den Parteien gerade einmal 6,5 Skalenpunkte. Dagegen sind die Differenzen wesentlich größer auf der libertär-autoritären Dimension bzw. hinsichtlich der Frage zu den Zuzugsmöglichkeiten von Ausländern. Hier beträgt die Spannweite mit 2,9 Skalenpunkten einen wesentlich höheren Wert.

Betrachten wir weitergehend die Verteilung der Wählerpositionen auf diesen beiden Dimensionen, zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Auf der sozio-ökonomischen Dimension ist eine deutliche Tendenz zur Mitte zu beobachten und ansonsten ein kleiner Bias zugunsten der Befürwortung eines stärkeren Sozialstaates. Dagegen ist bei der Verteilung der Meinungen hinsichtlich der libertär-autoritären Frage eine starke Tendenz nach rechts zu beobachten und eine höhere Varianz in den Positionen festzustellen.

Zusammenfassend ist also sowohl aus der Perspektive der Parteien (bzw. deren Wahlprogrammen) als auch hinsichtlich der Wählerschaft eine deutliche Polarisierung des deutschen Parteiensystems festzustellen. Die zeitliche Abfolge korrespondiert dabei in den wesentlichen Aspekten mit den Erwartungen des ausgeführten Mechanismus und bietet damit einen möglichen Erklärungsansatz für die beobachteten Entwicklungen. Aus der theoretischen Perspektive stellen die Dynamiken des deutschen Parteiensystems damit einen typischen Fall dar.

¹¹ In dem Survey wurden auf die folgende Weise die Parteipositionen erhoben: „In der Politik reden die Leute häufig von „links“ und „rechts“. Wenn Sie diese Skala von 1 bis 11 benutzen, wo würden Sie die folgenden Parteien einordnen, wenn 1 „links“ und 11 „rechts“ ist?“ (vgl. Fragebogen Roßteutscher et al. 2017).

Darstellung 10: Die Wählerverteilung auf den beiden Dimensionen 2017 (GLES)*

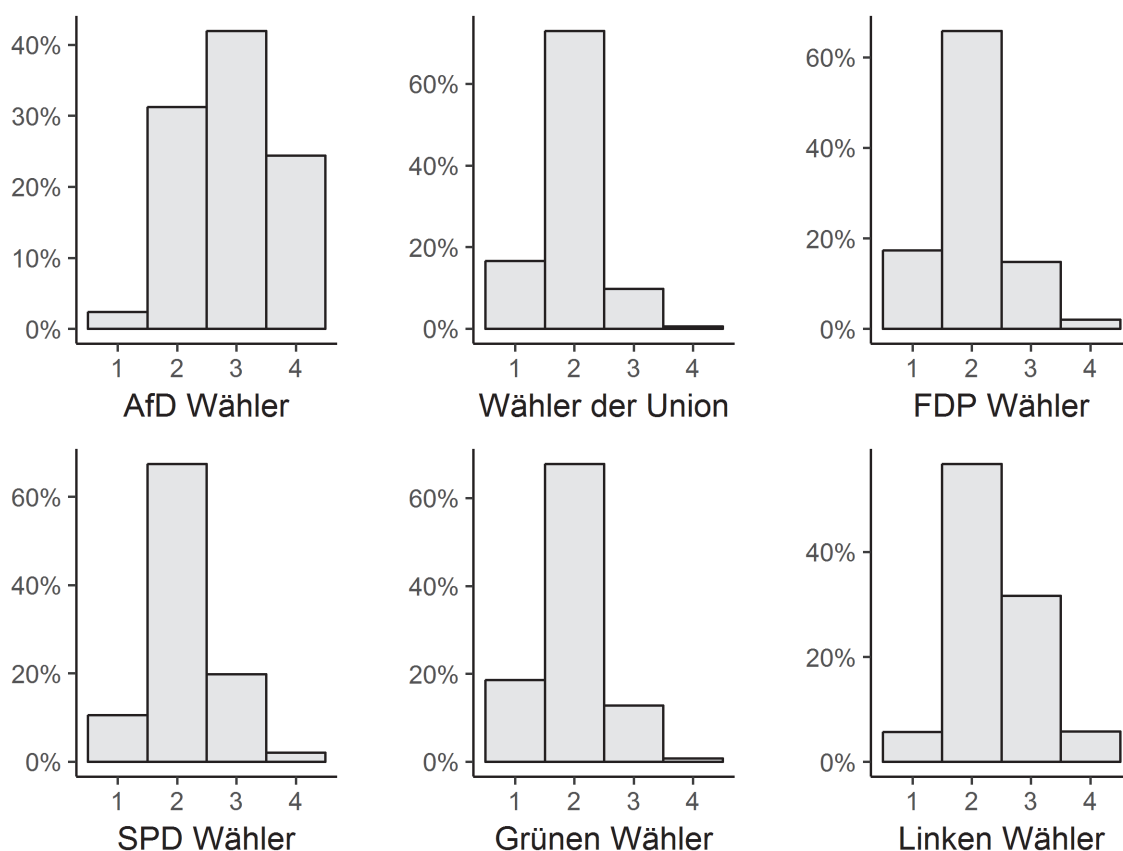
*Quelle: Berechnungen auf Basis der GLES-Befragungen (Roßteutscher et al. 2017). Die Mittelwerte sind gewichtet nach dem bereitgestellten Ost-West-Gewicht.

Bis zu diesem Zeitpunkt wurde vor allem die erste Hälfte der Geschichte erzählt: die Regierungs-Oppositions-Konstellation bestimmt das Polarisierungs-niveau. Abschließend soll noch erörtert werden, ob die Polarisierung möglicherweise auch zu den vermuteten Konsequenzen führt. In der ursprünglichen Argumentation von Sartori (1976: 131 ff.) wird im polarisierten Pluralismus erwartet, dass der Wettbewerb zunehmend durch die ideologischen Dynamiken geprägt wird und die Entfremdung der Flügelparteien gegenüber dem etablierten System bis hin zu einer prinzipiellen Anti-System-Einstellung der Akteure steigt. Auf der einen Seite sind die Fallanalysen zur AfD zumindest ein Indiz dafür, dass das Konfliktpotential im Parteiensystem tatsächlich gestiegen ist. Die populistischen Aussagen richten sich substantiell gegen die anderen, etablierten Parteien (vgl. hierzu Franzmann 2016a: 470) und Kooperationsansätze zwischen der AfD und den anderen Parteien existieren (bis jetzt) nicht, soweit dies zu beobachten ist. Die Art der Interaktionsbeziehungen im Parteiensystem scheinen sich also zu verändern – von Konkurrenz und Kooperation hin zu Konflikt¹². Auf der anderen Seite ist selbst bei einer pessimistischen Betrachtung wohl (noch) kein destabilisierender Konflikt und ausufernder Wettbewerb zu diagnostizieren, wie ihn Sartori (1976: 131 ff.) idealtypisch mit polarisiertem Pluralismus beschreibt.

Um das Potential für eine solche Entwicklung zumindest erahnen zu können, sollen abschließend noch zwei Überlegungen im Zusammenhang mit Polarisierung in Bezug zur Bundestagswahl 2017 überprüft werden: (1) Eine Bedingung für die Substanz der Polarisierung im Erklärungsansatz ist, dass die ideologische Dimension auch die konstitutionellen Positionen der Akteure widerspiegelt: Sind weiter links oder rechts positionierte Parteien und ihre Wähler ablehnend dem aktuellen System gegenüber eingestellt? Die Idee des polarisierten Pluralismus ist, dass sich hieraus ein Konflikt ergibt. (2) Weiterhin wird auf gesellschaftlicher Ebene argumentiert, dass die Gruppenbildung und Exklusion der Anderen (vgl. Argumentation von Esteban und Ray 1994) und, weiterführend, die affektive Distanz (vgl. den Ansatz von Iyengar et al. 2012) zwischen verschiedenen Gruppen – ich *fühle* mich also entfernt von den Anderen – zentrale Fundamente von Polarisierung sind.

Ob solche Strukturen in Deutschland möglicherweise gegeben sind, soll zumindest *indizienhaft* mit zwei Items aus den GLES-Daten erörtert werden. Der erste Punkt impliziert, dass sich die Wählerschaften in Bezug zur Einstellung zum System systematisch anhand der Links-Rechts-Positionen der Parteien unterscheiden. Hierfür wird untersucht, inwiefern sich die Bewertung des aktuellen Systems (Demokratiefriedenheit) durch die Wählerschaften zwischen den Parteien unterscheidet. Die Skala umfasst dabei vier Kategorien (1: zufrieden, 2: eher zufrieden, 3: eher unzufrieden, 4: unzufrieden; vgl. Dokumentation zu Roßteutscher et al. 2017).

¹² Die möglichen Arten von Interaktionen zwischen Parteien im Wettbewerb werden u.a. nähergehend von Franzmann (2011) konzeptualisiert.

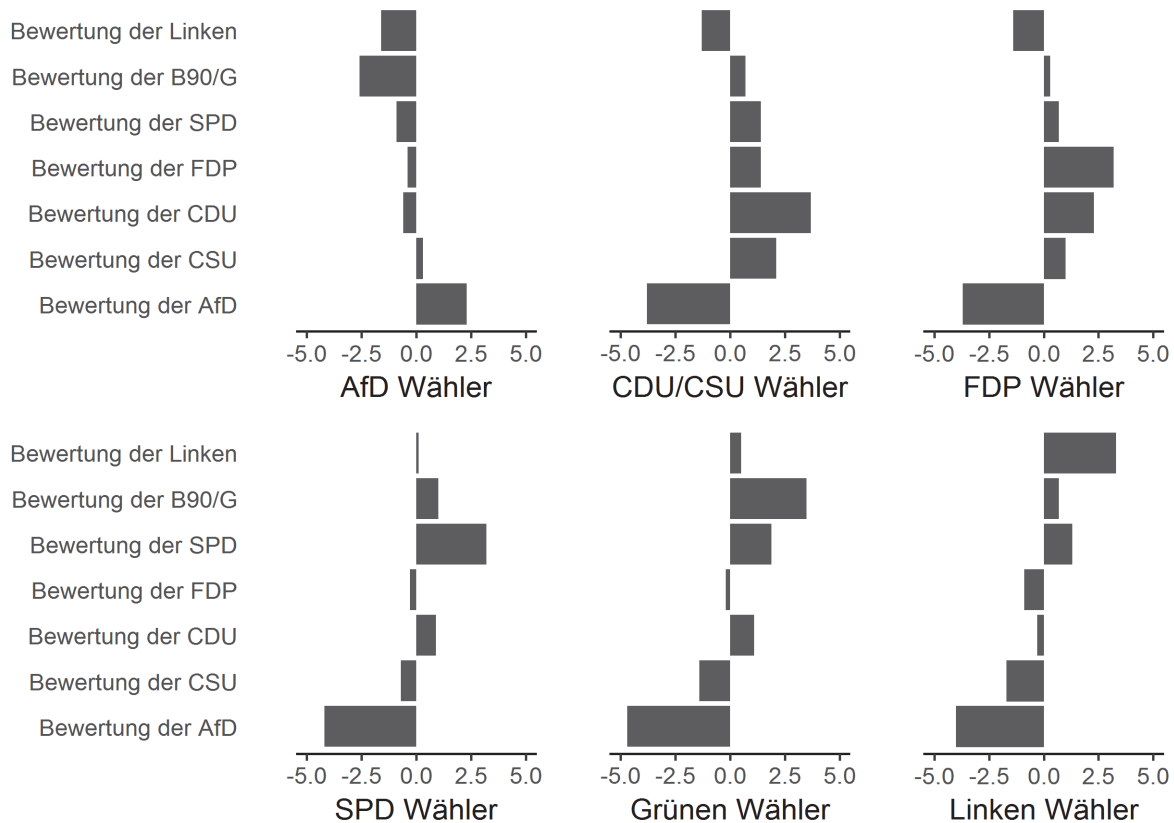
Darstellung 11: Demokratiezufriedenheit der verschiedenen Wählerschaften*

*Quelle: Berechnungen auf Basis der GLES-Befragungen (Roßteutscher et al. 2017). Die Werte sind gewichtet nach dem bereitgestellten Ost-West-Gewicht. Die Skalenpunkte bedeuten: 1: zufrieden, 2: eher zufrieden, 3: eher unzufrieden, 4: unzufrieden.

Es lässt sich zunächst feststellen, dass die Wähler der etablierten Parteien, welche bereits auf Bundesebene Regierungsverantwortung übernommen haben, sich zum Großteil eher zufrieden mit dem System zeigen und damit grundsätzlich eine positive Einstellung offenbaren. Dagegen unterscheiden sich, wie zu erwarten, insbesondere AfD-Wähler von diesem Muster. Die AfD-Wähler sind zum Großteil (eher) unzufrieden. In weniger starkem Ausmaß ist eine solche Tendenz auch bei der Linkspartei zu sehen. Trotz allem ist auch bei den beiden Flügelparteien, AfD und Linke, ein gewichtiger Anteil an Wählern vorzufinden, welche durchaus zufrieden mit der aktuellen Demokratie in der Bundesrepublik sind. Bei der Linkspartei sind diese sogar in der Mehrheit. Dies lässt zumindest vermuten, dass ein zentrifugaler Wettbewerb langfristig auch zu elektoralen Verlusten bei den Flügelparteien führen könnte und die-

se mutmaßlich durchaus den Spagat zwischen der Mobilisierung der (eher) Zufriedenen und der (eher) Unzufriedenen bewältigen müssen.

Um die affektive Dimension abzubilden, wird die mittlere Bewertung der Parteien durch die verschiedenen Wählerschaften im Folgenden betrachtet. Es ist natürlich trivialerweise zu erwarten, dass Wähler die eigene Partei im Schnitt besser bewerten. Allerdings ist die Frage, ob systematische Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen festgestellt werden können. Hierfür wird die Frage nach der Sympathiebewertung der Parteien verwendet, welche in der GLES von +5 („halte sehr viel von dieser Partei“) bis -5 („halte überhaupt nichts von dieser Partei“) reichen (vgl. Dokumentation zu Roßteutscher et al. 2017). Die mittleren Bewertungen verteilen sich dabei wie folgt:

Darstellung 12: Demokratiezufriedenheit der verschiedenen Wählerschaften*

*Quelle: Berechnungen auf Basis der GLES-Befragungen (Roßteutscher et al. 2017). Die Mittelwerte sind gewichtet nach dem bereitgestellten Ost-West-Gewicht. Die Skala reicht von +5 („halte sehr viel von dieser Partei“) bis -5 („halte überhaupt nichts von dieser Partei“).

Es sind zunächst einmal deutlich drei (bis vier) Cluster zu erkennen. Die Wähler der Union, SPD, FDP und Grünen bewerten zwar jeweils ihre eigene Partei am positivsten, aber die anderen, etablierten Parteien werden von diesen Wählern immerhin auch neutral bis positiv gesehen. Die Ausnahme ist die CSU (und teilweise die FDP), welche von den Grünen- und SPD-Wählern tendenziell negativ bewertet wird (bzw. werden). Weiterhin bewerten sich insbesondere die Wählerschaften der FDP und Union sowie der Grünen und der SPD eher positiv – was den vormaligen etablierten Koalitionsmustern entspricht. Am größten ist die mittlere affektive Distanz zu der AfD. Diese wird mit Abstand am negativsten von allen anderen Parteien bewertet. Das umgekehrte Muster ist bei den AfD-Wählern zu erkennen. Diese bewerten wiederum alle anderen Parteien negativ. Umso linker die Partei ist, desto negativer wird diese auch von den AfD-Wählern im Mittel gesehen. Die Ausnahme ist hier wieder die CSU, welche wesentlich näher am Wählermilieu der AfD zu sein scheint. Auf dem linken Flügel zeigt sich kein vergleichbares Muster.

Die Linke wird zwar von den Unions- und FDP-Wählern eher negativ bewertet, aber von den Grünen- und SPD-Wählern im Mittel eher neutral bis positiv verortet.

Insgesamt kann damit durchaus auch eine Polarisierung bei den affektiven Distanzen zwischen den Wählerschaften beobachtet werden, die vor allem die AfD betrifft. Diese wird von den anderen Wählerschaften negativ bewertet und deren Wählerschaft bewertet wiederum alle anderen Parteien im Mittel negativ. Dagegen ist eine Ausgrenzung der linken Flügelpartei prinzipiell nicht aus diesen Daten zu erkennen. Ob sich eine Isolierung der verschiedenen Wählerpopulationen, wie in der Tendenz zu sehen, verstärken könnte und dies auch zu einem generellen Vertrauensverlust¹³ in die Politiker der Gegenseite führen könnte, ist aber nur zu mutmaßen. Damit scheint zumindest auf dem rechten Flügel einge-

¹³ Dies ist insofern besonders relevant, als das Vertrauen ein wichtiges Fundament der repräsentativen Demokratie ist (vgl. zur Bedeutung von Vertrauen im politischen System Angenendt (2018); weiterführend Angenendt und Schmitt [2015]).

schränkt die Voraussetzung für eine weitere Polarisierung gegeben zu sein. Abschließend sollen die Ergebnisse in ihrer Bedeutung für das deutsche Parteiensystem diskutiert werden.

Diskussion

Das Konzept des polarisierten Pluralismus (Sartori 1976) und die Mikrofundierung der Zusammenhänge (Schmitt und Franzmann 2018) bieten einen möglichen Erklärungsansatz zu der Frage, welche Wirkung eine Große Koalition im Parteienwettbewerb entfalten kann. Wenn spezifische Bedingungen erfüllt sind, sollte eine solche Koalition einen Polarisierungseffekt entfalten. Insbesondere sind hierfür die zentrale Lage der Regierungsparteien und die mangelnde Aussicht auf eine zukünftige Regierungsbeteiligung der oppositionellen Akteure verantwortlich: der *Mechanismus der eingeschränkten Konkurrenz* (Schmitt und Franzmann 2018). Eine substantielle Unzufriedenheit im Elektorat sollte diesen Effekt zudem verstärken. Dieser Ansatz bietet eine Erklärung für die beobachteten zentrifugalen Dynamiken unter der dritten Großen Koalition nach der Bundestagswahl 2013. Weiterhin ist es aus dieser Theorie heraus plausibel, dass unter der zweiten Großen Koalition kein solcher Effekt zu beobachten ist, da hier keine idealtypische Zentrumskoalition präsent war, sowie ein Lagerwahlkampf zwischen Rot-Grün und Schwarz-Gelb geführt wurde. Aus dieser Perspektive stellt Deutschland für das theoretische Modell einen typischen Fall dar. Allerdings ist bemerkenswert, dass die zentrifugale Dynamik unter der schwarz-gelben Koalition überhaupt erst eine anschließende Polarisierung ermöglicht hat, da der moderate Kurs der Union eine der Gründungsursachen für die AfD war (Franzmann 2014).

Insgesamt deuten die ausgeführten Dynamiken im deutschen Parteiensystem auf eine Entwicklung vom moderaten zum polarisierten Pluralismus hin. Die Fragmentierung und ideologische Spannweite ist bereits bei den letzten Bundestagswahlen gestiegen, wobei dieser Anstieg am stärksten 2017 war. Die Zersplitterung der Opposition und die zentral positionierte Koalitionsregierung sowie mit Einschränkungen die Konflikte mit der AfD entsprechen den von Sartori beschriebenen Mustern, welche im polarisierten Typ zu erwarten sind. Interessanterweise könnte damit dieser Parteiensystemtyp eine Renaissance im deutschen Parteiensystem erleben.

Was bedeutet diese Entwicklung für die Zukunft des deutschen Parteiensystems? Eine Prognose ist prinzipiell hinsichtlich politikwissenschaftlicher Frage-

stellungen immer schwierig zu treffen, da die Wahrscheinlichkeit des Falschliegens erheblich scheint. Die Dynamiken im Parteienwettbewerb werden von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt und unterliegen einer gewissen Pfadabhängigkeit. Der beschriebene Ansatz vereinfacht zwangsläufig und hat nur den Anspruch einen spezifischen Mechanismus erklären zu wollen. Trotzdem soll abschließend noch eine mögliche Antwort diskutiert werden, um die Implikationen der Analyse abschätzen zu können. Es lässt sich mindestens eine pessimistische Antwort aus der Perspektive des theoretischen Modells und eine (verhalten) optimistische Antwort aus den empirischen Beobachtungen zu den europäischen Parteiensystemen finden.

Aus der pessimistischen Sicht des Modells würde sich die bisherige Konstellation verfestigen. Die Große Koalition würde zunehmend schwächer werden, wodurch weitere moderate Parteien in die Koalition integriert werden müssten (z.B. die Grünen). Diese würden dann wiederum geschwächt werden und der Wettbewerb würde sich weiter zentrifugal entwickeln, solange bis die Funktionalität des Parteiensystems gar nicht mehr gegeben und eine Koalitionsbildung prinzipiell nicht mehr möglich ist.

Dagegen zeigen sich in den Entwicklungen der europäischen Parteiensysteme allerdings durchaus Fälle, die die Polarisierungsdynamik durchbrochen und sich zu moderaten Parteiensystemen entwickelt haben (vgl. zum Beispiel die Beobachtungen von Beyme 2000: 158 ff.; Hloušek 2010). Aus Sicht des beschriebenen Ansatzes gibt es hierfür prinzipiell drei Möglichkeiten: (1) Die Flügelparteien integrieren sich in das System und kooperieren mit den anderen Parteien. Im Zuge dessen moderieren diese ihre Positionen und tragen somit zur Depolarisierung bei, wie z.B. bei einigen kommunistischen Parteien in westeuropäischen Systemen zu beobachten war. Sollte die SPD wieder beim Elektorat an Zustimmung gewinnen, wäre möglicherweise eine Rot-Rot-Grüne Koalition als idealtypische Flügelkoalition möglich. (2) Theoretisch ist es auch möglich, dass der Wähler den zentrifugalen Kurs der Parteien auf Dauer abstrahlt und dadurch wieder andere Koalitionsmuster ermöglicht. Mutmaßlich scheint die Unzufriedenheit mit dem aktuellen System nach den ausgeführten Zahlen der GLES selbst bei AfD-Wählern nicht so groß zu sein, dass ein zentrifugaler Kurs der Partei unbedingt dauerhaft getragen wird. (3) Als letzte Überlegung ist auch zu nennen, dass Polarisierung eine Strukturierung des Wettbewerbs voraussetzt. Diese scheint sich im deutschen Parteiensystem insbeson-

dere an der libertär-autoritären Dimension abzubilden. Durch die Abnahme der Bedeutung von Themen, z.B. der Flüchtlingsfrage, und dem Eintreten von neuen Themen in den Wettbewerb kann sich eine solche Struktur natürlich wandeln und somit die Dynamiken verändern. Insgesamt gibt es also sowohl Argumente für die eine und die andere Antwort auf die Frage nach der Zukunft des deutschen Parteiensystems aus der hier erörterten theoretischen Perspektive. Unumkehrbar sind die aktuellen Entwicklungen hin zum polarisierten Pluralismus allerdings auf keinen Fall.

Literatur

- Angenendt, Michael. 2018. Parteienvertrauen in Deutschland 2017. *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung* 24, 106-111.
- Angenendt, Michael und Johannes Schmitt. 2015. (Warum) Vertrauen wir Politikern?: Kontextuelle und individuelle Determinanten politischen Vertrauens. In *Krisen, Prozesse, Potenziale. Beiträge zum 4. Studentischen Soziologiekongress, 04.-06.10.2013 in Bamberg*, Hrsg. Simon Scholz und Julian Dütsch, 293-317. Bamberg: University of Bamberg Press.
- Beyme, Klaus von. 2000. *Parteien im Wandel: Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Capoccia, Giovanni. 2002. Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment. *Journal of Theoretical Politics* 14 (1), 9-35.
- Dalton, Russell J. 2008. The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences. *Comparative Political Studies* 41 (7), 899-920.
- Decker, Frank. 2009. Koalitionsaussagen und Koalitionsbildung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51, 20-26.
- DiMaggio, Paul, John Evans und Bethany Bryson. 1996. Have American's Social Attitudes Become More Polarized? *American journal of sociology* 102 (3), 690-755.
- Esteban, Joan-Maria und Debraj Ray. 1994. On the Measurement of Polarization. *Econometrica* 62 (4), 819.
- Evans, Jocelyn. 2002. In Defence of Sartori: Party System Change, Voter Preference Distributions and Other Competitive Incentives. *Party Politics* 8 (2), 155-174.
- Franzmann, Simon T. 2011. Competition, contest, and cooperation: The analytic framework of the issue market. *Journal of Theoretical Politics* 23 (3), 317-343.
- Franzmann, Simon T. 2014. Die Wahlprogrammatik der AfD in vergleichender Perspektive. *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung* 20, 115-124.
- Franzmann, Simon T. 2015. Towards a real comparison of left-right indices: A comment on Jahn. *Party Politics* 21 (5), 821-828.
- Franzmann, Simon T. 2016a. Calling the Ghost of Populism: The AfD's Strategic and Tactical Agendas until the EP Election 2014. *German Politics* 25 (4), 457-479.
- Franzmann, Simon T. 2016b. Von AfD zu ALFA: Die Entwicklung zur Spaltung. *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung* 22, 23-37.
- Franzmann, Simon T. und André Kaiser. 2006. Locating Political Parties in Policy Space: A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12 (2), 163-188.
- Gilbert, G. Nigel. 2010. *Agent-based models*. Los Angeles [u.a.]: SAGE Publications.
- Han, Sung Min. 2015. Income inequality, electoral systems and party polarisation. *European Journal of Political Research* 54 (3), 582-600.
- Hazan, Reuven Y. 1995a. Attacking the Centre: "Moderate-Induced Polarization" in Denmark and The Netherlands. *Scandinavian Political Studies* 18 (2), 73-95.
- Hazan, Reuven Y. 1995b. Center Parties and Systemic Polarization: An Exploration of Recent Trends in Western Europe. *Journal of Theoretical Politics* 7 (4), 421-445.
- Hloušek, Vít. 2010. Seeking a type: The Czech party system after 1989. *Politics in Central Europe* 6 (1), 90-109.
- Iyengar, Shanto, Gaurav Sood und Yphtach Lelkes. 2012. Affect, Not Ideology. *Public Opinion Quarterly* 76 (3), 405-431.
- Jahn, Detlef. 2011. Conceptualizing Left and Right in comparative politics: Towards a deductive approach. *Party Politics* 17 (6), 745-765.
- Jun, Uwe. 2007. Parteiensystem und Koalitionskonstellationen vor und nach der Bundestagswahl 2005. In *Die Bundestagswahl 2005. Analysen des wahlkampfes und der wahlergebnisse*, Hrsg. Frank Brettschneider, Oskar Niedermayer und Bernhard Wessels, 491-515. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Jun, Uwe. 2008. Auf dem Weg zur Großen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005. In *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition*, Hrsg. Jens Tenscher und Helge-Lothar Batt, 27-54. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH.
- Klingemann, Hans-Dieter. 2005. Political Parties and Party Systems. In *The European voter. A comparative study of modern democracies*, Hrsg. Jacques Thomassen, 22-63. Oxford: Oxford University Press.
- Mölder, Martin. 2015. The validity of the RILE left-right index as a measure of party policy. *Party Politics* 22 (1), 37-48.
- Niedermayer, Oskar. 2008. Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005. In *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, Hrsg. Oskar Niedermayer, 9-36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Niedermayer, Oskar. 2018. Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems. In *Handbuch der deutschen Parteien*, Hrsg. Frank Decker und Viola Neu, 97-126. Wiesbaden: Springer VS.
- Pelizzo, Riccardo und Salvatore Babones. 2007. The Political Economy of Polarized Pluralism. *Party Politics* 13 (1), 53-67.
- Powell, G. Bingham. 2015. Ideological Trend and Changing Party System Polarization in Western Democracies. In *Politics in South Asia. Culture, rationality and conceptual flow*, Hrsg. Siegfried O. Wolf, Jivanta Schöttli, Dominik Frommherz, Kai Fürstenberg, Marian Gallenkamp, Lion König und Markus Pauli. Cham: Springer International Publishing.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems*. New York: Cambridge University Press.
- Schmitt, Johannes. 2014. *A Microfoundation of Centrifugal Dynamics in Party Systems*. Working Paper presented on the ECPR Graduate Conference (Innsbruck).
- Schmitt, Johannes. 2015. Computersimulationen als Werkzeug in der Politikwissenschaft: Chancen und Nutzen agentenbasierter Modellbildung. *Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung* 21, 110-120.
- Schmitt, Johannes. 2016. *How to Measure Ideological Polarization in Party Systems*. Working paper prepared for the ECPR Graduate Student Conference (Tartu).
- Schmitt, Johannes und Simon T. Franzmann. 2017a. *Measuring Ideological Polarization in Party Systems: An Evaluation of the Concept and the Indicators*. Working paper presented on the 7th Annual General Conference of the European Political Science Association (EPSA).
- Schmitt, Johannes und Simon T. Franzmann. 2017b. *The Origins of Party System Polarization: How Institutions, Parties and Voters shape the Ideological Spreading in Party Systems*.
- Schmitt, Johannes und Simon T. Franzmann. 2017c. Wie schädlich sind große Koalitionen? Zum Zusammenhang von Regierungs-Oppositionskonstellation und ideologischer Polarisierung. In *Parteien unter Wettbewerbsdruck*, Hrsg. Sebastian Bukow und Uwe Jun, 89-210. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmitt, Johannes und Simon T. Franzmann. 2018. A Polarizing Dynamic by Center Cabinets?: The Mechanism of Limited Contestation. *Historical Social Research* (forthcoming).
- Strøm, Kaare. 1990. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science* 34 (2), 565.

Zitierte Datenquellen

- Bakker, Ryan, Catherine de Vries, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Gar Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen und Milada Anna Vachudova. 2014. Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2010. *Party Politics* 21 (1), 143-152.
- Döring, Holger und Philip Manow. 2016. *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version*.
- Rattinger, Hans, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, Bernhard Weßels und Aiko Wagner. 2017a. *Nachwahl-Querschnitt (GLES 2009)*. ZA5301 Datenfile Version 4.0.1. Köln.
- Rattinger, Hans, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, Bernhard Weßels, Christof Wolf, Aiko Wagner und Heiko Giebler. 2017b. *Nachwahl-Querschnitt (GLES 2013)*. ZA5701 Datenfile Version 3.0.0. Köln: GESIS Data Archive.
- Roßteutscher, Sigrid, Rüdiger Schmitt-Beck, Harald Schoen, Bernhard Weßels, Christof Wolf und Aiko Wagner. 2017. *Nachwahl-Querschnitt (GLES 2017)*. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA6801 Datenfile Version 1.0.0. Köln.
- Volkens, Andrea, Pola Lehmann, Theres Matthieß, Nicolas Merz, Sven Regel und Bernhard Weßels. 2017. *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR): Version 2017b*. Berlin.

Das beschleunigte Parlament – Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags

Sophie Karow, M.A.¹

Parlamente machen Politik. Eine Kernkompetenz liegt dabei in der Erarbeitung und dem erfolgreichen Durchbringen von Gesetzesvorhaben. Dabei fällt der im Parlament die Mehrheit stellenden Koalition und ihrer Regierung eine tragende Rolle zu. Der Umwelt von Parlamenten wird eine zunehmende Beschleunigung unterstellt, in deren Folge das Parlament in seiner Reaktion permanenten Zeitdruck erfährt, den es zu organisieren gilt (Rosa 2005, 2012; Döring 1995; Bohmann/Laux 2018). Die zugrunde gelegte Annahme ist dabei, dass sich die gesellschaftlichen Entwicklungen und Politik desynchronisiert haben, aber gleichzeitig ein Bestreben da ist diese Desynchronisation so gering wie möglich zu halten (Rosa 2005; Goetz 2009; Saward 2017). Die beteiligten Akteure haben dabei einen Gestaltungsspielraum und konkrete Agenda-Setzer-Macht, um mit einer gewissen Zeitautonomie zu agieren oder zu reagieren (Riescher 1994; Döring 2005; Dreischer 2009). Damit stellt sich die Frage: Inwieweit reagiert der Gesetzgeber auf diese Desynchronisation? Beschleunigt er selbst seine Prozesse?

Der deutsche Gesetzgebungsprozess eignet sich für eine solche Betrachtung in besonderem Maße, da seine Rahmenbedingungen im Grundgesetz festgelegt und über die Jahre gleichgeblieben sind. Das Diskontinuitätsprinzip² für die vierjährigen Legislaturperioden und die klare Gliederung in einzelne Prozessabschnitte, die im formalen Teil der Gesetzgebung transparent nachvollziehbar sind, geben nicht nur Einblick in das Verfahren, sondern erlauben es auch die Zeitabschnitte auf ihre Dauer hin zu untersuchen und zu bewerten. Gesetzgebungsprozesse lassen sich nicht unendlich beschleunigen, aber das heißt nicht, dass sie nicht trotzdem schneller

werden. Mit einer Gesetzgebungsdauer von durchschnittlich 181 Tagen (Zeitraum 1990-2013, Karow/Bukow 2016: 79) und der Möglichkeit Gesetze in minimal drei Tagen zu verabschieden, ist das Beschleunigungspotential des Deutschen Bundestags noch nicht ausgeschöpft. Des Weiteren findet nicht nur eine zunehmende Professionalisierung von Parteien statt (Bukow 2013), sondern auch von Parlamenten (Ismayr 2012: 24-28), womit arbeitsoptimierende Maßnahmen einhergehen. Grundsätzlich hat das Parlament jedoch seine „Eigenzeit“ (Dreischer 2009: 32) und vollzieht in der Willensbildung innerhalb eines Gesetzesvorhabens „Schleifen“ (Bohmann/Laux 2018: 294). Der Druck von außen ist jedoch mit Großereignissen wie Terror oder der sogenannten Flüchtlingskrise auch in der im Oktober 2017 zu Ende gegangenen 18. Wahlperiode nicht kleiner geworden. Daraus ergibt sich die Kernfrage dieses Artikels: Hat der Gesetzgeber in der 18. Wahlperiode weiter dem gesellschaftlichen Beschleunigungsdruck nachgegeben und das Tempo seiner Prozesse erhöht?

Die 18. Wahlperiode (2013 bis 2017) war das dritte Kabinett unter Kanzlerin Angela Merkel und zugleich deren zweite Große Koalition. Die Aushandlung des Koalitionsvertrags zwischen CDU/CSU und SPD verlief geräuschlos und der Bundestag wählte Angela Merkel im Dezember 2013 wieder zur Kanzlerin (Horst 2015). Die erneute und damit dritte Große Koalition aus CDU/CSU und SPD wurde weitläufig als Beständigkeit und höchstens „halber Machtwechsel“ (Korte 2015: 23) wahrgenommen. Diese Beständigkeit wird insbesondere durch Kanzlerin Merkel verkörpert und den von ihr gepflegten Politikstil (Niedermayer 2015: 838). Dem Koalitionsmanagement der Großen Koalition lässt sich ebenfalls Beständigkeit unterstellen: Begleitet von wenig personellem Wechsel kann von einer „Rückkehr“ zur Großen Koalition gesprochen werden, die bereits 2005 bis 2009 regierte. So konnte ohne große Eingewöhnungsphase die Regierungsarbeit beginnen. Kennzeichen der 18. Wahlperiode war außerdem die Dominanz der Regierungsparteien mit rund 80% der Parlamentssitze und der dagegen recht schwachen Opposition aus zwei Parteien – Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Im Bundesrat gab es zudem weder eine Regierungs- noch eine Oppositionsmehrheit aufgrund der heterogenen Koalitionskonstellationen auf Landesebene, womit er weder als Veto-Spieler noch als loyaler Mitspieler der Regierung anzusehen ist. Trotz einiger Eigen- bzw. Neuheiten ist die 18. Wahlperiode damit keine Phase des politischen Aufbruchs wie zum Beispiel die 14. Wahlperiode, wo man mit der neuen rot-grünen Regierung auch eine

¹ Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl Vergleich politischer Systeme und Politikfeldanalyse, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Das Diskontinuitätsprinzip legt u.a. fest, dass am Ende einer Wahlperiode alle laufenden Gesetzesverfahren automatisch beendet sind. In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages heißt es dazu: „Am Ende der Wahlperiode des Bundestages gelten alle Vorlagen als erledigt“ Deutscher Bundestag 2017b: § 125. Es ist zwar möglich bereits geschriebene Gesetzesentwürfe in einer neuen Wahlperiode wieder aufzugreifen, das Verfahren beginnt dann allerdings wieder von vorne (Schneider 2002: 99).

Änderung des gepflegten Politikstils und -managements erwartete.

Hypothesen

Aufgrund von äußeren Gegebenheiten, insbesondere einer allgemeinen Beschleunigung von Gesellschaft und ihrer Umwelt, ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber diese als Druck verspürt und seine Verfahren beschleunigt, womit der Gesetzgebungsprozess schneller werden sollte. Diese Entwicklung ließ sich bereits für die vergangenen Wahlperioden nachzeichnen, auch wenn keine lineare Beschleunigung, sondern vielmehr eine Wellenlinie mit sinkender Tendenz in der Gesamtdauer zu erkennen war (Karow/Bukow 2016). Mit einer Gesetzgebungsdauer von 157 Tagen markierte die 17. Wahlperiode (2009-2013) das bisherige Minimum (ebd.: 79). Die politische Lage und die gesellschaftliche Grundtendenz sind nach wie vor unverändert und auch das Einflusspotential durch die Implementierung europäischer Gesetzgebung auf nationaler Ebene ist als nach wie vor hoch anzusehen. Externe Schocks gelten ebenfalls als Ursache für beschleunigte Gesetzgebungsverfahren. Diese wurden in den vergangenen Jahren insbesondere in der Finanz- und Wirtschaftspolitik identifiziert (Laux/Rosa 2009; Bohmann/Laux 2017). Während dieses Thema an Brisanz in der 18. Wahlperiode abgenommen hat beziehungsweise überlagert wurde, stand diese Wahlperiode im Zeichen der Flüchtlingspolitik. Das Thema „Ausländer/Flüchtlinge/Asyl“ wird seit Ende 2014 als das wichtigste von der Politik zu bewältigende Problem in der deutschen Bevölkerung angesehen (Forschungsgruppe Wahlen e.V. 2018). Der dringende gesetzgeberische Handlungsbedarf lässt deshalb voraussetzen, dass keine Entschleunigung stattgefunden hat, sondern auch für die 18. Wahlperiode eine weitere Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses zu erwarten ist:

(H1) Wenn der Gesetzgeber weiterhin auf den externen Beschleunigungsdruck reagiert, wird der Gesetzgebungsprozess auch in der 18. Wahlperiode schneller.

Betrachtet man die einzelnen Akteure in der deutschen Gesetzgebung, so spielt der Bundestag eine wichtige Rolle. Erfolgreiche Gesetze durchlaufen im Gesetzgebungsprozess fünf Phasen (Deutscher Bundestag 2017a: Art. 70-82; Karow/Bukow 2016: 74): Allem voran steht die Vorbereitungsphase, in der unterschiedlichste Akteure (EU, Parteien, Zivilgesellschaft, u.a.) politische Anliegen in Gesetzesvorhaben verschriftlichen. Auf die Initiativphase, in der

Bundesregierung, Bundesrat oder Bundestag den Gesetzesentwurf formal initiieren, folgt die Bundestagsphase, in welcher der Gesetzesentwurf offiziell eingebracht und in zwei bis drei öffentlichen Lesungen behandelt sowie darüber abgestimmt wird. Ab hier ist das formale Verfahren transparent nachvollziehbar. In der darauffolgenden Föderalphase werden die verkündeten Gesetze vom Bundesrat, insbesondere zustimmungspflichtige Gesetze, geprüft und erst durch die Unterschrift des zuständigen Ministers sowie des Bundespräsidenten endgültig verabschiedet (Exekutivphase). In der 18. Wahlperiode war aufgrund der gemischten Mehrheiten im Bundesrat nicht mit einem dominanten Veto-Spieler zu rechnen, der den Gesetzgebungsprozess verzögert hätte. Frühere Studien (König/Bräuninger 2005; Manow/Burkhart 2009) haben außerdem herausgefunden, dass der Bundesrat von seiner Veto-Macht nur äußerst selten Gebrauch macht, womit der Einfluss zwar gegeben ist, aber nur äußerst gering ausfällt. In den vergangenen Wahlperioden ließ sich feststellen, dass sich die Bundestagsphase mit der Zeit verkürzt hat, während die kontrollierenden Phasen, insbesondere die abschließende föderal-exekutive Phase, keine Beschleunigungstendenzen aufweist. So ist zu schlussfolgern:

(H2a) Auch in der 18. Wahlperiode reagiert der Bundestag auf den externen Druck und verkürzt die ihm obliegenden Zwischenschritte (Bundestagsphase), um den Gesetzgebungsprozess insgesamt zu beschleunigen.

(H2b) Gleichzeitig ist für die anderen Phasen der Gesetzgebung (Initiativ-, Föderal- und Exekutivphase) keine Beschleunigung zu erwarten.

In der Formulierung von Gesetzesvorlagen ist die Bundesregierung, obwohl Exekutivorgan, die taktangebende Akteurin. Der Großteil der Gesetzesinitiativen entsteht in den Ministerien und wird von der Regierung in den Bundestag eingebracht (Ismayr 2012: 37). Ein Instrument um diesen formalen Prozess zu beschleunigen, ist die direkte Einbringung ins Parlament über die Regierungsfractionen, da so der Bundesrat nicht im Voraus in den Prozess involviert ist (Döring 2005: 141). In der 12. bis 17. Wahlperiode haben die jeweiligen Regierungen dieses Instrument nur sehr begrenzt und keineswegs über die Zeit vermehrt genutzt (Karow/Bukow 2016: 81). Es war vielmehr auffällig, dass insbesondere die beiden rot-grünen Koalitionen überdurchschnittlich oft auf dieses Instrument zurückgegriffen haben. Es stellt sich damit die Frage, inwiefern in der 18. Wahlperiode

dieses Instrument genutzt wurde. In Anbetracht des äußeren Drucks ist eine vermehrte Nutzung erwartbar:

(H3) Wenn die Regierung der Großen Koalition auf den Zeitdruck durch eine verstärkte Kooperation mit den Regierungsfractionen reagiert, dann bringen diese in der 18. Wahlperiode mehr Gesetze in den Gesetzgebungsprozess ein als in den vergangenen Wahlperioden.

Die aktive Rolle der Parlamente im Gesetzgebungsprozess, also hier des Bundestags, und die Verantwortung gegenüber der Gesellschaft sind hervorzuheben: das Parlament ist „Resonanzraum“, soll „auf der Höhe der Zeit sein“ und muss den „Strom der Ereignisse registrieren und seine internen Zeitstrukturen (Tempo, Sequenz, Radius, Volumen) auf diese externen Herausforderungen einstellen“ (Bohmann/Laux 2018: 304). Als Beispiel für diese Funktionserfüllung als Resonanzraum dient deutlich die Asyl- und Flüchtlingspolitik, die in der medialen Aufmerksamkeit sowie der Bevölkerung ab Ende 2014 als drängend wahrgenommen wurde. Der politische Handlungsbedarf war durch die reale Ankunft von Geflüchteten und dem Agieren anderer Staaten besonders augenscheinlich. Eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke und die Antwort der Bundesregierung attestiert, dass „[d]ie Gesetzgebung im Asyl- und Aufenthaltsrecht [...] insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 von großer Eile und Hektik geprägt“ (Fraktion DIE LINKE 2017: 1) war. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der aufgrund von Zeitdruck mangelnden Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Vorfeld des formalprozeduralen Gesetzgebungsprozesses³. Die Anfrage hinterfragt des Weiteren die tatsächliche Eilbedürftigkeit einiger Gesetzesentwürfe (ebd.: 5). Damit beachten sie ein weite-

res Instrument, das von der Bundesregierung zur Beschleunigung genutzt werden kann. Das Grundgesetz räumt der Regierung in Ausnahmefällen die Möglichkeit ein, ein Gesetz als „besonders eilbedürftig“ (Deutscher Bundestag 2017: Art. 76 (2)) einzustufen. Damit verkürzt sich die Initiativphase, da der Bundesrat höchstens drei statt sechs Wochen für eine Stellungnahme Zeit hat. Wenn die Regierung ihren Handlungsspielraum bezüglich solcher Instrumente ausschöpft, so sollte sich folgendes beobachten lassen:

(H4) Wenn die Regierung der Großen Koalition auf den externen Druck aktiv reagiert, dann nehmen eilbedürftige Gesetzgebungen zu.

Forschungsdesign, Daten und Methodik

In diesem Artikel werden die Ergebnisse der „Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung“ (Karow/Bukow 2016) fortgeführt. Dabei wird die 18. Wahlperiode der Untersuchung hinzugefügt und zusätzlich gesondert betrachtet. Insgesamt liegt der Fokus auf den Wahlperioden nach der Wiedervereinigung, da dadurch systembedingte Änderungen als Erklärung ausgeschlossen werden können. Dem Datensatz von ursprünglich 3.074 verkündeten Gesetzen (12. bis 17. Wahlperiode) wurden 548 verkündete, das heißt alle erfolgreichen, Gesetze der 18. Wahlperiode hinzugefügt, womit 3.622 Fälle in die Analyse einfließen. Die Daten wurden erneut vom Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge, DIP). Die hier beschriebene Dauer der Gesetzgebung bezieht sich auf den formalen Teil des Gesetzgebungsprozesses, wie er oben beschrieben wurde. Das bedeutet, dass der Startpunkt für die Messung der Gesetzgebungsdauer die *Einbringung* eines Gesetzes in den Bundestag ist. Der Endpunkt der Messung ist die *Verkündung* eines Gesetzes. Dazwischen liegen die Messpunkte der *ersten Beratung* und der *Verabschiedung* (dritte Beratung). Letztere grenzt die Bundestagsphase von der Föderalphase ab.

Empirische Befunde

Es wurde erwartet, dass auch die 18. Wahlperiode Beschleunigung im Gesetzgebungsprozess aufweist (H1). Diese Hypothese bestätigt sich: Im Vergleich zur 17. Wahlperiode ist die Gesetzgebung mit 137 Tagen im Durchschnitt rund 20 Tage schneller geworden (Tabelle 1). Sie ist damit auf ein weiteres Allzeittief gesunken. In der siebten Wahlperiode (1972-76) erreichte die Gesetzgebung mit 266 Tagen das bisherige durchschnittliche Maximum. Seither hat sie sich folglich fast halbiert.

³ Die Antwort der Bundesregierung 2017 gibt dabei aufschlussreiche Einblicke in den sonst als „Blackbox“ angesehenen Entstehungsprozess eines Gesetzes auf Initiative der Bundesregierung. Konkret geht es um sogenannte Beteiligungsschreiben zu zehn Gesetzesvorhaben. Diese ermöglichen Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft, hier insbesondere Verbände im Bereich der Asylpolitik, sowie von der Politik Betroffenen, wie Kommunen, Stellung zu einem Gesetzesentwurf zu nehmen. Deren Feedback kann dann in der Kabinettsbefassung berücksichtigt werden. Es lässt sich detailliert nachlesen wann (Datum und zum Teil sogar Uhrzeit) und an wen diese Schreiben versendet wurden. Ferner sind für sieben Vorgänge eine Vielzahl an schriftlichen Beschwerden bezüglich der kurzen Fristsetzung vermerkt (ebd.: 25). Exemplarisch lässt sich so Zeitdruck und Beschleunigung in einem Zeitabschnitt feststellen, der noch vor den hier analysierten Abschnitten liegt (Vorbereitungsphase). Das zeigt das Ausmaß des Phänomens.

Tabelle 1: Dauer der Gesetzgebung in der 1. bis 18. Wahlperiode (WP)

	Dauer WP (Tage)	Anzahl verkündete Gesetze*	Ø Dauer Gesetzgebung (Tage)	Mehrheit Bundesrat**
1. WP (1949-1953)	1461	(545)	199	
2. WP (1953-1957)	1461	(507)	214	
3. WP (1957-1961)	1461	(424)	244	
4. WP (1961-1965)	1461	(427)	254	
5. WP (1965-1969)	1461	(453)	209	
6. WP (1969-1972)	1068	(335)	212	
7. WP (1972-1976)	1461	506	266	
8. WP (1976-1980)	1421	339	234	
9. WP (1980-1983)	875	136	187	
10. WP (1983-1987)	1422	320	259	
11. WP (1987-1990)	1401	366	212	
12. WP (1990-1994)	1421	476	210	M**
13. WP (1994-1998)	1446	544	224	O**
14. WP (1998-2002)	1452	531	173	M**
15. WP (2002-2005)	1087	378	159	O**
16. WP (2005-2009)	1470	609	163	M**
17. WP (2009-2013)	1456	536	157	M**
18. WP (2013-2017)	1462	548	137	M**
Gesamtdurchschnitt (alle WP/12. bis 18. WP)	1375 / 1399	443 / 517	206 / 175	

* In Klammern: Anzahl der verabschiedeten Gesetze, da Anzahl der verkündeten Gesetze nicht verfügbar (Schindler 1999: 2415).

** Angegeben ist die überwiegende Bundesratsmehrheit (R: Regierungsländer; O: Oppositionsländer; M: Mischländer/keine R/O-Mehrheit. Die Wahlperioden 12-14, 17 und 18 weisen wechselnde Mehrheiten auf – 12. WP: 3 Monate R zu Beginn; 13. WP: 1 Jahr M zu Beginn, 14. WP: Jeweils 5 Monate R zu Beginn und O am Ende, 17. WP: 1 Jahr R zu Beginn und 9 Monate O am Ende).

Quelle: Karow/Bukow (2016: 79) und eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Gleichzeitig ist auch erkennbar, dass sich der Umfang der Gesetzgebung nicht weiter erhöht hat, das heißt, dass nicht mehr Gesetze verkündet wurden. Mit 548 verkündeten Gesetzen liegt die dritte Große Koalition deutlich unter dem Pensum der zweiten (n=609) und nur knapp über dem der Vorgänger-Wahlperiode (n=536). Die gesetzgeberische Arbeitsbelastung ist damit als beständig zu bewerten: im Durchschnitt (12. bis 17. Wahlperiode) lag diese bei 0,37 Gesetzen pro Tag und liegt bei 0,38 Gesetzen pro Tag in der 18. Wahlperiode.

Insgesamt gesehen reagiert der Gesetzgeber also auf den externen Beschleunigungsdruck. Anhand von Tabelle 2 lässt sich ablesen, dass die Hauptbeschleunigung dabei in der 18. Wahlperiode entgegen beider Vermutungen (H2a und b nicht bestätigt), insbesondere in der föderal-exekutiven Phase der Gesetzgebung zu finden ist. Mit einer Dauer von 63 Tagen zwischen erster Beratung und Verabschiedung, handelt es sich zwar noch immer um eine schnelle Wahlperiode bezüglich dieser Gesetzgebungsphase, aber sie hat sich nicht weiter beschleunigt. Dafür hat sich die Phase zwischen Verabschiedung und Verkündung mit 19 Tagen um rund drei Wochen verkürzt im Vergleich zur 17. Wahlperiode.

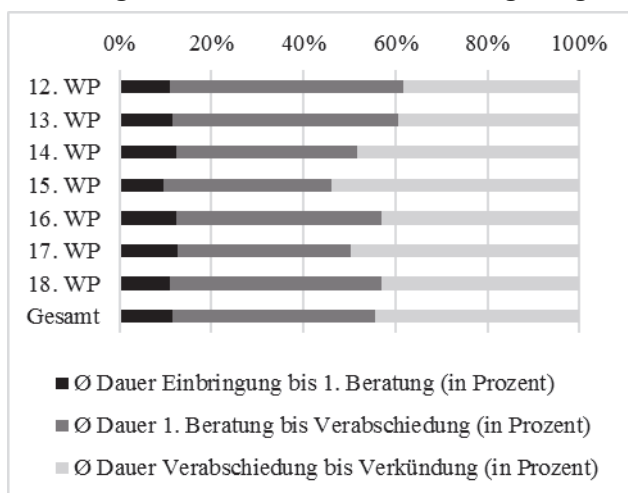
Tabelle 2: Dauer der Gesetzgebung (Einbringung bis Verkündung; pro Wahlperiode)

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	Ø
Ø Dauer Einbringung bis 1. Beratung (in Tagen)	23	26	21	15	20	20	15	20
Ø Dauer 1. Beratung bis Verabschiedung (in Tagen)	107	110	68	58	73	59	63	77
Ø Dauer Verabschiedung bis Verkündung (in Tagen)	81	88	83	85	70	78	59	78

Quelle: Karow/Bukow (2016: 81f) und eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Damit wird deutlich, dass sich ein bislang weitestgehend zeitlich beständiger Zeitabschnitt beschleunigt hat. Betrachtet man die Dauer der Gesetzgebung über die Wahlperioden hinweg relativ zueinander (Abbildung 1), so fällt auf, dass das Verhältnis zwischen der Bundestags- und der föderal-exekutiven Phase im Durchschnitt ausgeglichen ist (44% bzw. 45%), aber durchaus schwankt. Die Bundestagsphase vereinnahmt im Minimum 37% des Prozesses (15. WP) und im Maximum 51% (12. WP), während die föderal-exekutive Phase im Minimum 38% der Zeit beansprucht (12. WP) und im Maximum 54% (15. WP). Die 18. Wahlperiode ist mit 46% zu 43% eine der ausgewogeneren Wahlperioden. Es lässt sich keine Tendenz feststellen, dass einer der Phasen im Verhältnis stetig weniger oder mehr Zeit eingeräumt wird. Die Beschleunigung findet sich in allen Phasen wieder.

Abbildung 1: Prozentuale Dauer der Gesetzgebung



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Bezüglich der Nutzung von Beschleunigungsinstrumenten, konkret der Initiierung von Gesetzen über die Regierungsfaktionen, bestätigt sich auch für die 18. Wahlperiode die Hypothese nicht, dass der externe Druck zu einer verstärkten Nutzung der zur Verfügung stehenden Beschleunigungsmöglichkeiten führt (H3). Nur 8,4 Prozent aller Gesetze wurden in der vergangenen Legislaturperiode von den Regierungsfaktionen eingebracht (Tabelle 3). Im betrachteten Zeitraum ist dies der niedrigste Wert. Es ist vielmehr zu erkennen, dass die (erfolgreiche) gesetzgeberische Tätigkeit von Seiten der Bundesregierung noch weiter zugenommen hat: 88,9 Prozent aller Gesetze wurden von der Bundesregierung initiiert.

Auch Kooperationsentwürfe der Regierung mit Oppositionsparteien und sonstige gesetzgeberische Initiativen haben weiter abgenommen. Dies ist ein deutliches Zeichen für die geringe Einbindung und schwache Stellung der Opposition, die in diesem Bundestag mit 127 Sitzen (20,2%) Prozent außergewöhnlich klein war.

Bezüglich des Instruments der Eilbedürftigkeit (H4) ist dafür erkennbar, dass die 18. Wahlperiode einen Sonderfall darstellt: jedes vierte Gesetz war eilbedürftig (Tabelle 4). Damit wird offensichtlich, dass Eilbedürftigkeit bewusst und vermehrt vom Gesetzgeber eingesetzt wurde, um das Gesetzgebungsverfahren zu verkürzen. Die Verkürzung findet dabei insbesondere in der Initiativphase statt, da dem Bundesrat ein kürzerer Beratungszeitraum eingeräumt wird. H4 bestätigt sich damit.

Bezogen auf den restlichen Prozess eines eilbedürftigen Gesetzes ist festzustellen, dass die Eilbedürftigkeit von Gesetzen in den Wahlperioden 12 bis 16 einen signifikanten Einfluss auf die Dauer der Gesetz-

Tabelle 3: Initiatoren von verkündeten Gesetzen aufgeschlüsselt nach Wahlperiode (in Prozent)

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Bundesregierung	75,4	75,9	75,5	75,1	82,9	81,3	88,9
Regierungsfaktionen	12,2	13,4	17,3	18,3	11,2	12,3	8,4
Kooperationen	6,1	3,1	2,6	2,4	2,3	2,8	0,9
Sonstige*	6,3	7,5	4,5	4,2	3,6	3,5	1,8

* ‚Sonstige‘ umfasst alle weiteren Initiativen, wie den Bundesrat, die Opposition oder Einzelabgeordnete.

Quelle: Karow/Bukow (2016: 81) und eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

Tabelle 4: Eilbedürftigkeit von verkündeten Gesetzen aufgeschlüsselt nach Wahlperiode (in Prozent)

Wahlperiode	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Eilbedürftig	8,4	7,7	7,9	11,4	13,0	10,1	26,1
Nicht eilbedürftig	91,6	92,3	92,1	88,6	87,0	89,9	73,9

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten des Deutschen Bundestages.

gebung hat: Sie wird deutlich kürzer, nämlich um bis zu 82 Tage verglichen mit nicht eilbedürftigen Gesetzen (12. Wahlperiode). In der 18. Wahlperiode ist der Wert nicht signifikant (Sig.=0,336). Eilbedürftige Gesetze waren im Mittelwert nur 8 Tage schneller als nicht eilbedürftige Gesetze. Die Signalwirkung von Eilbedürftigkeit zieht sich folglich nicht durch alle Prozessabschnitte. Es lässt sich unterstellen, dass die deutlich gestiegene Nutzung dieses Instruments dazu geführt hat, dass seine Wirkmächtigkeit abseits von daran hängenden formalen Regeln nachgelassen hat.

Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die 18. Wahlperiode den allgemeinen Trend zur Beschleunigung in der Gesetzgebung bestätigt. Der Gesetzgeber hat dem gesellschaftlichen Beschleunigungsdruck weiter nachgegeben und das Tempo seiner Prozesse erhöht. Außergewöhnlich ist jedoch, dass die festzustellende Beschleunigung vornehmlich in der Endphase der Gesetzgebung festzustellen ist. Darüber hinaus zeichnet sich die 18. Wahlperiode dadurch aus, dass außergewöhnlich viele eilbedürftige Gesetzgebungsprozesse stattgefunden haben. In einem Arbeitsparlament ist die Optimierung von Prozessen und eine damit einhergehend andere Output-Taktung nicht grundlegend falsch. Politik reagiert offensichtlich aktiv auf die Beschleunigung ihrer Umwelt. Dadurch hat sie die Möglichkeit, mitzugestalten und nicht nur zu reagieren. Immer weitere Beschleunigung ist aber auch nicht unkritisch zu sehen: „At what point does minimal democracy become sham democracy or non-democracy?“ (Saward 2017: 372). Das heißt, wann geht die Beschleunigung des Gesetzgebers eigentlich so weit, dass sie den Ansprüchen eines demokratischen Teilhabeprozesses, wie vorgesehen, nicht mehr gerecht wird? Ab wann leidet die Qualität der Gesetzgebung unter immer weiterer Beschleunigung? Diese Frage lässt sich mit einer formalprozeduralen Analyse wie der vorliegenden nicht beurteilen, sondern muss anhand der Analyse konkreter Gesetze beantwortet werden. Hierfür bieten die Erkenntnisse der Gesetzgebungsdauer jedoch einen ersten Anhaltspunkt.

In der politischen Praxis liegt eine weitere Beschleunigung oder ein Halten der Gesetzgebungsdauer auf dem Stand der 18. Wahlperiode in der Hand der Beteiligten. Es ist noch offen, ob sich die Umstände des Starts der 19. Wahlperiode, deren Bundesregierung erst verhältnismäßig spät zu arbeiten beginnen kann, aufgrund der außergewöhnlich langen Koalitionsverhandlungen, in der Dauer des Gesetzgebungsprozesses

niederschlagen werden. Es ist denkbar, dass die bewährte Große Koalition einen schnellen Start hinlegt und sowohl was Dauer als auch Umfang von Gesetzgebung betrifft versucht aufzuholen. Es ist jedoch genauso gut möglich, dass ein entgegengesetzter Effekt eintritt. Anfragen, wie die der Fraktion Die Linke und die Antwort der Bundesregierung, lassen erkennen, dass unter den beteiligten Akteuren durchaus eine kritische Reflexion und ein Zeitbewusstsein vorhanden ist. Es bleibt abzuwarten, wie damit in Zukunft umgegangen wird, und ob der externe Anspruch an die Parlamente, schnell zu handeln, bestehen bleibt.

Literaturverzeichnis

- Bohmann, Ulf/Laux, Henning (2017): Finanzmarktwächter. Über die Synchronisation von Politik und Ökonomie. In: *Berliner Journal für Soziologie* 27 (1), 35–63.
- Bohmann, Ulf/Laux, Henning (2018): *Das synchronisierte Parlament – eine differenzierungstheoretische Perspektive*. In: Brichzin, Jenni/Krichewsky, Damien/Ringel, Leopold/Schank, Jan (Hrsg.): *Soziologie der Parlamente*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 287–305.
- Bukow, Sebastian (2013): *Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bundesregierung (2017): *Antwort der Bundesregierung. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht*. Deutscher Bundestag. Berlin (Drucksache 18/13478).
- Deutscher Bundestag (2017a): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2017b): *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*. Berlin.
- Döring, Herbert (1995): *Time as a Scarce Resource. Government Control of the Agenda*. In: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag, 223–246.
- Döring, Herbert (2005): *Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall*. In: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.): *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verlag, 109–148.

- Dreischer, Stephan (2009): *Parlamente und ihre Zeit. Kategorien der Analyse*. In: Patzelt, Werner J./Dreischer, Stephan (Hrsg.): *Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale*. Baden-Baden: Nomos, 9–54.
- Forschungsgruppe Wahlen e.V. (2018): *Wichtigste Probleme in Deutschland seit 01/2000*. Online verfügbar unter http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1_1.pdf (Abruf am 02.03.2018).
- Fraktion DIE LINKE (2017): *Kleine Anfrage. Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht*. Deutscher Bundestag. Berlin (Drucksache 18/13177).
- Goetz, Klaus H. (2009): How does the EU tick? Five propositions on political time. In: *Journal of European Public Policy* 16 (2), 202–220.
- Horst, Patrick (2015): Das Management der dritten Großen Koalition in Deutschland 2013 bis 2015: unangefochtene Dominanz der drei Parteivorsitzenden. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (4), 852–873.
- Ismayr, Wolfgang (2012): *Der Deutsche Bundestag*. Wiesbaden: Springer VS.
- Karow, Sophie/Bukow, Sebastian (2016): Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1), 69–84.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas (2005): *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Korte, Karl-Rudolf (2015): *Die Bundestagswahl 2013 – ein halber Machtwechsel. Problemstellungen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Die Bundestagswahl, 2013. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, 9–31.
- Laux, Henning/Rosa, Hartmut (2009): Die beschleunigte Demokratie. Überlegungen zur Weltwirtschaftskrise. In: *WSI-Mitteilungen* (10), 547–553.
- Manow, Philip/Burkhart, Simone (2009): *Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan. eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland*. In: Ganghof, Steffen (Hrsg.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 53–67.
- Niedermayer, Oskar (2015): Halbzeit. Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2013. In: *ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (4), 830–851.
- Riescher, Gisela (1994): *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Rosa, Hartmut (2005): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut (2012): *Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umrisse einer neuen Gesellschaftskritik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Saward, Michael (2017): Agency, design and ‘slow democracy’. In: *Time & Society* 26 (3), 362–383.
- Schindler, Peter (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 1949 bis 1999; eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Schneider, Hans (2002): *Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch*. Heidelberg: C.F. Müller.

Das neue Recht der europäischen politischen Parteien

apl. Prof. Dr. Thorsten Koch¹

Auf europäischer Ebene haben sich mitgliedstaatliche Parteien gleicher oder zumindest ähnlicher politischer Ausrichtung zu Verbänden politischer Parteien zusammengeschlossen, die ihrerseits als europäische politische Parteien agieren. Deren Bedeutung ist nicht zu unterschätzen und nimmt zu, auch wenn sie in der öffentlichen Wahrnehmung derzeit noch eine untergeordnete Rolle spielen.² Der Rechtsrahmen für die Tätigkeit dieser europäischen politischen Parteien wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2017 ergänzt und modifiziert. Die bereits im Jahre 2014 erfolgte Neuordnung,³ die den sperrigen Titel „Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen“ trägt, ist ausweislich ihres sechsten Erwägungsgrundes der Notwendigkeit geschuldet, aufgrund der Erfahrungen mit den vorangegangenen Vorschriften⁴ „den rechtlichen und finanziellen Rahmen für europäische politische Parteien und die ihnen angeschlossenen europäischen Stiftungen⁵ zu verbessern, damit sie im vielschichtigen politischen System der Union zu sichtbarerem und effizienterem Akteuren werden können“. Wie nicht anders zu erwarten, werfen die zahlreichen Veränderungen in Bezug auf den rechtlichen und finanziellen Rahmen der Tätigkeit europäischer politischer Parteien auch einige neue Rechtsfragen auf.

1. Die primärrechtlichen Vorgaben

Bestimmungen in Bezug auf die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ enthält das Primärrecht in Art. 10 Abs. 4 EUV⁶ sowie in Art. 224 AEUV;

¹ Der Autor ist außerplanmäßiger Professor an der Universität Osnabrück und Rechtsanwalt.

² H.H. Klein, in: Poguntke/Morlok/Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, 2013, S. 23 (24).

³ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 v. 22.10.2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. L 317 v. 04.11.2014, S. 1.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 v. 04.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABl. L 297 v. 15.11.2003, S. 1.

⁵ Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die europäischen politischen Parteien; eine nähere Befassung mit den Stiftungen muss unterbleiben.

⁶ Eine Art. 10 Abs. 4 EUV teilweise entsprechende Regelung enthält Art. 12 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta.

damit ist die zuvor in Art. 191 EGV enthaltene Regelung⁷ auf zwei Vorschriften verteilt worden. Nach Art. 10 Abs. 4 EUV tragen die politischen Parteien auf europäischer Ebene zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei. Diese Norm wird verschiedentlich als Aufgabenzuweisung verstanden.⁸ Richtigerweise wird man sie aber nur als deskriptive Funktionsbeschreibung⁹ zu interpretieren haben,¹⁰ mit der zugleich die Anerkennung politischer Parteien auf europäischer Ebene erfolgt ist.¹¹ Art. 224 AEUV sieht daran anknüpfend vor, dass das Europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene „und insbesondere die Vorschriften über ihre Finanzierung“ festlegen.

2. Der Begriff der europäischen politischen Partei

Bei den europäischen politischen Parteien, die bislang entsprechend dem Text von Art. 10 Abs. 4 EUV als „politische Parteien auf europäischer Ebene“ bezeichnet wurden, konnte es sich nach dem bisherigen (Sekundär-)Recht um Vereinigungen von Bürgern zur Verfolgung politischer Ziele („politische Partei“¹²) oder Bündnisse von mindestens zweien dieser politischen Parteien („Bündnis politischer Parteien“¹³) handeln.¹⁴ Diese Definition ist durch die Neuordnung

⁷ Ausführl. zur Entwicklungsgeschichte bis zum Vertrag von Lissabon J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, Art. 191 EGV Rn. 2 ff.; s. ferner H. Merten, MIP 11 (2003), S. 40 (41 ff.); dies., in: Poguntke/Morlok/Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, 2013, S. 45 (47 ff.).

⁸ S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 17 (2014); J. Schoo, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 224 AEUV Rn. 4 f.; G. Lienbacher/Th. Kröll, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 25; M. Haag, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., 2015, Art. 10 EUV Rn. 25; s. ferner M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 10 EUV Rn. 21 f.

⁹ In diese Richtung auch R. Stentzel, EuR 1997, S. 174 (180 ff., 182); s. ferner H.H. Klein, in: Poguntke/Morlok/Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, 2013, S. 23 (28): „Funktionsauftrag“.

¹⁰ P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 53, spricht von einer „normative[n] Zielvorgabe“.

¹¹ Vgl. (zu Art. 191 Abs. 1 EGV) Th. Koch, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 f. m.w.N.

¹² Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EG) 2004/2003.

¹³ Art. 2 Nr. 2 Verordnung (EG) 2004/2003.

¹⁴ Art. 2 Nr. 3 Verordnung (EG) 2004/2003.

leicht verändert und verkompliziert worden: Die europäische politische Partei wird jetzt als politische Ziele verfolgendes politisches Bündnis verstanden,¹⁵ das politische Bündnis wiederum als strukturierte Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und/oder politischer Parteien,¹⁶ denen wiederum Bürgerinnen und Bürger angehören.¹⁷ Die Änderung stellt damit klar, dass sich in einer europäischen politischen Partei nicht nur entweder Parteien oder Bürgerinnen und Bürger zusammenschließen können, sondern auch eine gleichzeitige Mitgliedschaft von Parteien und Einzelpersonen möglich ist.

Zu den Voraussetzungen für eine politische Partei auf europäischer Ebene zählte bislang weiter die Rechtsfähigkeit in einem Mitgliedstaat der Union, eine über einen Mitgliedstaat hinausreichende Aktivität, das Bekenntnis zu grundlegenden Werten der Union sowie (mindestens) der Wille zur Teilnahme an Wahlen zum Europäischen Parlament.¹⁸ Daran hat sich nichts Grundlegendes geändert. Die genannten Merkmale bilden jetzt aber die Voraussetzungen für die Registrierung eines politischen Bündnisses bei einer eigens eingerichteten europäischen Behörde für europäische politische Parteien und politische Stiftungen („Behörde“);¹⁹ diese Eintragung ist wiederum konstitutiv für die Eigenschaft als europäische politische Partei.²⁰ Mit der Veröffentlichung der Entscheidung über die Eintragung erwächst der Partei „europäische Rechtspersönlichkeit“;²¹ sie genießt unmittelbar kraft Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten rechtliche Anerkennung und Handlungsfähigkeit.²² Eine vorgängige Rechtsfähigkeit nach Maßgabe mitgliedstaatlichen Rechts führt zu einer „Umwandlung der nationalen Rechtspersönlichkeit in eine diese ablösende europäische Rechtspersönlichkeit“ mit Übergang vorgefundener Rechte und Pflichten.²³ Die Vorschriften des Mitgliedstaates, in dem die Partei ihren Sitz hat, sowie im Falle von Tätigkeiten der Partei in anderen Staaten die dort jeweils geltenden Regelungen bleiben aber subsidiär anwendbar.²⁴

Neben dem Sitz in einem Mitgliedstaat und dem Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht erfordert die Eintragung in das bei der Behörde geführte Register, dass die Organisation oder ihre Mitglieder (!) in mindestens sieben Mitgliedstaaten durch Mitglieder des Europäischen Parlaments oder Mitglieder von nationalen oder regionalen Parlamenten bzw. regionalen Versammlungen vertreten sind oder aber bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens drei Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten haben, ferner die Partei an Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen hat oder teilnehmen will. Des Weiteren muss das Programm der Partei mit grundlegenden Werten der Union in Einklang stehen; dazu zählen Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören;²⁵ darüber hinaus sind relativ detaillierte Anforderungen an die Satzung zu erfüllen.²⁶

Die Neuregelung stellt zunächst (deklaratorisch) klar, dass es ausreichend ist, wenn auf mitgliedstaatlicher Ebene die Mitgliedsparteien europäischer Parteien, nicht aber die europäischen Parteien selbst in Parlamenten oder Versammlungen vertreten sind. Bei diesen „Versammlungen“ muss es sich demnach nicht um Parlamente – verstanden als Gesetzgebungsorgane – handeln. Soweit die Mitgliedschaft von Vertretern einer (Mitglieds-)Partei in „regionalen Versammlungen“ geeignet ist, die Anforderungen an eine europäische politische Partei zu erfüllen, wird man daher in Deutschland angesichts der Tendenz zu größeren Einheiten auch die Ebene der (Land-)Kreise einzubeziehen haben.²⁷ Anderenfalls wäre zu erklären, warum es sich etwa bei der Regionsversammlung der Region Hannover nicht um eine regionale Versammlung handeln soll. Entsprechendes wird (beispielsweise) für die italienischen Provinzen zu gelten haben.

Die vom Sekundärrecht formulierten Anforderungen an eine europäische politische Partei müssen zwangsläufig zu der Frage führen, ob diese Vorgaben mit Art. 10 Abs. 4 EUV und Art. 224 AEUV in Einklang stehen. Wenngleich Art. 224 AEUV im Ausgangs-

¹⁵ Art. 2 Nr. 3 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

¹⁶ Art. 2 Nr. 2 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

¹⁷ Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

¹⁸ Vgl. Art. 3 Verordnung (EG) 2004/2003.

¹⁹ Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²⁰ Art. 2 Nr. 3 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²¹ Art. 12, 15 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²² Art. 13 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²³ Art. 15 Abs. 3 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²⁴ Art. 14 Abs. 2 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a) bis e) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

²⁷ Anders noch *Th. Koch*, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (309 f.); s. ferner *S. Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 26 (2014), der Gesetzgebungskompetenzen verlangt.

punkt nur dazu ermächtigt, die Regelungen für politische Parteien festzulegen, nicht aber Anforderungen an politische Parteien zu definieren, enthält das Primärrecht kaum konkretisierende Merkmale des Parteienbegriffs, was zwangsläufig in einen gewissen (Aus)Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung des Regelungsauftrags aus Art. 224 AEUV münden muss.²⁸ Zunächst darf aber angenommen werden, dass sich bei Schaffung der Normen bzw. der Vorgängerregelungen (Art. 191 EGV, zuvor Art. 138a EGV) der Blick auf die seinerzeit auf Gemeinschaftsebene bereits existierenden Parteien gerichtet hatte.²⁹ Da sich in diesen Parteien aber wiederum primär mitgliedstaatliche Parteien organisierten, werden gegen die Zulassung von Bündnissen politischer Parteien folglich keine Einwendungen zu erheben sein.³⁰

Des Weiteren wird von europäischen politischen Parteien bzw. politischen Parteien auf europäischer Ebene nur gesprochen werden können, wenn diese auch Grundzüge einer überstaatlichen Struktur aufweisen,³¹ weil Parteien auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht zugleich europäische politische Parteien sein können, denn europäische politische Parteien haben dem Grunde nach Anspruch auf finanzielle Mittel aus dem Haushalt der Gemeinschaft, die aber nach der Protokollerklärung Nr. 11 zum Vertrag von

Nizza³² nicht zur unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung von Parteien auf der Ebene der Mitgliedstaaten genutzt werden dürfen. Eine Verwendung von Finanzmitteln der europäischen politischen Parteien zu Zwecken einer unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung insbesondere nationaler Parteien oder Kandidaten wird denn auch (weiterhin³³) ausdrücklich untersagt und auf Mittel „aus anderen Quellen“ als dem EU-Haushalt erstreckt.³⁴ Auch hierin manifestiert sich die Unterscheidung zwischen Parteien auf europäischer und Parteien auf mitgliedstaatlicher Ebene.³⁵ Können Parteien auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht zugleich europäische Parteien sein, so ist aber nichts dagegen zu erinnern, dass das Gemeinschaftsrecht eine gewisse politische Relevanz einer europäischen politischen Partei (oder ihrer Mitglieder) in mehreren Mitgliedstaaten sowie die Bereitschaft zur Mitwirkung auf Gemeinschaftsebene durch die (Bereitschaft zur) Beteiligung an Wahlen zum Europäischen Parlament fordert.³⁶

Problematisieren lässt sich ferner die Verpflichtung der europäischen politischen Parteien auf grundlegende Werte der Gemeinschaft. Indes kann eine überstaatliche Organisation ebenso wenig wie deren Mitgliedstaaten verpflichtet sein, Organisationen an der Willensbildung und politischen Gestaltung mitwirken zu lassen, die sich gegen solche Grundwerte wenden, die nach dem Selbstverständnis eines Staates oder der überstaatlichen Organisation von fundamentaler und identitätsstiftender Bedeutung sind.³⁷ Im Übrigen ist weder Art. 10 Abs. 4 EUV noch dem Sekundärrecht zu entnehmen, dass die europäischen politischen Parteien eine europafreundliche Position einnehmen müssen.³⁸ Unionskritische Parteien und Organisationen können sich aber ebenfalls zu grundlegenden – und unverhandelbaren – Werten wie Menschenwürde, grundlegenden Menschenrechten sowie

²⁸ Vgl. *G. Lienbacher/Th. Kröll*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 23; s. ferner *W. Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 5.

²⁹ *P.M. Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 56; *P. Szczekalla*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 4, 2017, Art. 224 AEUV Rn. 6; *W. Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 2.

³⁰ Vgl. *Th. Koch*, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (309 f.); *W. Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 2; anders *R. Stenzel*, EuR 1997, S. 174 (183 f.).

³¹ Vgl. *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 10 EUV Rn. 48 (2014); *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 10 EUV Rn. 20; *W. Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 2; *G. Lienbacher/Th. Kröll*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 24; *P. Szczekalla*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 1, 2017, Art. 224 AEUV Rn. 8; *Th. Koch*, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (310 f.); anders *P.M. Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 57 f.; *S. Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 25 (2014); *J. Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, Art. 191 EGV Rn. 59; krit. auch *S. Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 1, 2017, Art. 10 EUV Rn. 52.

³² Wiedergegeben u.a. bei *S. Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 2 (2014).

³³ Zuvor Art. 7 Verordnung EG 2003/2004.

³⁴ Art. 22 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

³⁵ Ebenso *G. Lienbacher/Th. Kröll*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 24.

³⁶ Näher *Th. Koch*, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (312 f.); krit. *M. Morlok*, in: Poguntke/Morlok/Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, 2013, S. 29 (32); *H. Merten*, in: Poguntke/Morlok/Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, 2013, S. 45 (61).

³⁷ Ähnl. *S. Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 1, 2017, Art. 10 EUV Rn. 51.

³⁸ *W. Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 2.

Freiheit und Demokratie bekennen.³⁹ Unabhängig von der Haltung zur Union ist zudem schon die Tatsache der Mitwirkung einer Partei an der politischen Willensbildung auf Gemeinschaftsebene geeignet, nach Maßgabe des als Funktionsbeschreibung zu verstehenden Art. 10 Abs. 4 EUV zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und zur Artikulation des Willens von Bürgerinnen und Bürgern beizutragen; die seinerzeitige Vorgabe aus Art. 191 EGV, dass europäische politische Parteien auch ein „Faktor der Integration“ sein sollen, findet sich in Art. 10 Abs. 4 EUV nicht mehr.

Im Ergebnis darf daher angenommen werden, dass der Begriff der politischen Partei auf europäischer Ebene i.S.v. Art. 10 Abs. 4 EUV (bzw. Art. 12 Abs. 2 GrCh) und Art. 224 AEUV durch das Sekundärrecht in zulässiger Weise konkretisiert⁴⁰ und damit zugleich konstituiert⁴¹ worden ist. Allerdings erscheint zweifelhaft, ob namentlich die Bezugnahme auf Grundwerte der Gemeinschaft tatsächlich eine relevante „Sperrwirkung“ in Bezug auf die Anerkennung europäischer politischer Parteien wird entfalten können.⁴²

3. Die Finanzierung der europäischen politischen Parteien

a) Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt

Europäische politische Parteien können grundsätzlich Mittel zur Finanzierung ihrer Arbeit aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union beanspruchen, die auf Antrag bewilligt werden.⁴³ Die Gesamthöhe der zu verteilenden Mittel, die für europäische politische Parteien (und die ihnen angeschlossenen europäischen politischen Stiftungen) bereit stehen, werden im Rahmen der Aufstellung des Haushalts festgelegt;⁴⁴ es existiert weder ein Mindestbetrag noch ein Höchstbetrag, wie er im deutschen

Recht mit der „absoluten Obergrenze“ (§ 18 Abs. 2 PartG) vorgesehen ist.⁴⁵ Allerdings wird man das Europäische Parlament aufgrund des ihm erteilten Regelungsauftrages als grundsätzlich verpflichtet ansehen müssen, überhaupt relevante Mittel vorzusehen. Andererseits werden die insgesamt möglichen Mittel dadurch begrenzt, dass eine relative Obergrenze vorgesehen ist: Die Leistungen aus dem EU-Haushalt dürfen 85 Prozent der erstattungsfähigen Ausgaben einer Partei nicht übersteigen.⁴⁶ Zu diesen erstattungsfähigen Aufwendungen gehören Verwaltungsausgaben und Ausgaben in Zusammenhang mit technischer Unterstützung, Ausgaben für Treffen, Forschung, grenzübergreifende Veranstaltungen, Studien, Informationen und Veröffentlichungen.⁴⁷ Ferner zulässig ist nunmehr eine Finanzierung von Wahlkämpfen in Bezug auf Wahlen zum Europäischen Parlament, auch soweit sich Mitgliedsparteien von europäischen Parteien an der Wahl beteiligen.⁴⁸ Diese Regelung wird sich mit dem im Primärrecht verankerten Verbot der Finanzierung mitgliedstaatlicher Parteien aus EU-Mitteln (s.o.) indes kaum vereinbaren lassen.

Antragsberechtigt sind allein eingetragene europäische politische Parteien, die mit mindestens einem Mitglied im Europäischen Parlament vertreten sind.⁴⁹ Von den insgesamt verfügbaren Mitteln werden 15 Prozent auf die anspruchsberechtigten Parteien „zu gleichen Teilen“ und die verbleibenden 85 Prozent entsprechend dem Verhältnis der Zahl der jeweils von ihnen gestellten Mitglieder des Europäischen Parlamentes verteilt.⁵⁰

An der Verteilung der Haushaltsmittel nehmen danach nur noch Parteien teil, die nicht nur die Voraussetzungen für die Anerkennung als europäische politische Partei erfüllen und entsprechend registriert wurden, sondern zudem im Europäischen Parlament vertreten sind. Ausgeklammert bleiben danach einerseits Mitglieder/Fraktionen des Europäischen Parlamentes, die nicht einer (registrierten) europäischen politischen Partei zuzuordnen sind, andererseits europäische politische Parteien, denen der Einzug in das Europäische Parlament bislang nicht gelungen

³⁹ R. Stentzel, EuR 1997, S. 174 (184 f.).

⁴⁰ M. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 10 EUV Rn. 48 (2014); W. Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 2; für Primärrechtswidrigkeit aber P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 58; s. ferner S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 25 (2014).

⁴¹ Th. Koch, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (312).

⁴² So hat die Behörde für europäische politische Parteien und politische Stiftungen mit Entscheidung vom 09.02.2018 die Allianz für Frieden und Freiheit (APF), in der sich verschiedene rechtsextremistische Parteien, u.a. die NPD, zusammengeschlossen haben, als europäische politische Partei anerkannt.

⁴³ Art. 17 Abs. 1 Satz 1, 18 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁴⁴ Art. 25 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁴⁵ Die Gesamtsumme der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung in Deutschland betrug im Jahre 2017 € 161,8 Mio., vgl. BT-Drs. 18/12303 v. 08.05.2017.

⁴⁶ Art. 17 Abs. 4 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁴⁷ Vgl. Art. 17 Abs. 5, 21 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁴⁸ Art. 21 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁴⁹ Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁵⁰ Art. 19 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

ist. Demgegenüber wurden nach dem zuvor geltenden Recht die (noch) nicht im Europäischen Parlament vertretenen europäischen Parteien zumindest an der „Grundförderung“ in Höhe von 15 Prozent der insgesamt bereit stehenden Mittel beteiligt.⁵¹ Schon diese Regelung ist stark kritisiert worden, weil der „Löwenanteil“ der Mittel aus dem EU-Haushalt den im Parlament vertretenen Parteien vorbehalten wurde.⁵²

Ausgangspunkt dieser Kritik ist, dass sich auch für das europäische Recht ein Gebot der Chancengleichheit und Neutralität im Parteienwettbewerb formulieren lässt,⁵³ das Verfälschungen des Parteienwettbewerbs und sachlich ungerechtfertigten Differenzierungen entgegensteht.⁵⁴ Dass bedeutet indes nicht, dass der hier gewählte Verteilungsmaßstab mit diesen Vorgaben nicht zu vereinbaren ist. So wird im Ausgangspunkt nichts dagegen einzuwenden sein, dass die Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt den registrierten europäischen Parteien vorbehalten werden, denn wenn eine transnationale Aktivität ein zulässiges⁵⁵ oder gar primärrechtlich vorgegebenes⁵⁶ Merkmal einer europäischen politischen Partei bil-

det,⁵⁷ ist es folgerichtig, daran auch bei der Parteienfinanzierung anzuknüpfen.⁵⁸ Dass Parteien, von denen die Anforderungen an europäische politische Parteien nicht erfüllt werden, von der Finanzierung auf Gemeinschaftsebene selbst dann ausgeschlossen sind, wenn sie gleichwohl Abgeordnete in das Europäische Parlament entsenden, begegnet danach keinen Bedenken.⁵⁹

Im Übrigen ist bei der Beurteilung des Verteilungssystems auch der jeweilige normative Bezugsrahmen in den Blick zu nehmen: Die Verteilung der Mittel wird hier letztlich vom Wahlerfolg abhängig gemacht. Eine solche Anknüpfung allein an den Wahlerfolg ist auf Unionsebene auch allein sachgerecht,⁶⁰ weil beispielsweise einer Anknüpfung an die in Eigenmitteln zum Ausdruck kommende Verwurzelung in der Bevölkerung die Strukturen der europäischen politischen Parteien entgegenstehen, die in weitem Umfang mitgliedstaatliche Parteien repräsentieren. Kann die grundsätzliche Teilhabe an der Parteienfinanzierung aber vom Wahlerfolg abhängig gemacht werden, so setzt dies notwendig die vorgängige Beteiligung an einer Wahl voraus; dies ist im deutschen Recht in Bezug auf den wahlerfolgsbezogenen Teil der staatlichen Parteienfinanzierung nicht anders. Es erweist sich daher auch als zulässig, dass neu gegründeten Parteien eine „Wartefrist“ von bis zu einer Wahlperiode auferlegt wird, bevor sie an der Parteienfinanzierung teilhaben können.

Es verbleibt der Umstand, dass eine Antragsberechtigung europäischer Parteien nur besteht, wenn sie mit mindestens einem Mitglied im Europäischen Element vertreten sind. Diese „Sperrwirkung“ gegenüber Parteien, denen der Einzug in das Europäische Parlament nicht gelingt, läuft in der Sache auf die Erforderlichkeit eines Mindest Erfolgs bei Wahlen hinaus. Ein solches Erfordernis einer Mindest-

⁵¹ Art. 10 Abs. 1 lit. a) Verordnung (EG) 2003/2004.

⁵² H.H. Klein, in: Bröhmer u.a. (Hrsg.), FS Ress, 2005, S. 541 (549 f.); s. ferner Th. Koch, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (314 ff.); J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, Art. 191 EGV Rn. 238 („gleichheitswidrige Selbstbedienung“); ähnl. W. Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 15; krit. auch S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 38, 51 (2014); H.H. v. Arnim/M. Schurig, Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung, 2004, S. 63 f.; H. Merten, in: Poguntke/Morlok/Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, 2013, S. 45 (54).

⁵³ Vgl. Th. Koch, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (316); J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, Art. 191 EGV Rn. 82; H.H. Klein, in: Bröhmer u.a. (Hrsg.), FS Ress, 2005, S. 541 (549); P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 224 AEUV Rn. 10, 19.

⁵⁴ Für ein „Mindestmaß an Parteiengleichheit“ auch S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 18 (2014).

⁵⁵ Vgl. M. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 10 EUV Rn. 48 (2014); M. Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 10 EUV Rn. 20; W. Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., 2016, Art. 224 AEUV Rn. 2; G. Lienbacher/Th. Kröll, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 24; P. Szczekalla, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 1, 2017, Art. 224 AEUV Rn. 8.

⁵⁶ M. Haag, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Band 1, 2015, Art. 10 EUV Rn. 23; Th. Koch, in: Ipsen/Stüer (Hrsg.), FS Rengeling, 2008, S. 307 (312).

⁵⁷ Abl. aber S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 224 AEUV Rn. 25 (2014); P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 10 EUV Rn. 57 f.

⁵⁸ Zur Kritik P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 224 AEUV Rn. 10, 19; s. ferner S. Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 1, 2017, Art. 10 EUV Rn. 52, dessen Kritik an Art. 3 der Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014 auf der unrichtigen (s.o.) Annahme beruht, dass die VO eine integrationsfreundliche Haltung einer Partei verlange.

⁵⁹ Krit. aber H. Merten, MIP 19 (2013), S. 30 (32); s. ferner S. Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar, Band 1, 2017, Art. 10 EUV Rn. 55.

⁶⁰ Vgl. dazu H.H. Klein, in: Bröhmer u.a. (Hrsg.), FS Ress, 2005, S. 541 (550); J. Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, Art. 191 EGV Rn. 238.

stimmenzahl ist für sich genommen nicht ungewöhnlich und auch dem Bundesrecht bekannt, indem für die Teilhabe an den wahlerfolgsbezogenen Mitteln aus der staatlichen Parteienfinanzierung ein Stimmenanteil von 0,5 Prozent der Listenstimmen bei Bundestags- oder Europawahlen oder einem Prozent der Listenstimmen bei Landtagswahlen gefordert wird (§ 18 Abs. 4 Satz 1 PartG). Demgegenüber gilt auf europäischer Ebene im Ergebnis eine faktische Mindeststimmenzahl für die Teilhabe an der Parteienfinanzierung, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von der Zahl der Sitze, der Zahl der Wählenden und einer etwaigen „Sperrklausel“ unterschiedlich hoch ist.⁶¹ Diese unterschiedlichen Quoren sind aber zunächst eine Folge des jeweiligen Wahlsystems nach Maßgabe des mitgliedstaatlichen Rechts und nicht ohne Weiteres der Gemeinschaft zuzurechnen; ihre Folgen werden zudem dadurch abgemildert, dass europäische politische Parteien (bzw. deren Mitgliedsparteien) typischerweise in mehreren Mitgliedstaaten kandidieren.⁶² Zudem reicht bereits ein Sitz im Europäischen Parlament für die Antragsberechtigung aus. In Deutschland kann wegen des Fehlens einer Sperrklausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament in Abhängigkeit vom konkreten Wahlergebnis ein Sitz schon mit wenig mehr als 0,5 Prozent der gültigen Stimmen erreicht werden.⁶³

Im Ergebnis ist daher nichts dafür ersichtlich, dass Parteien, die (noch) nicht im Europäischen Parlament vertreten sind, in (chancen-)gleichheitswidriger Weise von der Teilhabe an der Parteienfinanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt ausgeschlossen werden. Die anspruchsberechtigten Parteien erhalten die Zuwendungen sodann nach Maßgabe des sich in der Zahl der von ihnen gestellten Abgeordneten widerspiegelnden Wahlerfolgs, wobei kleinere Parteien durch die gleichmäßige (Vorab-)Verteilung von 15 Prozent des Gesamtbetrages eine relative Begünstigung erfahren. Gegen diesen Verteilungsmechanismus, der grundsätzlich an die vorgefundene Stärke der Parteien anknüpft, lassen sich daher ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken erheben.⁶⁴

b) Spenden

Ein weiteres Instrument der Finanzierung europäischer politischer Parteien bilden Zuwendungen der Mitglieder und Dritter, namentlich Spenden. Hierzu finden sich nunmehr umfangreiche Regelungen, die deutliche Parallelen zu § 25 PartG aufweisen: Grundsätzlich sind die europäischen Parteien berechtigt, Spenden von natürlichen oder juristischen Personen bis zu € 18.000,00 pro Jahr und Spender anzunehmen.⁶⁵ Unzulässig sind aber anonyme Spenden oder Zuwendungen, ferner Spenden von Fraktionen des Europäischen Parlaments, Spenden von „öffentlichen Behörden“ und öffentlichen Unternehmen sowie bestimmte Spenden, die einer Partei aus einem Drittstaat zufließen.⁶⁶ Zuwendungen der Mitglieder einer europäischen politischen Partei dürfen insgesamt nicht mehr als 40 Prozent des Jahresbudgets der Partei ausmachen; für Zuwendungen von Mitgliedern, die zugleich EU-Bürger sind, gilt wiederum die Obergrenze von € 18.000,00.⁶⁷ Soweit eine Spende nicht zulässig ist, muss diese innerhalb von dreißig Tagen nach dem Eingang zurückgegeben werden. Ist dies nicht möglich, ist die Spende der Behörde für europäische politische Parteien und politische Stiftungen mitzuteilen; die Spende wird in diesem Falle eingezogen und im EU-Haushalt verbucht.⁶⁸

Ergänzt werden diese Bestimmungen durch weitere Regelungen zu Meldepflichten: Zusammen mit dem Jahresabschluss ist grundsätzlich eine Aufstellung aller Spenden mit Benennung des Spenders sowie der Art und Höhe der Spende vorzulegen.⁶⁹ Spenden bis zu einem Wert von € 1.500,00 sind hingegen nur als „geringfügige Spenden“ auszuweisen, bei höheren Spenden bis zu einem Wert von € 3.000,00 bedarf die Veröffentlichung der (schriftlichen) Genehmigung des Zuwendenden, widrigenfalls werden diese Spenden ebenfalls als „geringfügige Spenden“ deklariert.⁷⁰ Spenden innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten vor Wahlen zum Europäischen Parlament sind unabhängig von der Höhe wöchentlich zu melden, Einzelspenden im Wert von mehr als € 12.000,00 „umgehend“ mitzuteilen.⁷¹

⁶¹ H. Merten, MIP 19 (2013), S. 30 (31).

⁶² Zu den unterschiedlichen Voraussetzungen H.H. v. Arnim/M. Schurig, Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung, 2004, S. 61 f.

⁶³ Im Jahre 2014 konnten die ÖDP und die Partei „Die Partei“ mit rund 0,6 Prozent der Stimmen jeweils einen Sitz erzielen.

⁶⁴ Abl. aber P.M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 224 AEUV Rn. 20 zur Verordnung (EG) 2003/2004.

⁶⁵ Art. 20 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁶⁶ Art. 20 Abs. 5 lit. a) bis d) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁶⁷ Art. 20 Abs. 7 und 9 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁶⁸ Art. 20 Abs. 6 lit. a) und b) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁶⁹ Art. 20 Abs. 2 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁰ Art. 32 Abs. 1 lit. e) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷¹ Art. 20 Abs. 3 und 4 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

Die Verpflichtung zur Vorlage einer Aufstellung der Spenden gilt nach dem ausdrücklichen Verordnungstext auch für Zuwendungen, die europäische politische Parteien von ihren Mitgliedsparteien erhalten.⁷² Zuwendungen von Mitgliedern, die natürliche Personen sind, werden demgegenüber an dieser Stelle nicht erwähnt, obwohl die Verordnung sie voraussetzt, da insoweit an anderer Stelle eine Höchstgrenze von € 18.000,00 pro Jahr angeordnet wird.⁷³ Dieses (ausdrückliche) Schweigen führt zu der Frage, worin sich Spenden und Zuwendungen unterscheiden. Insoweit fehlt es nach Maßgabe der jeweiligen Definition in den „Begriffsbestimmungen“ zunächst an einem Unterschied in Bezug auf Art und Rechtsgrund der Leistung. Vielmehr werden Zuwendungen allein beschrieben als Leistungen von Mitgliedern zugunsten der Parteien („Zuwendungen von Mitgliedern“).⁷⁴ Dabei handelt es sich nach dem ausdrücklichen Verordnungstext aber nicht um Spenden, denn diese werden definiert als (beliebige) Leistungen „mit Ausnahme von Zuwendungen von Mitgliedern“.⁷⁵

Indes wird die Terminologie nicht konsequent durchgehalten: So soll es neben anonymen Spenden auch anonyme Zuwendungen geben können.⁷⁶ Auch ist mit dem Jahresabschluss „eine Aufstellung der Spender und Zuwendungsleistenden mit ihren Spenden oder Zuwendungen gemäß Artikel 20 Absätze 2, 3 und 4“ vorzulegen,⁷⁷ obwohl sich die hiermit in Bezug genommenen Regelungen allein auf Spenden beziehen. Im Interesse der auch in den Erwägungsgründen, namentlich Nr. 39, geforderten Transparenz wird man daher Rechtspflichten in Bezug auf Spenden im Zweifel auch auf Zuwendungen zu beziehen haben; dies gilt dann folgerichtig auch für die Pflicht zur Rückgabe oder Meldung einer unzulässigen Leistung nach Maßgabe von Art. 20 Abs. 6 der Verordnung. Das (ausdrückliche) Fehlen einer Verpflichtung, mit dem Rechenschaftsbericht auch Zuwendungen von Mitgliedern mitzuteilen, die keine (mitgliedstaatlichen) Parteien sind, wird sich hingegen mit den Mitteln der juristischen Hermeneutik nicht überwinden lassen, zumal sich auch die (Transparenz-)Regeln über die Information der Öffentlich-

keit allein auf Zuwendungen von Mitgliedsparteien beziehen.⁷⁸

4. Rechenschaftspflichten und Sanktionen

Innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf eines Haushaltsjahres haben die europäischen politischen Parteien ihre Jahresabschlüsse nebst einem Prüfbericht und der Aufstellung der Spender/Zuwendungsleistenden vorzulegen.⁷⁹ Sie unterliegen hinsichtlich der ihnen obliegenden Verpflichtungen einer Kontrolle, die durch die Behörde für europäische politische Parteien und politische Stiftungen sowie in Bezug auf die Mittel aus dem EU-Haushalt durch den für deren Festsetzung zuständigen „Anweisungsbefugten“ sowie den Rechnungshof erfolgt.⁸⁰ Die Nichteinhaltung von Verpflichtungen wird mit Sanktionen belegt, wobei zwischen quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Verstößen gegen Rechtspflichten unterschieden wird. Nicht quantifizierbare Verstöße sind insbesondere die Verletzung von Vorgaben in Bezug auf Mitteilungspflichten, namentlich die unterbliebene Übermittlung der Aufstellung der Spender, die fehlende Meldung von Spenden oder die Nichtvorlage des Rechenschaftsberichts.⁸¹ Zu den quantifizierbaren Verstößen zählen die Annahme unzulässiger Spenden oder Zuwendungen sowie Pflichtverletzungen in Zusammenhang mit der Wahlkampffinanzierung und der Verstoß gegen Finanzierungsverbote, namentlich das Verbot der Verwendung von Mitteln aus dem Gemeinschaftshaushalt für die Arbeit mitgliedstaatlicher Parteien.⁸²

Bei nicht quantifizierbaren Verstößen erfolgt eine finanzielle Sanktion, die sich grundsätzlich auf 5 Prozent des Jahresbudgets, bei mehreren Verstößen durch dieselbe Handlung auf 7,5 Prozent und bei wiederholten Verstößen auf 20 Prozent des Jahresbudgets der Partei beläuft;⁸³ dabei wird es sich aber um einen wiederholten Verstoß im gleichen Jahr handeln müssen. Wird die Pflichtverletzung freiwillig angezeigt, bevor eine offizielle Untersuchung eingeleitet wurde, und werden Abhilfemaßnahmen ergriffen, ermäßigt sich die Sanktion auf ein Drittel des jeweiligen Prozentsatzes.⁸⁴ Bei quantifizierbaren

⁷² Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷³ Art. 20 Abs. 9 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁴ Vgl. Art. 2 Nr. 7 und 8 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁵ Art. 2 Nr. 7 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁶ Vgl. Art. 20 Abs. 5 lit. a) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁷ Art. 23 Abs. 1 lit. c) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁸ Vgl. Art. 32 Abs. 1 lit. f) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁷⁹ Art. 23 Abs. 1 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁸⁰ Art. 24 Abs. 2, 25 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁸¹ Art. 27 Abs. 2 lit. a) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁸² Art. 27 Abs. 2 lit. b) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁸³ Art. 27 Abs. 4 lit. a) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁸⁴ Art. 27 Abs. 4 lit. a) Spiegelstrich 4 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

Verstößen wird als Sanktion ein fester Prozentsatz der erhaltenen oder nicht angegebenen Summe festgesetzt, der mindestens 100 Prozent dieser Summe (bei einem Betrag bis € 50.000,00) beträgt und auf bis zu 300 Prozent (bei einem Betrag von mehr als € 200.000,00) ansteigt; dabei ist eine Höchstgrenze von 10 % des Jahresbudgets der betreffenden Partei einzuhalten.⁸⁵ In diesem Rahmen wird jede Spende oder Zuwendung separat betrachtet. Auch bei quantifizierbaren Verstößen ermäßigt sich die Sanktion auf ein Drittel, wenn freiwillig eine rechtzeitige (Selbst-)Anzeige erfolgt.⁸⁶

5. Abschließende Bewertung

Gegenüber der vorangegangenen Verordnung aus dem Jahre 2003 hat sich die Regelungsdichte des EU-Parteienrechts mit der Neuregelung beträchtlich erhöht. Deutlich ausgebaut wurden insbesondere die Rechenschafts- und Offenlegungspflichten sowie die Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeiten, die einen eigenen bürokratischen Apparat nach sich ziehen. Zu begrüßen ist insbesondere die Schaffung von Sanktionierungsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen. Anhaltspunkte für eine Unvereinbarkeit der getroffenen Regelungen mit dem Primärrecht, namentlich in Bezug auf die Voraussetzungen für die Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt, ergeben sich nicht. Hinsichtlich der Regelungstechnik wäre, wie häufig im Gemeinschaftsrecht, mehr begriffliche Präzision wünschenswert. Ihren Praxistest werden die neuen Regelungen erst noch bestehen müssen.

⁸⁵ Art. 27 Abs. 4 lit. b) Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

⁸⁶ Art. 27 Abs. 4 lit. b) Spiegelstrich 6 Verordnung (EU, Euratom) 1141/2014.

Transparenz durch die Hintertür?

– **Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu amtlichen Aufzeichnungen der Bundestagsverwaltung im Zusammenhang mit dem Verifikationsverfahren nach § 23a PartG –**

Dr. Sören Lehmann, Dipl. Finanzwirt (FH)¹

Ein im Januar 2017 ergangenes Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin hat den Betreibern der Website „www.Abgeordnetenwatch.de“ einen umfassenden Zugang zu den Aufzeichnungen der Bundestagsverwaltung über die Prüfung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien auf Basis des Informationsfreiheitsgesetzes zuerkannt. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rechenschaft politischer Parteien sind bisher nicht sehr tiefgehend erforscht. Die Entscheidung gibt Anlass dazu, die Stellung von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG im Gefüge des Grundgesetzes zu beleuchten und auf mögliche Friktionen zwischen den §§ 23 ff. PartG und dem System des IFG hinzuweisen.

Die Zweite Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin hat am 26. Januar 2017 entschieden, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestages dem Verein Parlamentwatch e.V., besser bekannt unter seinem Internetauftritt „Abgeordnetenwatch.de“, Zugang zu den dort vorhandenen Korrespondenzen, Vermerken, Notizen, Dienstanweisungen oder sonstigen amtlichen Aufzeichnungen, die im Zusammenhang mit den Rechenschaftsberichten 2013 sowie den Parteispenden 2013 der Parteien CDU, CSU, SPD, Grüne, Linke und FDP stehen und die bis zum 23. September 2015 gefertigt wurden, einschließlich der Rechenschaftsberichtsakten für das Jahr 2013 in anonymisierter Form zu verschaffen hat².

Dieser so technisch erscheinende Urteilstenor zeitigt erhebliche Folgen: Eine Privatperson hat hier – soweit ersichtlich – erstmals auf Basis von § 1 Abs. 1 S. 1 IFG³ einen tiefen Einblick in die Überprüfungstätigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages erstritten. Im Folgenden soll die Entscheidung kurz vorgestellt und dann einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Sie lässt mit dem Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung einen relevanten verfassungsrechtlichen Ge-

sichtspunkt vollkommen unberücksichtigt und könnte auch aus der Perspektive der Rechtsanwendung unerwünschte Nebenwirkungen entfalten.

I. Sachverhalt und Rechtsansichten

Die beklagte Bundestagsverwaltung lehnte einen auf das Informationsfreiheitsgesetz gestützten Antrag des Klägers auf Zugang zu den das Rechenschaftsjahr 2013 betreffenden Verifikationsunterlagen mit der Begründung ab, das Parteiengesetz verdränge spezialgesetzlich dessen Anwendungsbereich. Da das Informationsfreiheitsgesetz darüber hinaus ohnehin nur einen Zugang zu tatsächlich vorliegenden Informationen gewährleiste und gesonderte Aufzeichnungen und Vermerke im Rahmen des Verifikationsverfahrens nicht anfielen, sei auch aus diesem Grunde ein Anspruch nicht gegeben.

Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Beklagte zurück. Zur Begründung führte sie ergänzend aus, der besondere Grundrechtsschutz der politischen Parteien und der aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien geböten die Annahme einer Sperrwirkung des Parteiengesetzes. Die Parteien hätten – ebenso wie die mit ihnen in Verbindung stehenden Dritten – einen Anspruch auf Wahrung der Vertraulichkeit und auf Datenschutz. Weiterhin werde durch eine Preisgabe der begehrten Informationen das Vertrauensverhältnis zwischen der Beklagten und den Parteien gestört, weil die bisherige Praxis eine enge und vertrauliche Abstimmung zu den sich bei konkreten Einzelfragen ergebenden laufenden Rechenschaftspflichten vorsehe.

Der Kläger war der Ansicht, die §§ 23 ff. PartG stellten keine das IFG verdrängende Rechtsmaterie dar. Nur § 23a Abs. 7 PartG, der eine bereichsspezifische Geheimhaltung von im Verifikationsverfahren erlangten Kenntnissen anordne, sei ein solcher spezialgesetzlicher Ausschluss. Da § 23a Abs. 7 PartG aber nur solche Erkenntnisse erfasse, die nicht die Rechnungslegung der Partei selbst beträfen, ergäbe sich aus der Vorschrift kein Ausschluss für den Zugang zu den begehrten Informationen.

Die Beklagte ergänzte ihr Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren dahingehend, dass auch die Chancengleichheit der politischen Parteien die Versagung eines Informationsanspruchs gebiete. Eine verfassungskonforme Auslegung des Informationsfreiheitsgesetzes führe zu diesem Ergebnis. Werde ein über die Gewährleistungen des Parteiengesetzes hinausgehender Informationszugang ermöglicht, sei die Gleichheit der Parteien wegen einer Möglichkeit

¹ Der Autor ist Rechtsanwalt in Düsseldorf.

² VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris. Die Parallelentscheidung v. 26.1.2017, 2 K 292.16, ist bisher unveröffentlicht.

³ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) i.d.F. des Gesetzes v. 7.8.2013, BGBl I, S. 3154.

zur Ausforschung interner Vorgänge gefährdet. Ein selektiver Informationsbezug ermögliche eine selektive Veröffentlichung von Daten durch Private, so dass staatsseitig eine gleichmäßig alle Parteien treffende Publikation von Rechenschaftsdaten nicht mehr sichergestellt sei. Entsprechend dem in § 6 IFG genannten Ausschlussgrund für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse müsse auch der politische Wettbewerb der Parteien vor Beeinträchtigungen geschützt werden. Auch die Parteienfreiheit und das den Parteien zuteilwerdende Recht auf informationelle Selbstbestimmung geböten die Annahme eines Vorrangverhältnisses des Parteiengesetzes gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz, solange nicht das Informationsfreiheitsgesetz selbst die privaten Daten der politischen Parteien schütze.

II. Die Entscheidung des Gerichts

Das Verwaltungsgericht bejahte einen Anspruch des Klägers aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG auf Zugang zu den das Verifikationsverfahren nach § 23a PartG betreffenden Informationen.

Die §§ 23 ff. PartG seien keine vorrangig zu beachtenden Informationszugangsvorschriften im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG. Als solche seien nur Vorschriften anzusehen, die einen mit dem Informationsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz identischen sachlichen Regelungsgegenstand hätten und die als abschließend zu verstehen seien⁴.

Das Informationsfreiheitsgesetz betreffe unmittelbar nur das Handeln der öffentlichen Verwaltung. Es verfolge insbesondere das Ziel, Verwaltungstransparenz herzustellen und dadurch die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten, die Förderung demokratischer Meinungs- und Willensbildung und eine Verbesserung der Kontrolle staatlichen Handelns herbeizuführen⁵. Insoweit stehe dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen zu.

Die §§ 23 ff. PartG verfolgten demgegenüber einen vollkommen anderen Zweck. Die Veröffentlichungspflichten nach § 23 Abs. 2 S. 2 und 5, Abs. 4 PartG regelten allein eine verpflichtende Unterrichtung des Bundestages und der Öffentlichkeit über Einzelheiten der Parteifinancen. Der Bürger könne hieraus kein subjektives Recht auf einen Zugang zu Verifikationsunterlagen ableiten.

Zwar könnten auch behördliche Veröffentlichungspflichten im Einzelfall Spezialgesetze im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG darstellen. Jedoch verfolgten die §§ 23 ff. PartG eine vollkommen andere Zielsetzung als das Informationsfreiheitsgesetz. Die in § 23 PartG geregelte antragsunabhängige, verpflichtende Offenlegung von Parteifinancen realisiere die verfassungsrechtliche Pflicht der Parteien, ihre Finanzen offenzulegen. Dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG liege die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden könne, die den Parteien in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellten. Derartige Verflechtungen und drohende Abhängigkeitsverhältnisse sollten mithilfe der Publikation offengelegt werden. Dem Wähler solle eine Überprüfung solcher Zusammenhänge und ein Abgleich der Programmatik der politischen Parteien mit der Wirklichkeit ermöglicht werden. Zugleich werde hierdurch ein Schutz der innerparteilichen Demokratie bewirkt und die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb sichergestellt⁶.

§ 23a Abs. 7 PartG stelle nicht eine Bereichsausnahme im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG dar, sondern sei vielmehr ein Ausschlussgrund im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG. Die Vorschrift betreffe im Rahmen des Verifikationsverfahrens gemachte Zufallsfunde. Zwar sei insoweit ein Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG ausgeschlossen, jedoch betreffe dies gerade nicht die übrigen rechnungslegungsbezogenen Unterlagen, welche im Verifikationsverfahren anfielen.

Entgegen der Ansicht der Beklagten sei dem Parteiengesetz auch nicht solange ein Vorrang vor den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes einzuräumen, bis dieses selbst das Grundrecht der Parteien auf informationelle Selbstbestimmung und den Grundsatz der politischen Chancengleichheit zugunsten der Parteien regele. Diese Rechtspositionen der Parteien seien nicht geeignet, den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG insgesamt zu sperren. Vielmehr bedürfe, wenn sich im Einzelfall eine zugunsten der Parteien schutzwürdige Fallkonstellation zeige, die nicht von § 23a Abs. 7 PartG berührt sei, das Informationsfreiheitsgesetz selbst einer verfassungskonformen Auslegung, soweit dann nicht bereits durch unmittelbare Anwendung von §§ 5 oder 6 IFG verfassungskonforme Ergebnisse zu erzielen seien. Derartige Konstellationen seien mit Blick auf die Anordnung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG aber eher eine Ausnahme denn die Regel.

⁴ Unter Zitierung von BVerwG, Urteil v. 3.11.2011, 7 C 4.11, NVwZ 2012, 251; Urteil v. 15.11.2012, 7 C 1.12, NVwZ 2013, 431, 434.

⁵ Unter Zitierung von BT-Drs. 15/4493, S. 6; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 9.

⁶ Unter Zitierung von BVerfGE 24, 300 (356); BVerfGE 111, 54 (83).

III. Stellungnahme

„Abgeordnetenwatch“ hat über die bloße Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten hinaus den Zugang zu den Prüfunterlagen des Bundestagspräsidiums erstritten. Bei unbefangener Betrachtungsweise mag hierin ein erheblicher Zugewinn an Rechenschaftstransparenz liegen. Auf den zweiten Blick ergeben sich sowohl hinsichtlich des rechtlichen Befundes des Verwaltungsgerichts Berlin als auch mit Blick auf die praktischen Konsequenzen der Entscheidung gewisse Bedenken.

Das Gericht beschränkt sich auf eine – am Vorbringen der Beklagten orientierte – knappe Abgrenzung der Rechtspositionen der politischen Parteien. Ob der verfassungsrechtliche Befund so eindeutig ist, wie es die Ausführungen des Gerichts vermuten lassen, ist zumindest fraglich. Zunächst sollen im Folgenden kurz die zur Untersuchung dieser Frage heranzuziehenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe dargestellt werden. In diese Ausgangsüberlegungen wird sodann der Befund des Gerichts eingeordnet.

1. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Die für eine Untersuchung des Komplexes maßgeblichen verfassungsrechtlichen Positionen sind insbesondere das sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ergebende Transparenzprinzip mit seinen Bezügen zum Demokratieprinzip und zu den Wahlgrundsätzen, das Informationsgrundrecht, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Parteien und der mit diesen kontrahierenden Dritten und aus gleichheitsrechtlicher Perspektive das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung.

a) Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG als verfassungsunmittelbare Grundentscheidung

Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG steht sowohl mit dem in Art. 20 Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzip als auch mit den Wahlgrundsätzen des Art. 38 GG in engem Zusammenhang⁷.

Das Grundgesetz geht mit Art. 20 Abs. 2 GG davon aus, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, welches diese durch Wahlen und Abstimmungen und durch Legislative, Exekutive und Judikative ausübt. Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit – sie

bewirken eine solche Willensbildung nicht allein⁸. Die Vorschrift legt die verfassungsrechtliche Rolle der Partei als „Transmissionsriemen“ des für sich genommen diffusen Volkswillens in konkrete Handlungsvorschläge und Anschauungen fest⁹. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG schreibt den Wahlakt als maßgebliche Methode der Machtausübung durch das Volk fest. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG erfüllt in diesem Zusammenhang eine zweiseitige Funktion.

Einerseits ermöglicht die öffentliche Rechenschaft der Parteien dem Volk als Rechenschaftsadressaten eine *Kontrolle* über die Einhaltung des in der Verfassung angelegten Machtsystems: Der Bürger soll sich über Verflechtungen, welche zwischen der Partei und fremden Dritten bestehen, informieren und etwaige Abhängigkeitspotenziale erkennen, welche das über den Wahlakt und die damit einhergehende Stimmenrepräsentation gewollte Transmissionsverhältnis gefährden können¹⁰.

Andererseits unterfüttert die mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ermöglichte Information des Einzelnen *komplementär* den Wahlakt¹¹. Der Bürger kann sich ein Bild davon machen, ob die von der Partei transportierte politische Ausrichtung der Wirklichkeit und seiner eigenen politischen Präferenz entspricht¹². Durch die Informationen aus dem Rechenschaftsbericht wird es dem Bürger ermöglicht, Programmatik und Wirklichkeit des Parteihandelns abzugleichen und gegebenenfalls seine Wahlentscheidung daran auszurichten.

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG hat – zumindest im Norm- und Wertegefüge der Verfassung¹³ – eine nicht zu unterschätzende kontrollierende und komplementäre Bedeutung für das Funktionieren der politischen Willensbil-

⁸ Betont *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 238 f. m.w.N. aus der Literatur.

⁹ Zuletzt BVerfGE 121, 30 (57) m.w.N.; siehe auch *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 8; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 21; anschauliche Darstellung dieser Parteifunktion etwa bei *Stein/Frank*, Staatsrecht, 21. Aufl. 2010, S. 341 f.

¹⁰ So etwa BVerfGE 85, 264 (318 f.); BVerfGE 111, 54 (83), jeweils m.w.N.

¹¹ Siehe nur BVerfGE 24, 300 (356); BVerfGE 85, 264 (319).

¹² So kann er beispielsweise über die Erläuterung des § 24 Abs. 7 Nr. 2 PartG erkennen, ob eine eher dem wirtschaftsfreundlichen Spektrum nahestehende Partei auch wirklich nach dieser Ausrichtung handelt, oder vielmehr Medien unterstützt, die eine ganz andere politische Strömung bedienen.

¹³ Ob dies in der Realität auch zutrifft, kann mit guten Gründen bezweifelt werden. Viele Bürger wissen nicht um die Möglichkeit, die Rechenschaftsberichte politischer Parteien einzusehen, vgl. *Günther*, ZParl 1977, 41, 46, 50; *Kaltefleiter/Nafsmacher*, ZfP 1992, 135, 141; *Düselder/Rieken/Römmele*, ZParl 1993, 179, 188; *Nafsmacher*, ApuZ 16/2000, 15, 20.

⁷ Auf die vielfach betonte Verzahnung auch mit dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie (siehe etwa BVerfGE 85, 264 [319]; BVerfGE 111, 54 [83]) soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

dung. Er kann insbesondere wegen der engen Verzahnung mit dem Demokratieprinzip und den Wahlgrundsätzen als eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung von erheblicher Bedeutung begriffen werden.

b) Freiheitsrechtliche Implikationen

aa) Informationsgrundrecht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG

Bemerkenswerterweise geht die Bundestagsverwaltung ausweislich des Urteilstatbestands davon aus, Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG stelle ein subjektiv-öffentliches Recht auf Informationszugang dar¹⁴. Ob man im Transparenzgebot ein subjektiv-öffentliches Recht sehen kann oder es für sich genommen vielmehr eine objektiv-rechtliche Garantie darstellt, soll an dieser Stelle nicht näher untersucht werden¹⁵. Einen subjektiv-rechtlichen Einschlag erlangt Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG nämlich jedenfalls über das in Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG verankerte Recht auf ungehinderte Information aus allgemein zugänglichen Quellen¹⁶.

Die zentrale Bedeutung dieses Grundrechts für eine informierte und demokratische Öffentlichkeit ist allgemein anerkannt¹⁷. Als Quellen im Sinne der Vorschrift werden alle denkbaren Informationsträger, die Meinungen oder Tatsachen vermitteln, verstanden, unabhängig davon, ob es sich um Inhalte privater oder öffentlicher Art handelt, wobei jedoch der Informationsträger durch Willensakt oder gesetzliche Anordnung die Information auch als allgemein zugänglich bestimmen muss¹⁸. Die allgemeine Zugänglichkeit betrifft hierbei alle Quellen, die für einen Zugang der Allgemeinheit geeignet und bestimmt sind¹⁹. Das Informationsgrundrecht vermittelt dem Einzelnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang in Fällen, in denen die Rechtsordnung eine im staatlichen Einflussbereich liegende Informationsquelle der öffentlichen Zugänglichkeit zuweist, der Staat diesen Zugang aber verweigert²⁰. Ein Recht auf Eröffnung neuer Informationsquellen enthält der grundsätzlich als Abwehrrecht²¹ konstruierte Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG nicht²².

Rechenschaftsberichte stellen Quellen im Sinne der Vorschrift dar. Die Besonderheit in diesem Kontext besteht darin, dass die allgemeine Zugänglichkeit dieser Quelle mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG verfassungsrechtlich in einer qualifizierten Art und Weise prädispositioniert ist²³. Es wird nicht nur bereits auf Verfassungsebene festgelegt, dass eine Quelle allgemein zugänglich ist, sondern auch *in welcher Art und Weise*. Damit vermittelt die Informationsfreiheit in diesem speziellen Fall eine über die bloße Zugangsdimension reichende inhaltliche Wirkrichtung²⁴.

Die Einschätzungsprärogative des Kraft Art. 21 Abs. 5 GG legitimierten Bundesgesetzgebers ist hierbei zu respektieren. Erst, wenn eine Vorenthaltung von Rechenschaftsberichten oder Rechenschaftsinhalten ein derart erhebliches Maß annimmt, dass die demokratietheoretischen Funktionszusammenhänge, in denen das Transparenzgebot steht²⁵, nicht mehr gewährleistet sind, kann der Einzelne unter Berufung auf das Informationsgrundrecht dagegen vorgehen.

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG steht auf einfachrechtlicher Ebene selbständig daneben. Er ist nicht durch das Informationsgrundrecht bedingt, sondern definiert nur gesetzlich die Öffentlichkeit von Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG²⁶. Weitergehend als Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG gewährt das Informationsfreiheitsgesetz einen zwar antragsgebundenen, aber ansonsten voraussetzungslosen Anspruch für Jedermann. Es handelt sich hierbei um ein zur Verwirklichung des Demokratieprinzips installiertes Instrument der Teilhabe an und Kontrolle der Verwal-

¹⁴ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 14.

¹⁵ Siehe dazu bereits *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473.

¹⁶ Siehe für eine ausführliche Herleitung der nun folgenden Überlegungen *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470.

¹⁷ Siehe etwa BVerfGE 7, 198 (208); BVerfGE 20, 162 (174); BVerfGE 103, 44 (59).

¹⁸ BVerfGE 103, 44 (60).

¹⁹ BVerfGE 103, 44 (59 f.).

²⁰ BVerfGE 103, 44 (60).

²¹ Ausführlich etwa *Degenhardt*, in: Bonner Kommentar GG, Bd. II, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 176 f. (Juli 2017) m.w.N.

²² BVerfGE 103, 44 (59 f.).

²³ *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473; *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 119; siehe weiterhin zur Möglichkeit der Anordnung von allgemeiner Zugänglichkeit durch Verfassungsbestimmungen *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 5 Rn. 24, Art. 109a Rn. 3.

²⁴ Die Frage, ob Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG über die bloße Zugangsdimension hinaus auch einen inhaltlichen Mindeststandard an Information schützt, ist bisher ungeklärt. Jedenfalls in Bezug auf den Zugang zu Rechenschaftsberichten wird dies kraft verfassungsunmittelbarer Anordnung (Mittelherkunft, Mittelverwendung, Vermögen) der Fall sein, da ansonsten die Rechenschaftspflicht über den inhaltlichen Weg ausgehöhlt werden könnte, *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473. Zu einer Gewährung von inhaltlichen Mindeststandards aufgrund verfassungsrechtlicher Direktiven siehe auch *Wendt*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. I, 6. Aufl. 2012, Art. 5 Rn. 28; *Degenhardt*, in: Bonner Kommentar GG, Bd. II, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 179 (Juli 2017).

²⁵ S. oben, III. 1. a).

²⁶ H.M. *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor § 1 Rn. 68 ff., 81, 287 m.w.N.; a.A. etwa *Scherzberg/Solka*, in: Fluck/Fischer/Martini, IFG, Bd. I, § 3 IFG Rn. 51 ff. m.w.N.

tungstätigkeit²⁷. In Bezug auf den Zugang zu Rechenschaftsberichten selbst ist der einfachrechtliche Zugangsanspruch nicht von Relevanz. Solange sich der Antragsteller nämlich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, kann ein Anspruch abgelehnt werden, § 9 Abs. 3 IFG. Für die Fragen, die über die bloße Kenntnisnahme der Rechenschaftsberichte hinausgehen, hat das Verwaltungsgericht zutreffend den unterschiedlichen sachlichen Regelungsgegenstand beider Rechtsmaterien herausgearbeitet²⁸. Richtig ist daher, dass die §§ 23 ff. PartG jedenfalls nicht global eine Anwendung des IFG sperren. Über die Frage, ob es andere verfassungsrechtliche Gründe gibt, die gegen den konkret zugesprochenen Informationszugang sprechen könnten, ist damit freilich noch nicht befunden.

bb) Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Ob die Parteien über die Gewährleistungen des Art. 21 GG hinaus grundrechtsfähig sind, war und ist trefflich umstritten²⁹. Die besseren Gründe sprechen sicherlich dafür. Die Parteien sind Privatrechtssubjekte³⁰ und als solche nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtsfähig, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Die Heranziehung des Art. 21 Abs. 1 GG für originär grundrechtsrelevante Fragen der Partei überfrachtet die dort enthaltenen Gewährleistungen und lässt das zumeist gegebene spezialgesetzliche Vorrangverhältnis der Grundrechte außer Betracht.

Erkennt man an, dass sich Parteien auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen können, so ist der im Einzelnen recht umstrittene Schutzbereich dieses Grundrechts³¹ durch einen Informationszugang, den der Bundestagspräsident zu den verifikationsbezogenen Unterlagen gewähren muss, ohne Weiteres eröffnet³². Das Grundrecht schützt jedenfalls das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst

die Entscheidung über Offenbarung und Preisgabe von Lebenssachverhalten im Allgemeinen und personenbezogenen Daten im Besonderen in Bezug auf den Zeitpunkt und den Adressaten des Zugangs treffen zu können³³. Ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung lässt sich zumindest dann feststellen, wenn ein gezielter, rechtsförmlicher Zwang zur Preisgabe von Daten, Sachverhalten und Unterlagen ausgeübt wird oder eine Kenntnisnahme, Verwertung und Aufzeichnung solcher Umstände stattfindet³⁴. In der Zugangsgewährung, welche die Einzelperson über § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu den Rechenschaftsinterne der politischen Partei erhält, wird man zumindest einen mittelbaren Eingriff sehen können³⁵. Auch gegenüber Dritten, denen gegenüber zu handeln der Staat nicht final beabsichtigt, kann ein Eingriff in Grundrechtspositionen gegeben sein³⁶.

Gleiches gilt für Privatpersonen, die mit den politischen Parteien in (Geschäfts-)Verbindung stehen. Auch soweit ihre Daten im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Informationszugangs in Erscheinung treten, kann ihre informationelle Selbstbestimmung mittelbar berührt sein.

c) Gleichheitsrechtliche Implikationen

aa) Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG

Der Schutzgehalt des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb besteht nicht darin, sämtlichen Parteien die gleichen Ausgangsbedingungen für ein Bestehen im politischen Wettbewerb zu stellen³⁷. Jedoch darf durch staatliches Handeln die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändert oder verfälscht werden³⁸. Wegen der starken Verknüpfung des Gleichbehandlungsgebotes für die politischen Parteien mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl und mit dem Demokratieprinzip ist die politische Chancengleichheit in einem umfassenden und streng formalen Sinne zu be-

²⁷ So die Gesetzesbegründung BT-Drs. 15/4493, S. 6.

²⁸ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 24 ff.

²⁹ Ausführlich *Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, § 1 Rn. 132 ff. m.w.N.

³⁰ *Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, § 1 Rn. 131; siehe auch *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 53.

³¹ Ausführlich etwa *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, Bd. I, Art. 2 Abs. 1 Rn. 173 ff. (Juli 2001) m.w.N.

³² *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 2 Rn. 7 und 80 m.w.N., spricht insoweit plastisch von einem dreiseitigen Informationsrechtsverhältnis, welches entsprechende Schutzbedürfnisse bei den durch den Informationszugang betroffenen Dritten auslöst.

³³ Siehe etwa BVerfGE 65, 1 (43); BVerfGE 115, 320 (341).

³⁴ So etwa BVerfGE 27, 344 (351); BVerfGE 89, 69 (82); Beschluss v. 1.12.2010, 1 BvR 1572/10, BVerfGK 18, 260 (263) m.w.N.

³⁵ Den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sieht auch *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor § 1 Rn. 86, tangiert.

³⁶ Näher *Koch*, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 211 ff.; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte Staatsrecht II, 32. Aufl. 2016, S. 67.

³⁷ Siehe nur BVerfGE 8, 51 (67); BVerfGE 111, 54 (105).

³⁸ BVerfGE 111, 54 (105) m.w.N.

greifen³⁹. Durchbrechungen des speziellen Gleichheitssatzes bedürfen eines besonders zwingenden Grundes – gegebenenfalls in Form kollidierenden Verfassungsrechts⁴⁰. Unter Umständen ist zur Beantwortung der Frage, ob eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung gegeben ist, auch über Normgrenzen hinweg eine Gesamtschau der faktischen Folgen anzustellen⁴¹. Formal gleichheitsgerechte Normkomplexe und Entscheidungen können so wegen ihrer faktischen Wirkungen eine Ungleichbehandlung erzeugen.

bb) Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG

Die politische Chancengleichheit kennt einen weiteren streng zu handhabenden Gleichheitssatz, nämlich das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Im Ausgangspunkt ist staatlicherseits zu gewährleisten, dass alle Bürger ihre Vorstellungen in den politischen Prozess gleichermaßen einbringen können. Fundiert wird dieser Gleichheitssatz im Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie im Demokratieprinzip⁴².

Diese verfassungstheoretische Fundierung, die – freilich auf einer grundsätzlicheren Funktionsebene – auch Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG selbst zugrunde liegt, zeigt, dass aus einer Rechenschaftsperspektive für den Bürger eine neutrale Wettbewerbsgrundlage für den Wahlvorgang und die „Machtkontrolle durch Information“ zu schaffen ist. Sicherlich ergibt sich aus dem Gleichheitssatz kein Optimierungsgebot im Sinne eines bestmöglichen Zugangs zu Rechenschaftsdaten. Es ist jedoch für einen gleichmäßigen und gleichzeitigen Zugang zu Rechenschaftsunterlagen Sorge zu tragen: Informationsvorsprünge Einzelner, die mehr über das Finanzgebaren der Parteien wissen als andere und die sich in einer verbesserten Möglichkeit zur Transmission der eigenen Vorstellungen niederschlagen, sind staatlicherseits grundsätzlich zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist eine Ungleichbehandlung auch durch ein Gesetz möglich, das seinem Wortlaut nach eine ungleiche Behandlung vermeidet und seinen Geltungsbereich allgemein umschreibt, wenn sich aus seiner praktischen Auswirkung eine offenbare Ungleichheit er-

gibt und diese ungleiche Auswirkung gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist⁴³.

2. Einordnung der Gerichtsentscheidung in die vorstehenden Überlegungen

Im Folgenden wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts in den soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Ausgangsbefund eingeordnet. Wie sich hierbei zeigt, ist das Urteil sowohl vom Begründungsweg her als auch in Bezug auf das gefundene Ergebnis zu hinterfragen.

a) Mehrdeutige Einordnung von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG führt zu einem weitgehenden Tenor

Zwar hat das Verwaltungsgericht den klägerischen Antrag zur Wahrung der von § 5 IFG aufgestellten Anforderungen dahin ausgelegt, dass eine Schwärzung der Unterlagen in Bezug auf personenbezogene Daten natürlicher Personen vorzunehmen sei. In Bezug auf die Rechtspositionen der mittelbar von der Informationsverschaffung betroffenen Parteien findet sich indes keine Einschränkung. Angesichts des insgesamt sehr weiten Tenors fragt sich, ob das Gericht die von ihm als Ausnahme angesehene Situation, dass in den zu eröffnenden Unterlagen eine parteibezogene Information enthalten sein sollte, die nicht unter § 23a Abs. 7 PartG fällt, nicht genauer hätte untersuchen können⁴⁴.

Die nicht näher begründete Ausführung, das Informationsfreiheitsgesetz könne in solchen Fällen selbst verfassungskonform ausgelegt werden, sofern sich nicht bereits über die unmittelbare Anwendung von §§ 5 oder 6 IFG verfassungskonforme Ergebnisse erzielen ließen, lässt den Leser und insbesondere die Beteiligten recht ratlos zurück. Das Verwaltungsgericht hätte – da es einen in Bezug auf die verfassungsrechtlichen Rechtspositionen der Parteien allumfassenden Tenor ausgesprochen hat – dazu Stellung beziehen sollen, welche Unterlagen es wegen der betroffenen Rechte der Parteien als schutzwürdig ansieht. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG stellt – anders als das Verwaltungsgericht annimmt – nicht in den allermeisten Fällen eine Rechtfertigung für die Beeinträchtigung der Positionen der Parteien dar.

³⁹ So etwa BVerfGE 20, 56 (116); BVerfGE 111, 382 (398).

⁴⁰ Siehe etwa BVerfGE 95, 408 (417 f.); BVerfGE 111, 382 (398).

⁴¹ Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet BVerfGE 85, 264 (301 ff.).

⁴² Siehe etwa BVerfGE 20, 56 (116); BVerfGE 104, 14 (20); BVerfGE 111, 382 (398).

⁴³ BVerfGE 8, 51 (64 f.). Ein weiteres Beispiel für diese auf die faktischen Auswirkungen einer Regelung gerichtete Betrachtungsweise bietet BVerfGE 85, 264 (312 ff.).

⁴⁴ Man wird schon hinterfragen müssen, ob die bei der Bundestagsverwaltung vorliegenden Verifikationsunterlagen wirklich überwiegend § 23a Abs. 7 PartG unterfallen. Es erscheint wahrscheinlicher, dass diese Unterlagen überwiegend Rechenschaftsbezug haben und deshalb gerade nicht hiervon erfasst sind.

Das Gericht zieht an dieser Stelle Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ausdrücklich als Grund heran, um eine mögliche Beeinträchtigung der Rechtspositionen der Parteien durch Informationszugänge nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu rechtfertigen. Der verfassungsrechtliche Transparenzappell habe ein derartiges Gewicht, dass ein Durchgreifen der informationellen Selbstbestimmung und der Chancengleichheit nur ganz ausnahmsweise denkbar sei. Es sieht sich in Anbetracht dieses Befundes nicht veranlasst, überhaupt Stellung dazu zu nehmen, wann dies der Fall sein soll.

Diese Vorgehensweise ist schon dem Grunde nach zu hinterfragen. Führt das Verwaltungsgericht zunächst zutreffend aus, dass die §§ 23 ff. PartG Ausfüllungen des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG darstellen, die wegen ihrer vollkommen anderen teleologischen Stoßrichtung nicht als Gesetze im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG angesehen werden können⁴⁵, so zieht es zugleich die Grundlage dieser Normen – Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG – als Rechtfertigungsgrund für Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung heran. Wenn doch – was das Gericht zutreffend herausstellt – eine voraussetzungslose öffentliche Rechenschaft über Herkunft und Verwendung der Mittel sowie über das Vermögen etwas vollkommen anderes ist als ein antragsbezogener Individualzugang auf Informationen von Behörden, dann ist die gleichzeitige Annahme eines Rechtfertigungsgrundes für Beeinträchtigungen im Bereich der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes jedenfalls nicht ohne einen gesteigerten Begründungsaufwand widerspruchsfrei möglich.

Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG enthält einen *öffentlichen* Rechenschaftsappell für die Parteien und kann sicherlich als Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe herangezogen werden, die *durch* die Kraft Art. 21 Abs. 5 GG geschaffenen §§ 23 ff. PartG platzgreifen⁴⁶. Der Individualzugang zu Rechenschaftsinterne nach dem Informationsfreiheitsgesetz findet indes auf anderer, *nicht öffentlicher* Ebene statt und ist insbesondere nicht in einen einfach-rechtlichen Rahmen gegossen, wie dies bei den §§ 23 ff. PartG der Fall ist. Mit anderen Worten: Wenn das Parteienrecht etwa mit § 24 Abs. 6 Nr. 2 lit. B. III. und IV. PartG regelt, dass die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und sonstigen Darlehensgebern – einen aus der Mittelherkunfts- beziehungsweise Vermögensperspektive hoch sensiblen Bereich – jeweils

nur in einer Summe in der Vermögensbilanz angegeben werden müssen und insoweit auch keine besondere verpflichtende Erläuterungsvorschrift für die Person des Darlehensgebers, die Darlehenshöhe und die Konditionen besteht, so ist darin sicherlich mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG (*öffentliche* Rechenschaft) ein bedenklicher Umstand zu sehen⁴⁷. Das Parteiengesetz aber hat zunächst einmal diese Belastungsentscheidung getroffen. Wenn der Bundestagspräsident nun im Rahmen des Verifikationsverfahrens nach § 23a Abs. 1 und 2 PartG eine Partei um Einreichung einer Aufschlüsselung zu den genannten Bilanzpositionen bittet, so kann genau diese Aufschlüsselung – gegebenenfalls teilweise anonymisiert nach § 5 IFG i.V.m. § 3 Abs. 1 BDSG, § 6 S. 2 IFG – nun durch einen voraussetzungslosen Antrag von einer Einzelperson *auf nicht öffentlichem Wege* erlangt werden. Da es sich um eine rechnungslegungsbezogene Information handelt, greift § 23a Abs. 7 PartG hier nicht ein. Ob dann aber die mit Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG angeordnete Verpflichtung der Partei zu einer *öffentlichen* und damit die Allgemeinheit betreffenden Rechenschaft auch dann rechtfertigend herangezogen werden kann, wenn sich eine *Einzelperson* ebensolche Daten über die Partei beschafft, kann zumindest hinterfragt werden.

Die öffentliche Rechenschaft liegt auf einer vollkommen anderen dogmatischen Ebene als der Anspruch des Einzelnen auf Zugang zu behördlichen Informationen. Dies hat das Gericht auf der Ebene der Anwendbarkeit des IFG wegen der unterschiedlichen teleologischen Stoßrichtung beider Materien zutreffend herausgearbeitet. Warum es dann aber bei der Frage, ob der Zugangsanspruch aus zugunsten der Partei sprechenden verfassungsrechtlichen Gründen einer Einschränkung bedarf, mit knappen Erwägungen das Transparenzgebot als Argument für einen umfassenden, inhaltlich nicht eingeschränkten Informationszugang für den Kläger heranzieht, erschließt sich nicht ohne Weiteres.

b) Bejahung des Auskunftsanspruchs dem Grunde nach ohne nähere verfassungsrechtliche Einordnung des Rechenschaftsrechts

Diese nicht vollkommen konsistente argumentative Anwendung von Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zeitigt weitere Folgen. Das Gericht hat auf diese Weise eine

⁴⁵ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 26 ff.

⁴⁶ Siehe etwa für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 206 m.w.N.

⁴⁷ Ähnlich etwa *Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, § 24 Rn. 99; *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, 2010, S. 266 f.; *Streinz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 206.

– angezeigte – vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage vermieden, ob Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und die davon ab- und damit zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen abseits von der Frage eines identischen Regelungsgehaltes im Sinne von § 1 Abs. 3 IFG eine Einschränkung des Informationszugangs gefordert hätten.

Hierzu bedarf es zunächst einmal der Feststellung, dass es „Abgeordnetenwatch“ sicherlich nicht darauf ankam, die Prüftätigkeit des Bundestagspräsidenten näher zu untersuchen, sondern vielmehr auf eine Gewinnung von Rechnungslegungsdaten der großen Parteien über die nach dem Rechenschaftssystem des PartG verfügbaren Informationen hinaus⁴⁸. Anders ist die Reaktion eines Mitarbeiters der Organisation auf den Urteilsspruch, das Urteil werde „zur Information der Öffentlichkeit über wirtschaftliche Verflechtungen und Abhängigkeiten der Parteien beitragen“⁴⁹, nicht zu deuten.

Zwar mögen die §§ 23 ff. PartG als Ausprägungen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots auf den ersten Blick eine andere Teleologie aufweisen als der Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz. Der Anwendungsbereich des IFG wird deshalb dem Grunde nach nicht durch diese Vorschriften gesperrt. Jedoch unterfüttert das Transparenzprinzip ebenso wie der Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz maßgeblich das Demokratieprinzip. Der Gesetzgeber hat – in nicht pauschal, sondern allenfalls im Einzelfall zu beanstandender Art und Weise – in Ausfüllung des Regelungsauftrages aus Art. 21 Abs. 5 GG den für alle Bürger geltenden Rechenschaftsstandard festgelegt. Es mag zwar prima vista begrüßenswert sein, wenn ein Einzelner die Kontrolle der Parteifinzen über das für die Allgemeinheit vorgesehene Rechenschaftssystem der §§ 23 ff. PartG hinaus in die eigene Hand nimmt. Jedoch geht damit eine Verschiebung der gesamten soeben dargestellten verfassungsrechtlichen Einbettung des Rechenschaftsrechts einher.

Die Argumentation der Beklagten, durch einen uneingeschränkten Informationszugang zu rechenschaftsbe-

zogenen Verifikationsunterlagen werde das Recht der Parteien auf informationelle Selbstbestimmung berührt, ist nicht von der Hand zu weisen. Gleiches gilt für die informationelle Selbstbestimmung derjenigen Personen, die mit den Parteien dergestalt in Verbindung getreten sind, dass ihre Daten in Rechnungslegungsunterlagen enthalten sind. Jedoch wird man sagen können, dass das IFG seinerseits mit den in den §§ 3 ff. IFG vorgesehenen Ausnahmetatbeständen einen Ausgleich zwischen den hier widerstreitenden Interessen gesucht und gefunden hat⁵⁰.

Die Chancengleichheit der politischen Parteien kann durch einen globalen und voraussetzungslosen Zugang zu Rechenschaftsinformationen beim Bundestagspräsidenten aber durchaus berührt sein.

Bemerkenswert ist insoweit bereits, dass der Kläger nur die rechenschaftsbezogenen Unterlagen der großen deutschen Parteien einsehen wollte. Wenn – wofür einiges spricht – wegen des Interesses (auch anderer Antragsteller) an der Rechnungslegung der großen deutschen Parteien insbesondere diese mittelbar von einer Informationspreisgabe betroffen werden, so hat dies durchaus gleichheitsrechtliche Effekte. Die tatsächlich von der Gewährung eines solchen Anspruchs zu erwartenden praktischen Folgen werden tendenziell bei den bedeutsamen Parteien eintreten.

Zwar hat hier ein als gemeinnützig anerkannter Verein den Anspruch erstritten, der sich in der Vergangenheit in hohem Maße um eine Untersuchung und Transparenzsteigerung parlamentarischer Prozesse verdient gemacht hat. Ein „Missbrauch“ der Daten steht also nicht zu befürchten. Jedoch könnte die Entscheidung, welche den – im Verfassungsgefüge des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG durchaus relevanten – Kreis der Informationsempfänger nicht gewürdigt hat, auch einer beliebigen Einzelperson oder gar einer Konkurrenzpartei, die nur ihren „ärgsten Kontrahenten“ betreffende Verifikationsunterlagen anfordert, den Weg zum Zugangsanspruch geebnet haben. Werden Rechenschaftsinterna auf bloßen Antrag hin Privaten mitgeteilt, so haben diese Personen potenziell einen erheblichen und von Verfassungs wegen nicht intendierten Macht- und Kenntnisszuwachs. Entdeckt ein positiv nach dem IFG Beschiedener in den ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen etwa bei zwei Parteien einen gleichgelagert problematischen Sachverhalt, so steht es ihm frei, die entsprechenden Informationen nur in Bezug auf die ihm nicht genehme Partei an die Öffentlichkeit zu bringen. Ist es verfassungsrechtlich zulässig, die Publi-

⁴⁸ Ähnlich *Schönberger*, MIP 2017, 5, 10, die betont, dass das Informationsfreiheitsgesetz der Verwaltungstransparenz dienen soll und nicht zu einer Ausforschung des gesellschaftlichen Bereichs geschaffen wurde.

⁴⁹ Interviewinhalt mit dem *Spiegel*, wiedergegeben auf Legal Tribune Online vom 8.2.2017, VG Berlin bejaht Auskunftsanspruch – Bundestag muss Unterlagen zu Parteipenden herausgeben, im Internet abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-2-k-292-16-bundestag-auskunft-partei-enfinanzierung-abgeordnetenwatch/>, zuletzt abgerufen am 1.9.2017.

⁵⁰ *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor § 1 Rn. 86, Vor § 3 Rn. 2 f. m.w.N.

kationsentscheidungen, die der Gesetzgeber zur Ausfüllung des Transparenzgebots mit § 23 Abs. 2 S. 3, Abs. 4 S. 3, § 23a Abs. 6, § 25 Abs. 3 S. 3 PartG getroffen hat, über den dort vorgesehenen Rahmen hinaus in das Ermessen Privater zu legen?

Aus derartigen Perspektiven heraus ergeben sich neue Möglichkeiten zur Störung eines reibungslosen und gleichheitsgerechten Funktionierens der politischen Willensbildung, wie sie der verfassungsrechtlichen Konzeption zugrunde liegt: Was passiert, wenn sich der private Informationsinhaber gar nicht an die Öffentlichkeit wendet, sondern lieber entstandene Druckpotenziale zulasten der betroffenen Partei nutzt, um eigenen politischen Interessen Nachdruck zu verleihen?

Die soeben angesprochene Gleichheitsproblematik betrifft zwar die Parteien, aber ebenso die Bürger selbst in ihrem Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Es ist kaum zu erwarten, dass die Mehrheit der Berechtigten einen Antrag nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG bei der Bundestagsverwaltung stellt. Die dort zu erlangenden Informationen dürften inhaltlich nur von einem kleinen Kreis von Bürgern zu erschließen sein – es handelt sich um Rechnungslegungsinterna. Das mit der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksachen verfolgte Anliegen, zumindest potenziell jedem Bürger gleichen, gleich verständlichen und gleichzeitigen Zugang zu den Rechenschaftsberichten der Parteien zuteilwerden zu lassen, wird so in eine *faktische* Schieflage gebracht. Derjenige, der möchte und dazu fachlich in der Lage ist, kann sich einen Wissensvorsprung gegenüber den anderen holen, ganz abhängig davon, was er gerade bei der Bundestagsverwaltung anfragt und was dort gerade abgeprüft wird. Nun kann man argumentieren, dass ein Antrag nach § 1 Abs. 1 IFG von Jedermann gestellt werden kann, also kein unbehebbarer, verfassungsrechtlich relevanter Wissensvorsprung eintritt. Jedoch ist zu beachten, dass sich insbesondere die streng zu handhabenden politischen Gleichheitssätze an den faktischen Gegebenheiten und praktischen Auswirkungen einer Regelung orientieren und gerade nicht an den formal-rechtlichen Möglichkeiten⁵¹. Zumindest eine Erwägung dieser Umstände hätte das Verwaltungsgericht anstellen können.

Ob die hier nur ansatzweise aufgezeigten verfassungsrechtlichen Wechselwirkungen, die eine voraussetzungslose und thematisch uneingeschränkte Zugangsgewährung nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu den Verifikationsunterlagen der Bundestagsverwaltung

zeitigen kann, zu einer Einschränkung des Zugangsanspruchs hätten führen müssen, soll an dieser Stelle nicht entschieden werden. Es soll nur festgehalten werden, dass das Gericht über die multipolaren verfassungsrechtlichen Implikationen einer solchen Zugangsgewährung in einer nicht zustimmungswürdigen Art und Weise hinweggegangen ist. Indem es sich einseitig auf eine Untersuchung der Sperrwirkung der §§ 23 ff. PartG für den Zugangsanspruch fokussiert hat und die seitens der Beklagten ange deuteten verfassungsrechtlichen Aspekte einer Zugangsgewährung unter Berufung auf einen vermeintlich rechtfertigenden Charakter des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG als unbeachtlich verworfen hat, hat es womöglich anspruchslimitierende Faktoren vollkommen außen vor gelassen. Solche wären auch trotz des wiederholt hervorgehobenen abschließenden und analogiefeindlichen Charakters von Ausnahmetatbeständen⁵² des IFG zu erwägen gewesen. Denn es wäre möglich, dass in diesem Fall tatsächlich einmal ein anspruchslimitierendes verfassungsrechtliches Korrektiv für den Zugangsanspruch ähnlich dem sogenannten Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung⁵³ hätte platzgreifen können.

3. Auswirkungen der Entscheidung für die Rechnungslegungs- und Verifikationspraxis

Die Entscheidung kann auch abseits der soeben genannten verfassungsrechtlich relevanten Verschiebungen Wirkungen für die Praxis der Rechnungslegung und des Verifikationsmechanismus zeitigen.

a) Auswirkungen auf Rücksprachen im Rahmen der laufenden Rechnungslegung

Die Bundestagsverwaltung hat ausweislich des Tatbestands der Entscheidung in der Begründung des Widerspruchsbescheids hervorgehoben, dass sie nicht nur eine Prüf-, sondern auch eine Beratungsfunktion gegenüber den politischen Parteien inne habe⁵⁴. Die Parteien sollten im Rahmen ihrer Rechnungslegungsverpflichtung die Bundestagsverwaltung jederzeit zum Umfang ihrer Verpflichtungen um Rat fragen können, ohne befürchten zu müssen, dass entsprechender Schriftverkehr Dritten zugänglich gemacht werde.

⁵² BT-Drs. 15/4493, S. 9; OVG NRW, Urteil v. 17.5.2006, 8 A 1642/05, NWVBl. 2006, 292 (295); siehe auch *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor §§ 3-6 Rn. 16 ff.; *Scherzberg/Solka*, in: *Fluck/Fischer/Martini*, IFG, Bd. I, § 3 IFG Rn. 57 ff. m.w.N.

⁵³ Siehe hierzu BT-Drs. 14/4493, S. 12; BVerwG, Urteil v. 3.11.2011, 7 C 3/11, BVerwGE 141, 122 (131 ff.); Urteil v. 3.11.2011, 7 C 4/11, NVwZ 2012, 251, 253; siehe auch *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, Vor §§ 3-6 Rn. 27 f. m.w.N.

⁵⁴ VG Berlin, Urteil v. 26.1.2017, 2 K 69.16, juris, Rn. 5.

⁵¹ BVerfGE 8, 51 (63 f.).

Damit ist ein für das System der Rechenschaft der politischen Parteien essentieller, wenn auch in seinen konkreten Ausprägungen nicht ausdrücklich gesetzlich geregelter Vereinheitlichungs- und Evolutionsmechanismus angesprochen⁵⁵. Die informelle Rückkopplung zwischen den Parteien und dem Präsidenten des Deutschen Bundestags etwa über Fragen der Verbuchung von Geschäftsvorfällen unter die im Einzelfall schwierig abzugrenzenden Positionen von Ergebnisrechnung und Vermögensbilanz hat mehrere Wirkungen: Zum einen schafft sie Sicherheit für die anfragende Partei – wenn der Bundestagspräsident eine bestimmte bilanzielle Behandlung vorschlägt, wird er nicht im Nachhinein von deren Unrichtigkeit ausgehen. Zum anderen dient dieses informelle System der Vergleichbarkeit der Rechenschaft: Wenn zwei Parteien einen ähnlichen Sachverhalt vortragen und um Rat zu dessen Verbuchung ersuchen, wird es zumeist nicht zwei unterschiedliche Antworten geben. Damit verbunden ist eine gewisse Evolution des Rechnungslegungsrechts der Parteien ohne gesetzgeberisches Handeln. Ähnlich wie das Bundesfinanzministerium in den sogenannten „BMF-Schreiben“ die stets fortschreitenden Erkenntnisse, die aus der „Reibung“ des Steuerpflichtigen an der Verwaltung entstehen, festschreibt und für die Rechtsanwender damit faktische Rechtssicherheit und Vereinheitlichung schafft, kann die Bundestagsverwaltung auf wiederholte Anfragen zu demselben Problemkreis reagieren und im Rahmen der Berichte nach § 23 Abs. 4 PartG vereinheitlichend Stellung dazu beziehen⁵⁶. Damit können derartige Fragen zukünftig einheitlich und gestaltungsarm bei allen Parteien behandelt werden, was in erheblichem Maße der Rechenschaftstransparenz dient. Schließlich erlangt der Präsident des Deutschen Bundestages über derartige Anfragen erst Kenntnis von sich möglicherweise stellenden Problem- und Prüffeldern, die eine erhöhte Aufmerksamkeit verdienen.

Der Tenor der hier vorgestellten Entscheidung ist derart weit gefasst, dass auch schriftliche Niederlegungen über den Inhalt und die Ergebnisse dieser informellen Rücksprachen offenzulegen sind. Damit wird die – auch und insbesondere eine Vereinheitlichung der Rechenschaft erzeugende – Tätigkeit der

Bundestagsverwaltung gestört. Es ist zu befürchten, dass die Parteien zukünftig weniger häufig von der Möglichkeit zur Stellung informeller Anfragen Gebrauch machen oder jedenfalls im Vorfeld einer solchen Anfrage die Chancen und Risiken eines solchen Vorgehens gezielt abwägen werden⁵⁷. Damit könnte eine Herabsetzung sämtlicher genannter Funktionen der informellen Stellungnahmen zur Rechnungslegung einhergehen: Die Rechtsanwendungssicherheit kann geschmälert werden, die einheitliche Behandlung vergleichbarer Sachverhalte kann abnehmen, schnelle und einheitliche Reaktionen auf neue Entwicklungen in der Gesellschaft (Rechtsevolution durch exekutives Handeln) können erschwert werden und der Kenntnishorizont der Bundestagsverwaltung von laufenden Vorgängen kann abnehmen.

b) Auswirkungen auf die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof

Auch auf das mehrstufig angelegte Sicherungssystem staatlicher Kontrolle des Rechenschaftsrechts könnte die Entscheidung negative Auswirkungen haben.

Nach § 21 Abs. 2 PartG prüft der Bundesrechnungshof, ob der Präsident des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle die staatlichen Mittel entsprechend den Vorschriften zur Parteienfinanzierung festgesetzt und ausgezahlt hat, sowie die ordnungsgemäße Durchführung des Verifikationsverfahrens nach § 23a PartG.

Da wegen der jederzeitigen Möglichkeit zur Informationserlangung durch Private die schriftliche Dokumentation von Prüftätigkeiten abnehmen könnte, könnte dem Bundesrechnungshof eine effektive Prüfung der Tätigkeiten des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Prüfung von Rechenschaftsberichten – auch durch Einsichtnahme in bisher nicht dem Zugang durch Private ausgesetzte Unterlagen – erschwert werden.

IV. Ergebnis und Ausblick

Betrachtet man die verfassungsrechtlichen und verwaltungspraktischen Wechselwirkungen, welche die Zuerkennung eines umfassenden Anspruchs auf Einsicht in Prüfungsunterlagen der Bundesverwaltung durch das Verwaltungsgericht Berlin hat, so fragt sich, ob das Telos des Informationsfreiheitsgesetzes, eine effektive Kontrolle der Tätigkeit der Verwaltung für den Bürger zu ermöglichen, wirklich so zwanglos für den eingeschlagenen Weg streitet.

⁵⁵ BT-Drs. 18/10710, S. 14: „Die mittelverwaltende Behörde ist zur Hilfestellung im Hinblick auf das Verständnis der gesetzlichen Anforderungen und Darstellungsfragen befugt und im Rahmen ihrer Kapazitäten auch gerne bereit. Selbstverständlich ist eine Rechtsberatung im engeren Sinne schon aus Gleichbehandlungsgründen ausgeschlossen.“

⁵⁶ Siehe zuletzt etwa BT-Drs. 18/10710, wo zu einer Vielzahl von Rechtsfragen zur Rechnungslegung in vereinheitlichender Art und Weise Stellung bezogen wird.

⁵⁷ Ähnlich Schönberger, MIP 2017, 5, 11.

Durch die Zuerkennung des Auskunftsanspruchs in einer umfassenden Art und Weise droht eine Verschiebung des verfassungsrechtlichen Konzepts der parteilichen Rechenschaft einzutreten. Es kann die Hoffnung geäußert werden, dass sich das Recht der Rechenschaft politischer Parteien nicht über den Weg des Informationsfreiheitsgesetzes auf gewisse Weise zugunsten des Wissensvorsprungs einiger Weniger entwickelt.

Offenbar hat die Bundestagsverwaltung Berufung gegen die verwaltungsgerichtliche Entscheidung eingelegt⁵⁸. Es kann die Hoffnung geäußert werden, dass das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg das Verhältnis zwischen Parteienbilanz- und Informationsfreiheitsrecht einer vertieften Überprüfung unterziehen wird. Maßgebliche verfassungsrechtliche Fragen sind bisher ebenso unbeantwortet geblieben, wie auch einfachrechtliche Möglichkeiten – etwa eine Subsumtion der Prüftätigkeit unter den Tatbestand „Kontrollaufgabe einer Finanzbehörde“ in § 3 Nr. 1 lit. d) IFG⁵⁹ – für einen sachgerechten Interessenausgleich noch nicht beleuchtet worden sind.

Auf dem von „Abgeordnetenwatch“ beschrittenen Wege lassen sich möglicherweise kurzfristige Einblicke in nicht von den parteiengesetzlichen Vorschriften erfasste Bereiche des parteilichen Finanzgebarens gewinnen. Die verfassungsrechtlich in einigen Bereichen angezeigte Verbesserung des Rechenschaftssystems wird auf diesem Wege jedoch nicht zu erreichen sein. Allein eine aufgrund punktueller verfassungsrechtlicher Transparenzdefizite vorzunehmende Reform der §§ 23 ff. PartG kann diesem Anspruch gerecht werden⁶⁰. Zu erreichen ist dieses Ziel nur durch ein eigeninitiatives Tätigwerden des Gesetzgebers oder durch ein Beschreiten des Klageweges unter Beanstandung der für verfassungsrechtlich unzureichend gehaltenen Rechenschaftsvorschriften des Parteiengesetzes⁶¹.

Es könnte sein, dass der Gesetzgeber auf die Entscheidung mit der Aufnahme eines Ausschlussstatbestands in das Informationsfreiheitsgesetz oder mit einer Ausweitung von § 23a Abs. 7 PartG reagiert. Derartige Reaktionen ließen die zum Teil weiterhin bestehenden Transparenzdefizite des PartG zugunsten einer vermeintlich „schnellen Lösung“ unbehoben.

⁵⁸ Auf <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2017-02-08/urteil-bundestag-muss-abgeordnetenwatchde-interne-dokumente-zu-parteispenden>, zuletzt abgerufen am 8.3.2018, wird mitgeteilt, dass die mündliche Berufungsverhandlung am 26.4.2018 um 9 Uhr stattfindet. Auf juris.de ist ein Zusatz über die Einlegung des Rechtsmittels bisher nicht zu finden.

⁵⁹ Siehe zu diesem Tatbestand *Scherzberg/Solka*, in: Fluck/Fischer/Martini, IFG, Bd. I, § 3 IFG Rn. 92. Sowohl Wortsinn als auch Telos dieser Ausnahmenvorschrift legen eine Gleichstellung der Prüftätigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages mit derjenigen der Finanzbehörden nahe.

⁶⁰ Ebenso *Schönberger*, MIP 2017, 5, 13 f.

⁶¹ Siehe für materiell-rechtliche und prozessuale Aspekte *Morlok/Lehmann*, NVwZ 2015, 470, 473.

Motive des Pegida-Protests: Verbreitung, Struktur und Entwicklung unter dem Einfluss der „Flüchtlingskrise“

Prof. Dr. Karl-Heinz Reuband¹

1. Die Dynamik des Pegida Protests

Pegida entstand aus einer nicht öffentlich sichtbaren Facebook-Gruppe am 11.10.2014. Dem ersten öffentlichen Aufruf zu Demonstrationen in der Dresdner Innenstadt folgten am 22.10.2014 ca. 300-350 Personen. Von dann an stieg die Zahl von Woche zu Woche geradezu explosionsartig an und erreichte am 12.01.2015 mit ca. 17.000 bis 25.000 Teilnehmern ihren Höhepunkt.² Wenig später setzten auch erste systematische Forschungsbemühungen ein. Bereits am 22.12.2014 und am 05.01.2015 kam es unter der Leitung von Hans Vorländer zu Pilot-Befragungen, die Haupterhebung folgte kurz danach am 12.01.2015 (vgl. Vorländer et al. 2015, 2016).³

Am gleichen Tag führten ebenfalls ein Team unter der Leitung von Dieter Rucht (Rucht et al. 2015) sowie ein Team des Göttinger Instituts für Demokratieforschung (Geiges et al. 2015) Befragungen unter den Teilnehmern durch. Wenig später kam Werner Patzelt mit Erhebungen (die später Bestandteil einer umfassenden Befragungsserie wurden) hinzu (vgl. Patzelt 2016). Die von den unterschiedlichen Teams eingesetzten Samplingstrategien und Befragungsverfahren variieren. Mündliche face-to-face-Befragungen mit standardisierten Fragen gehören ebenso dazu wie Online-Erhebungen und Gruppendiskussionen (vgl. die Übersicht in Reuband 2015). Eine offene Frage zu den subjektiven, von den Befragten verbalisierten Beweggründen der Teilnahme stellte im Rahmen einer (ansonsten mit standardisierten Fragen durchgeführten) Befragung lediglich Vorländer.⁴

Die Kundgebung am 12.01.2015 nimmt in der Geschichte des Pegida-Protests eine Sonderstellung ein. Nicht nur, dass mehrere Forschungsteams aktiv waren, entscheidender ist an dieser Stelle: keine andere Pegida-Kundgebung hat jemals wieder so viele Menschen vereint. Und die Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen hatte zu dieser Zeit ihren Höhepunkt noch nicht erreicht. Zwar hatte es Steigerungen gegeben, und weitere wurden – auch in Dresden – erwartet.⁵ Doch die Schätzungen der Zuwanderungszahlen hielten sich noch auf einem relativ moderaten Niveau. Noch Anfang des Jahres 2015 erwartete man bundesweit nicht mehr als 300.000 Flüchtlinge und Asylbewerber (immerhin ein Plus von 50 % gegenüber dem Vorjahr). Bereits im März wurden die Schätzungen jedoch auf mehr als das Doppelte des vorherigen Jahres – auf 500.000 – aufgestockt.⁶ Und wenig später wurde es allgemein offenbar, dass es auch bei dieser Zahl nicht bleiben wird.

Dass sich die Zahl gegen Ende des Jahres gar auf rund eine Million belaufen würde, war zum Zeitpunkt der Erhebungen, die von Hans Vorländer und den anderen Teams durchgeführt wurden, jedenfalls nicht vorhersehbar, und es war auch kein Thema der öffentlichen Diskussion. Die Menschenschlangen an den Grenzen waren nicht Bestandteil der täglichen Bilder in den Medien wie wenige Monate später in der zweiten Hälfte des Jahres. Und entsprechend hielt sich in der Bevölkerung das Ausmaß der Beunruhigung, auch wenn es zwischenzeitlich gestiegen war, in Grenzen (vgl. Reuband 2017: 113).

Nachdem die Pegida-Kundgebungen nach einem rasanten Anstieg am 12.01.2015 ihren Höhepunkt erreicht hatten, folgte – von vielen Beobachtern unerwartet – ein Absturz. Die Zahl der Teilnehmer sank auf weniger als 2.000 Personen – aufgrund interner Querelen in der Organisation, dem (vorübergehenden) Rücktritt von Lutz Bachmann als Organisator und aus anderen Gründen. Und eine Zeitlang schien es, als wäre das Ende von Pegida damit besiegelt. Doch diese Phase hielt nicht lange an. Wenig später setzte ein neuer Aufschwung ein (vgl. Berger et al. 2016: 120f.), als Folge – so wird weithin vermutet –

dessen Repräsentanz bezogen auf die Gesamtheit der Teilnehmer unbekannt ist.

¹ Der Autor ist Professor für Soziologie (em.), Institut für Sozialwissenschaften, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Divergierende Schätzungen seitens der Polizei und Dieter Rucht. In der Folgezeit hat die Gruppe „Durchgezählt“ regelmäßig systematische Zählungen unternommen (vgl. Berger et al. 2016). Diese sind bei Pegida inzwischen jedoch eingestellt worden.

³ Aufgrund der Vorläufer-Erhebungen des Vorländer-Teams kann man deren Untersuchung mit gewissem Recht als erste Untersuchung zu Pegida bezeichnen (es war zudem auch die erste, die über Ergebnisse in der Öffentlichkeit berichtete).

⁴ Die Göttinger Studie (Geiges et al. 2015) bietet ergänzende, qualitativ ausgerichtete Befunde aus Gruppendiskussionen. Die Angaben können in diesem Fall jedoch nicht auf die Befragten der quantitativ ausgerichteten Online-Befragung bezogen werden. Es handelt sich um ein eigenständiges Sample,

⁵ Dies hatte auch die Stadt Dresden nicht unberührt gelassen. So hatte sie im Juni 2014 damit begonnen, sich auf steigende Flüchtlingszahlen vorzubereiten und einen Budget-Mehrbedarf von 7,5 Millionen für die Einrichtung neuer Asylunterkünfte geltend gemacht (Vorländer et al. 2016: 6)

⁶ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article138655241/Laender-rechnen-mit-bis-zu-500-000-Asylbewerbern.html>, Zugriff 28.03.2018

der „Flüchtlingskrise“, die zwischenzeitlich massiv eingesetzt hatte und die Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen schnell ansteigen ließ.

Die „Flüchtlingskrise“ „rettete“ Pegida, wie nicht wenige Kommentatoren meinen. Und Kundgebungen mit bekannten Rednern trugen das Ihrige dazu bei, machten die Pegida-Veranstaltungen zu einem „Event“, das wieder größere Teilnehmerkreise anzog. Im Oktober 2015 – anlässlich des Jahresjubiläums – waren es fast wieder so viele Menschen wie am 12.01.2015. Doch dies blieb ein singuläres Ereignis. Die bei dieser Veranstaltung erzielten Teilnehmerzahlen wurden in der Folgezeit nicht mehr erreicht. Sie pendelten sich auf ein Niveau zwischen 4.000 und 8.000 Personen ein und sanken in dem Maße wie sich die Flüchtlingssituation zu entspannen schien – gegen Ende des Jahres 2015/Beginn des Jahres 2016 – schließlich auf 2.000 bis 3.000 Personen (vgl. Berger et al. 2016: 121, Reuband 2017: 115).

Heutzutage sind es weit weniger Menschen, die sich noch zu den Kundgebungen in Dresden einfinden. Eine systematische Zählung, wie sie eine Zeitlang von der Gruppe „Durchgezählt“ durchgeführt wurde, gibt es leider nicht mehr. Von einem erneuten Wachstum ist nichts zu erkennen. Gleichwohl: Keine andere Bewegung hat es vermocht, in der Bundesrepublik eine derartige Dauerinstitutionalisierung des Protests – nahezu jeden Montag in der Woche – zu etablieren. Und dies über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren. Aus dieser Sicht nimmt Pegida unter den Protestbewegungen der Nachkriegszeit in Deutschland eine Sonderstellung ein.

2. Änderungen in der sozialen Zusammensetzung und der Motivation?

Die Analysen der Pegida-Dynamik gingen bisher der Frage nach der sozialen Zusammensetzung der Teilnehmer und ihren sozialen und politischen Orientierungen nach. Sie dokumentieren – mit Ausnahme des Alters⁷ – eine weitgehende Konstanz in der Zusammensetzung und den Orientierungen im Verlauf des Jahres 2015. Danach sind Männer und höher Gebildete überproportional vertreten. In ihrem Selbstverständnis stehen die Befragten politisch mehrheitlich in der Mitte bis rechts, mit starker Affinität zur AfD. Sie weisen mehrheitlich ein rechtspopulistisches, aber kein rechtsextremes Einstellungsprofil auf. Die Mehrheit wählte früher die CDU und versteht sich als Anhänger der Demokratie (Patzelt 2016, 2018, Reuband 2016a, 2017, 2018).

⁷ Das Durchschnittsalter der Teilnehmer scheint längerfristig angestiegen zu sein, vgl. Reuband (2016a: 56)

Erst relativ spät, gegen Ende des Jahres 2015/Beginn des Jahres 2016 scheint sich (einer Erhebung vom April 2016 zufolge)⁸ schließlich verstärkt eine Akzentverlagerung in den Orientierungen der Teilnehmer vollzogen zu haben: auf einen härteren Kern von Personen hin, die politisch weiter rechts angesiedelt sind und gegenüber dem Islam eine negative bis feindliche Haltung einnehmen (Reuband 2017: 117ff.). Inwieweit diese Entwicklung als eine Folge der Schrumpfung auf kleinere Teilnehmerzahlen anzusehen ist oder aus einer inhärenten Dynamik des Protests erwächst, ist eine offene Frage. Womöglich üben beide Faktoren einen Einfluss aus.

Mag auch in der sozialen Zusammensetzung und der Rekrutierung im Verlauf des Jahres 2015 zunächst die Kontinuität überwiegen, so kann sich doch die Motivlage im Lauf der Zeit geändert haben. Zur Motivlage der Befragten – hier verstanden als subjektive Gründe für die Teilnahme an den Pegida-Kundgebungen – gibt es freilich kaum empirische Befunde. Einzig Hans Vorländer ging der Thematik mittels einer offenen Frage nach. Auf diese Frage hin gaben (im Rahmen von Mehrfachnennungen) 71 % Unzufriedenheit mit der Politik als wichtigen Grund an, 35 % Kritik an den Medien bzw. der Öffentlichkeit und 31 % Vorbehalte gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern. Vorbehalte speziell gegenüber Muslimen oder dem Islam nannten in diesem Zusammenhang gerade mal 15 % der Befragten (vgl. Vorländer et al. 2015: 59, 69, Vorländer et al. 2016: 67). Der Wert steigt zwar leicht an, wenn man die vielschichtigen Nennungen zusammenführt, gelangt aber über einen Anteil von rund einem Viertel nicht hinaus (Vorländer et al. 2016: 67).

Daraus wurde gefolgert, dass nicht der Islam oder eine mutmaßliche Islamisierung des Abendlandes, sondern eine in „verschiedenartiger Weise artikulierte Unzufriedenheit mit der Politik“ das Hauptmotiv für die Teilnahme an Pegida Demonstrationen bildet (Vorländer et al. 2016: 66). Vor allem aufgrund der vermeintlichen Irrelevanz des Islams kamen in der öffentlichen Diskussion schnell Zweifel an der Aussagekraft der Untersuchung auf, standen die Ergebnisse doch so sehr im Gegensatz zum selbstproklamierten Selbstverständnis von Pegida als Bewegung gegen die „Islamisierung des Abendlandes“ und den Reden, die auf den Versammlungen häufig zu hören waren.

Doch in der kritischen Diskussion über die Ergebnisse der Untersuchung wurden zwei Dinge allzu oft übersehen (z.T. mitbegünstigt durch die Akzentset-

⁸ Es ist die letzte in der Serie der bisherigen Pegida-Erhebungen.

zung der Autoren, welche die Politikverdrossenheit als Motiv zu sehr betonten):

(1) In die Antworten auf die Frage nach den wichtigsten Gründen der Teilnahme gehen primär die Motive ein, denen die Befragten eine hohe Priorität einräumen. Wer den Islam nicht nennt, kann ihn sehr wohl als Problem wahrnehmen. Er gewichtet ihn nur nicht so hoch. Oder er mag ihn in abstrahierender Weise zu einem Problem der Asylpolitik oder der Zuwanderung erklären und entsprechend globaler umschreiben. Wie sehr der Islam oder die Zuwanderung als Problem wahrgenommen wird, kann nur mittels weiterer, vertiefender Fragen ermittelt werden. Auf solche Fragen musste Vorländer jedoch aufgrund der Gegebenheiten seiner Erhebung (Kurzinterviews im Rahmen von face-to-face-Befragungen) verzichten.

(2) Vorländers Untersuchung weist beträchtlich mehr migrationsbezogene Kritik auf Seiten der Befragten aus, als es zunächst den Eindruck hat: nämlich dann, wenn man die Kritik an der Asyl- und Integrationspolitik nicht als Ausdruck von Politikunzufriedenheit versteht und darunter subsumiert, sondern ebenfalls als migrationsbezogene Kritik begreift. Unter diesen Umständen – so wurde bereits anlässlich der Veröffentlichung angemerkt (Reuband 2015: 142) – sind die Werte mit Migrationsbezug erheblich höher anzusetzen. Dies gilt womöglich auch für die Islamkritik: sofern die Befragten die Flüchtlinge und Asylbewerber in der damaligen Zeit – vor dem eigentlichen Anschwellen der Flüchtlingswelle – primär als Muslime wahrnahmen. Ob dies der Fall war oder in dieser Phase eher an Migranten aus Osteuropa gedacht wurde, die seinerzeit noch einen nennenswerten Teil der Asylbewerber bildeten, sei dahingestellt.

Im Folgenden soll auf der Basis eigener Erhebungen, die am 14.12.2015 und am 06.02.2016 unter Teilnehmern des Pegida-Protestes in Dresden durchgeführt wurden⁹, der Frage nach den Protestmotiven, ihrer Struktur und ihrem Wandel nachgegangen werden. Dabei knüpfen wir an die Untersuchung von Hans Vorländer an und übernehmen weitgehend dessen Schema zur Klassifikation der selbstverbalisierten Motive (vgl. Vorländer et al. 2015).¹⁰ Im Gegensatz zu seiner Erhebung begnügen wir uns nicht mit der offenen Frage nach den Gründen der Teilnahme, sondern erfassen zusätzlich mittels standardisierter

Fragen und Statements die Einstellungen zum Islam, zur Zuwanderung und zur Politik.¹¹ Dadurch sind wir in der Lage, über die selbstverbalisierten Motive hinauszugehen und sie zugleich mit dem Einstellungsprofil der Befragten in Beziehung zu setzen.

Drei Fragestellungen stehen im Vordergrund der folgenden Diskussion:

(1) Welche Motive werden von den Befragten für ihre Teilnahme genannt? Und wie sehr haben sich diese verändert? Wurden im Gefolge der Flüchtlingskrise des Jahres 2015 zunehmend Vorbehalte gegenüber Flüchtlingen und der Asylpolitik vorgebracht, und trat die Unzufriedenheit mit der Politik als Motiv dadurch in den Hintergrund? War die häufige Nennung politischer Unzufriedenheit in der Vorländer-Untersuchung also ein Sonderfall, der den Zeitumständen geschuldet ist?

(2) Wie sehr spiegeln sich in den Antworten der Befragten ihre Einstellungen zur Politik, zur Zuwanderung und zum Islam wider? Sind diejenigen, die den Islam als Grund ihrer Pegida-Teilnahme nicht erwähnen, ihm weniger kritisch gegenüber eingestellt als diejenigen, die ihn nennen? Und wie verhält es sich mit denen, die allein die Zuwanderung oder den Islam, aber nicht die Unzufriedenheit mit der Politik als Beweggrund ihres Protestes bezeichnen? Sind sie politisch zufriedener als die übrigen Befragten?

(3) Wie groß ist der Einfluss der selbstverbalisierten Motive und der durch Fragen und Statements erfassten Einstellungen auf die Bewertung der Parteien? Sind es die selbstverbalisierten Motive oder die mittels standardisierter Fragen erhobenen Einstellungen, die den größeren Einfluss entfalten, oder sind beide gleichermaßen bedeutsam?

3. Methodisches Vorgehen

Dass Menschen der von ihnen wahrgenommenen Realität gemäß handeln und sich dessen bewusst sind, gehört zum Selbstverständnis unterschiedlicher theoretischer Ansätze in den Sozialwissenschaften –

⁹ Die Untersuchung wurde dankenswerterweise finanziell gefördert von der Gesellschaft der Freunde und Förderer der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

¹⁰ Zugrundegelegt wurden die Kategorien, die in der Publikation ausgewiesen sind, partiell ergänzt durch weitere von uns vorgenommene Differenzierungen.

¹¹ Im Übrigen war es Vorländer und seinem Thema durchaus bewusst, dass mit der offenen Frage zu den Gründen der Teilnahme nur ein erster Schritt getan ist und es für eine umfassendere Erforschung der Einstellungen vor allem geschlossener Fragebatterien bedarf (Vorländer et al. 2015: 57). Sich eines derartigen Instrumentariums zu bedienen, wäre freilich unter den gegebenen Erhebungsmodalitäten ihrer Studie – im Rahmen einer face-to-face-Befragung vor Ort – praktisch unmöglich gewesen. Schließlich wurden die Teilnehmer auf dem Weg zur Veranstaltung kontaktiert. Diese waren bemüht, schnell zum Veranstaltungsort zu kommen, längere Befragungen hätten sie davon abgehalten.

vom symbolischen Interaktionismus¹² bis zum Rational-Choice-Ansatz. Und es gehört auch zur Praxis der Politikforschung, so z.B. wenn in den Exit-Polls nach den Gründen der Wahlentscheidung gefragt wird. Natürlich mag man einwenden, dass Beweggründe mitunter eher unterschwellig und nicht bewusst einwirken (daran dürften auch die Vertreter der oben genannten Ansätze nicht zweifeln). Entscheidender ist hier, dass den obigen Konzeptionen zufolge sich in Situationen der Entscheidung die verschiedenen Einflüsse in einer Motivkonstellation bündeln und diese den Einzelnen in seinem Verhalten bewusst leitet.

Erfragt werden in Umfragen die Gründe üblicherweise mittels der Formulierung, warum man sich für oder gegen etwas entschieden habe. Bei Sachverhalten, die neu sind und/oder über die man bislang wenig weiß – etwa bei sich neu formierenden Protestbewegungen – ist für diese Zwecke methodisch eine offene Frage am geeignetsten: schließlich verfügt man als Forscher noch nicht über hinreichendes Wissen, um geschlossene Fragen mit ausdifferenzierten und realitätsgerechten Antwortoptionen vorgeben zu können.¹³ Je nach Komplexität des Sachverhalts ist zwar – worauf Paul F. Lazarsfeld bereits früh hingewiesen hat (1935) – bei Fragen nach den Gründen ein abgestuftes Vorgehen mittels „reason analysis“ angeraten, derzufolge die Entwicklung als Abfolge einzelner, in sich abgeschlossener Phasen begriffen wird und diese zum eigenständigen Gegenstand der Analyse gemacht werden. Im Fall von Pegida sind die Verlaufsprozesse insgesamt jedoch weniger komplex, weswegen die „einfache“ Frage nach den Gründen der Teilnahme sehr wohl eine sinnvolle und praktikable Herangehensweise darstellt.¹⁴

¹² Wenn Menschen eine Situation als real definieren, ist sie real in ihren Konsequenzen, heißt es z.B. bei William I. Thomas (1928/1965). Wählt man ein qualitatives Verfahren der Befragung – wie im symbolischen Interaktionismus nicht unüblich – beschränkt man sich gewöhnlich nicht auf die zuerst gegebenen Antworten, sondern fragt weiter. Je nach theoretischer Ausrichtung geschieht dies ausführlicher oder weniger ausführlich, neigt man zu einem Tiefeninterview oder bevorzugt die narrative Erzählung. Ungeachtet dessen aber wird den verbalisierten Begründungen ein herausgehobener Stellenwert eingeräumt.

¹³ Zum Problem offener und geschlossener Fragen und den Stellenwert der Angaben bei offenen Fragen siehe Schuman (2011: 30-62).

¹⁴ Zu erfragen wären allenfalls neben den Push-Faktoren die Pull-Faktoren, also: warum Pegida und nicht andere Strategien oder Bewegungen/Parteien? Im vorliegenden Fall werden, wie Vorländers Untersuchung und auch unsere Untersuchung zeigt, vor allem die Push-Faktoren genannt. Klassische Studien, die den Prinzipien der „Reason Analyse“ folgen, stellen die Untersuchungen von P.H. Rossi „Why families move“ (1955) sowie von Charles Kadushin „Why people go to psychiatrists“

Untersuchungen, welche die selbstverbalisierten Motive in Umfragen auf ihren Realitätsbezug hin prüfen, sind selten. Dass die Begründungen nicht völlig von der Realität abgehoben sind, belegt – bei einem anderen Thema – ein Vergleich der Antworten auf die offene Frage mit den Antworten auf Fragen zu den Lebensbedingungen der Befragten. Danach bringen Klassikliebhaber, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung nach den Gründen für ihren seltenen oder fehlenden Opernbesuch gefragt werden, am häufigsten das Argument „keine Zeit“ und „zu hohe Kosten“ vor. Prüft man diese Begründungen anhand der in der Umfrage gemachten Angaben zu frei disponibler Zeit und den Einkommensverhältnissen, zeigt sich: Wer fehlende Zeit nennt, hat in der Tat überproportional wenig freie Zeit. Und wer die Kosten als Hindernisgrund nennt, verfügt über ein geringeres Haushaltseinkommen als Personen, die dieses Argument nicht vortragen (Reuband 2008: 25).

Im Fall unserer Thematik würde man analog erwarten, dass die selbstverbalisierten Motive mit den jeweiligen Einstellungen eng korrelieren. Je stärker jemand einem vorgegebenen Statement zustimmt, desto eher müsste sich das Argument auf der Ebene der verbalisierten Gründe wiederfinden. Wer den Islam als Bedrohung ansieht, müsste dies häufiger als Grund seiner Teilnahme am Pegida Protest nennen als jemand, der dem Islam keine oder eine nur schwache Bedrohung zuschreibt. In ähnlicher Weise müssten sich die Verhältnisse im Fall politischer Unzufriedenheit darstellen.

Das Vorgehen der Vorländer-Untersuchung und unserer Untersuchung ähnelt einander in der Auswahl der Befragten. Sie wurden jeweils *vor* Beginn der Kundgebung an den Zugängen zum Veranstaltungsort unter systematischen Zufalls Gesichtspunkten kontaktiert. Während bei Vorländer die Befragung nach der Kontaktaufnahme vor Ort mündlich face-to-face stattfand, wurde in unserem Fall den kooperationsbereiten Teilnehmern ein Umschlag mit Fragebogen, Rücksendeumschlag und Anschreiben übergeben. Der Fragebogen war zu Hause zu beantworten und konnte portofrei zurückgesandt werden.

Die Ausschöpfungsquote der Vorländer-Untersuchung betrug 36 % (Vorländer et al. 2016: 56) – ein Wert, der in der Umfrageforschung heutzutage nicht als atypisch gesehen werden kann und kein Zeichen für minderwertige Qualität ist (Reuband 2015: 135f.).

(1969) dar. Zur „Reason Analyse“ vgl. Kadushin (1968). Heutzutage werden Sequenzen von Verhaltensabläufen und Einstellungen eher über Panelstudien ermittelt, diese können jedoch die „Reason Analyse“ nicht oder nur bedingt ersetzen.

Im Fall unserer Erhebung nahmen rund zwei Drittel der angesprochenen Personen den Fragebogen an, und rund 40 % von ihnen sandten ihn ausgefüllt zurück. Auch dieser Wert ist höchst zufriedenstellend, er liegt höher als es bei Befragungen zu Protestveranstaltungen üblich ist (vgl. Reuband 2016a: 54). Von einer selektiven Teilnahme, welche die Zusammensetzung der Befragten maßgeblich beeinträchtigt und ein falsches Bild vermittelt, ist in beiden Studien nicht auszugehen.¹⁵ Der härtere Kern rechtsradikaler Teilnehmer dürfte zwar unterrepräsentiert sein, aber er dürfte nur einen kleineren Teil der Teilnehmer darstellen. Die Erhebung von Vorländer umfasst 397 Befragte. Die Zahl der Befragten in unserer Befragung, für die Angaben zu den Gründen der Teilnahme vorliegen, beläuft sich auf 548 Personen.¹⁶

4. Selbstverbalisierte Motive

Die Frage in Vorländers Untersuchung und unserer zu den Gründen der Teilnahme ist identisch: „Warum nehmen Sie an der Pegida-Kundgebung teil?“ Der Interviewer in der Vorländer-Untersuchung versuchte dann die wichtigsten Gründe zu erfassen, desgleichen hieß es bei uns ergänzend „Was sind die wichtigsten Gründe?“ Die Frage war in beiden Untersuchungen als offene Frage konstruiert, die Befragten konnten sich dazu ausführlicher oder stichwortartig äußern, und die meisten Teilnehmer machten davon Gebrauch.

In beiden Untersuchungen wurden in der Regel mehrere Nennungen abgegeben, in der Vorländer-Untersuchung durchschnittlich 2.5 (Vorländer et al. 2016: 67), in unserer Untersuchung 3.1. Dass in unserer Untersuchung die Zahl höher liegt, hat seine Ursache vermutlich weniger in den zwischenzeitlich gewandelten sozialen und politischen Verhältnissen¹⁷, als in der Befragungssituation selbst: in einer schriftlichen Befragung, bei welcher der Fragebogen zu Hause ausgefüllt wird, haben die Befragten mehr

Zeit als in einer mündlichen face-to-face-Befragung, die im Freien und auf dem Weg zur Kundgebung stattfindet.¹⁸

Je mehr Zeit zur Verfügung steht, um Beweggründe zu benennen, desto größer dürfte die Zahl der Nennungen sein, und desto häufiger dürften auch weniger bedeutsame Gründe aufgeführt werden. Angesichts dessen halten wir es methodisch für geraten, beim Vergleich mit der Vorländer-Untersuchung zunächst die ersten drei Antworten in unserer Umfrage heranzuziehen und erst dann die Gesamtzahl der Nennungen. Dabei gehen wir davon aus, dass die zuerst genannten Gründe subjektiv einen höheren Stellenwert im Kalkül der Befragten einnehmen und am ehesten mit den Antworten in der Vorländer-Untersuchung gleichgesetzt werden können.

Tabelle 1: Unzufriedenheit mit der Politik (Mehrfachnennungen in % der Befragten)

	Vorländer-Umfrage	Eigene Umfrage	
		Bis drei Nennungen	Insgesamt
Allgemeine Unzufriedenheit mit der Politik	20	} 29	} 39
Unzufriedenheit mit dem politischen System der Bundesrepublik	21		
Allgemeine Distanz zwischen Volk und Politikern	26	23	29
Unzufriedenheit mit der Außen- und Sicherheitspolitik	6	14	28
Unzufriedenheit mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik	8	10	16
Unzufriedenheit mit der Asylpolitik	26	27	32
Unzufriedenheit mit der Zuwanderungs- und Integrationspolitik	17	18	25

Quelle: Vorländer et. al. (2015: 62); Erhebung des Verfassers.

Prozentuierung in dieser und den folgenden Tabellen jeweils auf die Gesamtheit der Befragten hin (nicht auf die Zahl der Nennungen). In der eigenen Erhebung Differenzierung in: erste drei Nennungen sowie Nennungen insgesamt.

¹⁵ Die Tatsache, dass die Älteren in unserer Erhebung stärker vertreten sind als in der Vorländer-Untersuchung, dürfte keine grundsätzlichen Veränderungen in den Antwortmustern hervorgebracht haben. Dies belegen Aufgliederungen nach den Hauptmotiven in unserer Untersuchung. Auffällig ist allenfalls, dass im Bereich der migrationsbezogenen Motive die Asylpolitik etwas eher von den Jüngeren thematisiert wird, der Islam etwas eher von den Älteren.

¹⁶ Befragte, die in der vorhergehenden Erhebung dazu bereits befragt wurden, sind aus der Analyse ausgeklammert.

¹⁷ Denkbar wäre z.B. ein gestiegenes Bedürfnis der Rechtfertigung in einer Zeit, in der Pegida zunehmend in die öffentliche Kritik geraten ist und gesellschaftlich weithin missbilligt wird (zur Wahrnehmung und Missbilligung von Pegida vgl. Reuband 2016b: 173ff.).

¹⁸ Womöglich hat es ebenfalls einen Effekt, dass den Befragten in unserer Umfrage fünfeinhalb Zeilen zur Verfügung standen, in der Vorländer-Untersuchung hingegen dem Interviewer lediglich zwei, plus vorgegebene Kategorien für die Einordnung der Antworten (vgl. Vorländer et al. 2016, Anhang). Letzteres müsste eigentlich dem Effekt, der aus der Begrenztheit der Zeilen erwächst, entgegenwirken. Ergänzt man in unserer Untersuchung zur Berechnung eines Durchschnittswertes die Zeilenzahl fünfeinhalb um eine weitere Zeile für diejenigen, die entweder weitere Zeilen einfügten oder ein Zusatzblatt für die Darlegung ihrer Motive verwendeten, so kommt man auf ein arithmetisches Mittel von 3.9 beschriebenen Zeilen.

Was ergibt der Vergleich auf der Ebene der thematisch zusammengefassten Nennungen? Wählt man zunächst die Nennungen mit politischem Bezug aus und setzt sie mit den Ergebnissen unserer Erhebung in Beziehung, ergeben sich – wie man *Tabelle 1* (hier Rubrik: bis drei Nennungen) entnehmen kann – große Ähnlichkeiten. Die Struktur der Begründungen bleibt über die Zeit hinweg im Wesentlichen gleich.¹⁹ Leichte Verschiebungen deuten sich allenfalls im Urteil über die Außen- und Sicherheitspolitik an (wobei in unserer Erhebung nahezu gleich oft eine Kritik an der NATO, an den USA und eine zu negative Haltung gegenüber Russland thematisiert wurde). In diesem Fall sind die Nennungen in unserer Erhebung etwas häufiger als in der Vorländer-Untersuchung, was den zunehmenden Spannungen und Sanktionen im Gefolge der Ukraine-Krise geschuldet sein mag. Differenziert nach der Reihenfolge der Nennungen, zeigt sich, dass die Außen- und Sicherheitspolitik in der Regel nicht zu den ersten als vielmehr zu den späteren Nennungen zählt. Dies spricht für eine gewisse Nachrangigkeit der Thematik. Gleichwohl: der Zuwachs in der Häufigkeit der Thematisierung bei Berücksichtigung der übrigen Nennungen ist auffällig und findet sich nicht in vergleichbarer Weise bei anderen Themen wieder.

Tabelle 2: Vorbehalte gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern (Mehrfachnennungen in % der Befragten)

	Vorländer-Umfrage	Eigene Umfrage	
		Bis drei Nennungen	Insgesamt
Sorge vor Identitätsverlust und „Überfremdung“	6	16	19
Sorge um sozioökonomische Nachteile	8	7	11
Vorbehalte gegenüber Muslimen bzw. dem Islam	15	17	26
Sorge um hohe Kriminalität von Asylbewerbern	7	5	9

Quelle: Vorländer et al. (2015: 69), Erhebung des Verfassers.

Besonders bemerkenswert und bedeutsam in unserem Zusammenhang ist, dass die Unzufriedenheit mit der Asylpolitik und mit der Zuwanderungs- und Integrationspolitik im Zeitverlauf praktisch auf dem gleichen Niveau verbleibt, sich also trotz massiv steigender Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen keine

¹⁹ Im Fall der allgemeinen politischen Unzufriedenheit und der Unzufriedenheit mit dem politischen System liegen die Nennungen oftmals so dicht beieinander und sind nicht immer trennscharf, dass wir uns – anders als Vorländer – für eine Zusammenfassung in einer Kategorie entschieden haben. In diesem Fall kann ein direkter Vergleich nicht angestellt werden.

Aufwertung dieses Themenbereichs ereignet hat. Was die Vorbehalte gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern angeht – *Tabelle 2* –, so zeigen diese im Vergleich ebenfalls eine weitgehende Übereinstimmung. Dies betrifft die Vorbehalte gegenüber Muslimen bzw. dem Islam, die entweder global oder spezifisch auf der Ebene von Werten und Verhaltensweisen ausformuliert sind. Und es betrifft die Sorge um Kriminalität und Terror. Einzig die Rubrik „Sorge um Identitätsverlust und Überfremdung“ (Nennungen wie „unsere Kultur bewahren“ „man muss sich wieder als Deutscher fühlen“) weicht davon ab und verzeichnet einen gewissen Bedeutungszuwachs, was womöglich z.T. in Reaktion auf gestiegene Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen zu sehen ist.

Tabelle 3: Kritik an Medien und der Öffentlichkeit (Mehrfachnennungen in % der Befragten)

	Vorländer Umfrage	Eigene Umfrage	
		Bis drei Nennungen	Insgesamt
Unzufriedenheit mit Berichterstattung der Medien	21	} 10	} 18
Protest gegen Diffamierung von Pegida	18		
Kritik an wahrgenommenen Sprechverboten und öffentlichem Diskurs	7	3	6

Quelle: Vorländer et al. (2015: 66), Erhebung des Verfassers.

Ein dritter Themenkomplex betrifft die Medien und die Öffentlichkeit (*Tabelle 3*). Rund 35 % der Befragten in der Untersuchung von Vorländer nennen diesen Bereich, meist verknüpft mit dem Vorwurf der Einseitigkeit und tendenziöser Berichterstattung an die Medien. In den Fällen, wo lediglich von der Öffentlichkeit die Rede ist, dürften Befragte oftmals ebenfalls an den medialen Diskurs gedacht haben, so dass man die beiden Bereiche vermutlich als nahezu äquivalent ansehen und zusammenfassen kann. In unserer Erhebung nannten bei bis zu drei Nennungen 12 % den Themenkomplex Medien bzw. Öffentlichkeit, unter Einschluss aller Nennungen beläuft sich der Anteil auf 22 %. Es handelt sich um einen Wert, der deutlich unter dem der Vorländer-Untersuchung liegt und bedeuten könnte, dass die Thematik im Zeitverlauf leicht an Bedeutung verloren hat.

Wer die mediale Darstellung als Beweggrund auführt, zählt wider Erwarten nicht zu den Personen, die sich der Mediennutzung enthalten. Im Gegenteil: unsere Untersuchung zeigt, dass sie sogar überproportional häufig täglich oder fast täglich eine Zeitung (meist eine Lokalzeitung) lesen. Unter denen,

welche Kritik an den Medien als Motiv angaben, bekundeten 63 %, täglich oder fast täglich eine Zeitung zu lesen. Unter denen, die dieses Motiv nicht nannten, waren es 58 %. Die kritische Haltung gegenüber den etablierten Medien führt offenbar nicht zum Verzicht auf deren Nutzung, sondern bedeutet in den meisten Fällen immer noch eine Beibehaltung des Mediengebrauchs, wenn auch vermutlich mit einem etwas distanzierten Blick.

Ein vierter Themenkomplex, der als solcher bei Vorländer nicht ausgewiesen ist, betrifft Pegida – dazu zählen Nennungen wie „ein Zeichen setzen“, „Mächtige wachrütteln“, „um etwas zu verändern“, „hier wird Klartext gesprochen“, „es gibt keine echte Opposition“ etc. Welche Gründe ursprünglich den Anstoß zur Teilnahme bildeten, bleibt entweder offen oder ergibt sich aus den sonstigen Erwähnungen. Dass Befragte lediglich Pegida als Grund ihrer Teilnahme aufführen, ist eher die Ausnahme. Alles in allem könnte man die Pegida-Nennungen ebenfalls als Ausdruck einer Unzufriedenheit mit dem politischen System werten, wobei im Einzelnen offen bleiben muss, ob sich darin eher der Bereich der allgemeinen Politikunzufriedenheit widerspiegelt oder die Unzufriedenheit mit der Asyl- und Zuwanderungspolitik.

Und wie verhält es sich im Gesamttextkorpus mit der Thematisierung von Asylpolitik, Migration, Zuwanderung und Islam sowie den Problemen, die mit der Zuwanderung verknüpft sind? Kombiniert man die verschiedenen Nennungen thematisch zu größeren Subgruppen, so ergibt sich (*Tabelle 4*): Fragen der Zuwanderung (einschl. Asylpolitik, Integrationspolitik) werden in Kombination mit Nennungen, die sich auf andere Aspekte der Politik beziehen, von nahezu der Hälfte der Befragten aufgeführt. Fragen der Zuwanderung ohne Politikbezug nennen 22 %. Nahezu gleich viele äußern Motive, die sich auf eine Unzufriedenheit mit der Politik beziehen. Und 12 % listen sonstige Motive auf, beziehen sich auf Pegida, die Medien und/oder die Öffentlichkeit.

Tabelle 4: Kombination der Motive „Unzufriedenheit mit der Politik“ und „Vorbehalte gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern“ (in % der Befragten)

Zuwanderung und Politik	45
Zuwanderung (ohne Politik)	22
Politik (ohne Zuwanderung)	21
Sonstiges	12
Gesamt	100

Zuwanderung =einschl. Asylpolitik, Islam, Vorbehalte gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern; *Politik* =allein oder in Kombination mit Pegida, Medien bzw. Öffentlichkeit; *Sonstiges* = Pegida, Medien bzw. Öffentlichkeit

Die Zahl derer, die ausschließlich politische Unzufriedenheit äußern, ohne zugleich Fragen der Zuwanderung oder der Asylpolitik zu thematisieren, stellen nach diesen Befunden also eine Minderheit dar. Und anzunehmen ist angesichts der Konstanz der Verteilungen über die Zeit, dass ähnliches auch schon in der Vorländer-Erhebung vom Januar 2015 der Fall war. Dies spricht dafür, der politischen Unzufriedenheit als Alleinstellungsmerkmal auch schon in der Frühphase von Pegida einen eher geringen Stellenwert zuzuschreiben. Mag auch allgemeine politische Unzufriedenheit ein Element sein, dass zum Protest motiviert, so scheint es doch notwendig, dass ein konkreter Anlass existiert (und sei es nur in Form eines wahrgenommenen zukünftigen Problems), der die Bürger beunruhigt. Der Glaube, sich nicht anders politisch Gehör verschaffen zu können – er dürfte bei politischer Entfremdung eine umso größere Rolle spielen –, wird unter diesen Umständen zu einem gewichtigen verstärkenden Faktor, der die Menschen auf die Straßen treibt.

5. Selbstverbalisierte Motive und Einstellungen

Wie eng ist der Zusammenhang zwischen selbstverbalisierten Motiven und Einstellungen, die sich in den Antworten auf standardisierte Fragen und Statements ergeben? Wie sehr sagt die Nennung des Zuwanderungsthemas etwas über die Einstellungen zu Zuwanderern aus? Und wie sehr spiegelt sich in der Nennung politischer Motive eine entsprechende Verbreitung politischer Kritik wider? Rechnet man mit den Antworten zu politischen Fragen, einzeln oder in Form einer Skala, so zeigt sich: der Zusammenhang zwischen politischer Unzufriedenheit, wie sie mit den standardisierten Fragen ermittelt werden, und dem selbstverbalisierten Beweggrund politischer Unzufriedenheit (ohne Asylpolitik) ist schwach. Die Beziehungen gehen zwar des Öfteren in die erwartete Richtung, jedoch erreichen die Korrelationen selten einen Wert nahe $r=.15$. Und sie sind meist nicht signifikant.

Geht man spezifischer vor – korreliert z.B. die Kritik an der Politik gegenüber den USA oder Russland auf der Einstellungsebene mit der entsprechenden Nennung der Politik gegenüber den USA bzw. Russland in der offenen Frage – werden die Korrelationen zwar etwas stärker, aber bleiben weiterhin schwach. Dies gilt selbst dann, wenn man sich auf die zuerst genannten Beweggründe bezieht und die anderen Nennungen auslässt. Ein ähnliches Muster resultiert, wenn man sich dem Bereich der Zuwanderung und des Islams zuwendet. Auch hier gilt, dass die Bezie-

hungen schwach sind: dass diejenigen, die den Islam als Grund ihrer Teilnahme nennen, sich kaum von denen unterscheiden, die ihn nicht nennen.²⁰

Man kann diese Nicht-Übereinstimmung von Antworten auf die offene Frage mit den Antworten auf die geschlossenen Fragen/Skalen ebenfalls *Tabelle 5* entnehmen, in der die Kombination der Nennungen Grundlage der Darstellung ist. Danach unterscheiden sich die Befragten in den einzelnen Subgruppen in ihren Einstellungen zu Zuwanderung/Muslimen und

Tabelle 5: Zustimmung „voll und ganz“ zu Aussagen über Islam/Muslime, Politik in Abhängigkeit von Kombination der Motivnennungen (Mehrfachnennungen in % der Befragten)

	Zuwanderung und Politik	Zuwanderung	Politik	Sonstige
Islam ist eine Bedrohung für Deutschland	87	91	80	79
Zuwanderung von Muslimen sollte untersagt werden	35	48	32	38
Moscheebau sollte in Deutschland verboten werden	69	73	69	66
Desinteresse der Politiker an Meinungen der Leute	73	73	72	64
Verlass auf Aussagen der Politiker	2	3	2	3
Desinteresse der Parteien an Ansichten der Wähler	71	67	70	56

Motivnennungen: „Zuwanderung“ bzw. „Politik“: jeweils einschl. Kombinationen mit Medien/Öffentlichkeit; „Sonstiges“: Medien und/oder Öffentlichkeit

Frageformulierungen: „Bitte geben Sie für jede Aussage an, wie sehr Sie ihr zustimmen oder sie ablehnen ... Der Islam ist eine Bedrohung für Deutschland; Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden; Der Bau von Moscheen sollte in Deutschland verboten werden; Die Politiker kümmern sich nicht viel darum, was Leute wie ich denken; Auf das, was Politiker sagen, kann man sich im allgemeinen verlassen; Die Parteien wollen nur die Stimmen der Wähler, ihre Ansichten interessieren sie nicht.“

Antwortkategorien: „Stimme voll und ganz zu, Stimme eher zu, Stimme eher nicht zu, Stimme überhaupt nicht zu“ [Hier: „stimme voll und ganz zu“].

²⁰ So korreliert die Nennung des Islams als Grund des Pegida-Engagements mit dem Statement, dass der Islam eine Bedrohung für Deutschland sei, lediglich $r = .16$ ($p < 0,001$). Ähnlich schwach der Zusammenhang mit dem Statement, dass man die Zuwanderung von Muslimen nach Deutschland untersagen sollte.

zum Bereich der Politik nur marginal (in der Tabelle auf eine Auswahl der Fragen bezogen und beschränkt auf die Zustimmung „voll und ganz“ einer vierstufigen Skala). So sind diejenigen, die lediglich Politikunzufriedenheit als Grund nennen und keinen Bezug zu der Zuwanderung oder der Asyl- und Integrationspolitik herstellen, zu 80 % „voll und ganz“ der Meinung, dass der Islam eine Bedrohung für Deutschland sei. Ähnliche Diskrepanzen finden sich, wenn man diejenigen betrachtet, die nur das Zuwanderer-Thema als Grund angeben: auch sie äußern mehrheitlich Unzufriedenheit mit der Politik und zeichnen sich durch ein ähnliches Maß an Politikverdrossenheit aus wie diejenigen, die lediglich politische Unzufriedenheit als Motiv aufführen.

Und wie wirken sich die selbstverbalisierten Motive und die mittels standardisierter Fragen/Skalen erfassten Einstellungen aus? Dazu ziehen wir die Angaben zur Parteienbewertung als abhängige Variable heran – erfasst über Skalometerfragen, bei denen die Parteien auf einer Skala zwischen -5 und +5 zu bewerten waren. Als unabhängige Variablen verwenden wir neben den selbstverbalisierten Motiven die Einstellungen zur Zuwanderung und Indikatoren für die Unzufriedenheit mit der Politik (beides erfasst über mehrere Indikatoren, die zu einer Skala zusammengefasst sind).

Wie man nachfolgender *Tabelle 6* entnehmen kann, wirken sich in der Bewertung der Parteien am stärksten die Einstellungen aus, die über die jeweiligen Skalen erfasst wurden. Dabei gilt, dass sich die Politikverdrossenheit, gefolgt von der Einstellung zur Zuwanderung, bei der Bewertung von CDU, SPD und FDP am stärksten auswirkt. Bei der Bewertung der Grünen und der Linken spielt hingegen die Einstellung zur Zuwanderung die größere Rolle. Und bei der Bewertung von AfD und NPD gilt, dass ausschließlich die Bewertung der Zuwanderung Einfluss nimmt.

Während die kritische Einstellung zur Zuwanderung der Wertschätzung von CDU, SPD, FDP, Grünen und Linken abträglich ist, kommt sie der Wertschätzung von AfD und NPD zugute – was nicht verwundert: bilden doch beide Parteien den radikalen Gegenpol in Fragen der Asylpolitik und Zuwanderung. Desgleichen ist wenig erstaunlich, dass die Bewertung der CDU – dicht gefolgt von der SPD – besonders stark von der Politikunzufriedenheit beeinflusst wird: bildeten sie doch in der Zeit der Befragung gemeinsam die Regierung. Und die Unzufriedenheit mit der Politik entzündet sich normalerweise bevorzugt am Regierungshandeln.²¹

²¹ Die Zuwanderungsthematik scheint insbesondere im Fall der CDU gegenüber der Politikverdrossenheit von einer eher se-

Tabelle 6: Einfluss selbstverbalisierter Motive und der Einstellungen auf die Bewertung von Parteien (beta Koeffizienten der OLS Regressionsanalyse).

– Zeilenweise Anordnung der Werte –

	Unzufriedenheit mit Politik		Problem Zuwanderung		R ²
	(1)	(2)	(1)	(2)	
CDU	-.11**	-.30***	.07	-.10*	.14
SPD	-.07	-.24***	.03	-.21***	.13
FDP	-.09*	-.15**	.08	-.10*	.05
Grüne	-.01	-.12**	-.07	-.25***	.10
Linke	.03	-.11*	-.05	-.28***	.12
AfD	.04	-.02	.04	.30***	.09
NPD	-.04	.02	.04	.22***	.06

Paarweiser Ausschluss von Werten

(1) Selbstverbalisierte Motive: Unzufriedenheit mit der Politik bzw. Probleme der Zuwanderung (Vorbehalte gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern, Asyl-/Integrationspolitik, Islam/Muslime etc.) (Nein=0, Ja=1)

(2) Einstellungen, erfasst über Skala für Unzufriedenheit mit der Politik bzw. Skala für Probleme der Zuwanderung (Operationalisierung siehe Frageformulierungen)

Frageformulierungen:

Bewertung der Parteien: „Wie bewerten Sie die nachfolgenden Parteien auf der Skala von -5 bis +5? -5 bedeutet, dass sie Ihnen sehr unsympathisch ist, +5 bedeutet, dass sie Ihnen sehr sympathisch ist. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihr Urteil abstufen. Bitte beurteilen Sie jede der Parteien.“ [Hohe Wert auf Skalometer =Positive Bewertung]

Unzufriedenheit mit der Politik: Skala auf der Basis der Faktorenwerte für die Items „Die Politiker kümmern sich nicht viel darum, was Leute wie ich denken; Auf das was Politiker sagen, kann man sich im allgemeinen verlassen; Die Parteien wollen nur die Stimmen der Wähler, ihre Ansichten interessieren sie nicht; Die Interessen der Bürger werden von der Politik ausreichend berücksichtigt.“ [Hoher Wert auf Skala =Unzufriedenheit]

Problem Zuwanderung: Skala auf der Basis der Faktorenwerte für die Items „Es macht mir Angst, dass viele Flüchtlinge kommen; Den meisten Asylbewerbern, die nach Deutschland kommen, geht es gar nicht um Schutz und Sicherheit, sondern um ein besseres wirtschaftliches Leben; Man sollte an den Grenzen Österreichs einen Zaun bauen, um Flüchtlinge abzuhalten; Der Islam ist eine Bedrohung für Deutschland; Muslimen sollte die Zuwanderung nach Deutschland untersagt werden; Der Bau von Moscheen sollte in Deutschland verboten werden.“ [Hoher Wert auf Skala =Zuwanderung als Problem]

kundären Bedeutung zu sein (was u.U. eine Ursache darin haben könnte, dass die Mehrheit der Pegida-Teilnehmer früher CDU wählte (Reuband 2017) und sich ihre Entfremdung nicht allein auf die Thematik der Zuwanderungspolitik beschränkt).

Was die selbstverbalisierten Motive des Protests angeht, so kann man bei ihnen nahezu keinen Einfluss erkennen: mit Ausnahme eines Effekts auf CDU und FDP. Bei beiden wirkt sich die Thematisierung der Unzufriedenheit mit der Politik auf die Bewertung negativ aus. Dass die CDU als stärkste Regierungspartei davon betroffen ist, verwundert nicht, verwunderlich ist vielmehr die Stellung der FDP. Womöglich wird sie – weil sie früher an der Regierung beteiligt war – von den Pegida-Befragten nach wie vor in gewissem Umfang mit der etablierten Politik gleichgesetzt (auch wenn die FDP in der Frage der Zuwanderung inzwischen eher kritische Positionen einnimmt). Vielleicht auch hat es etwas mit dem Image der Partei zu tun, einer spezifischen Klientel zugewandt zu sein und Unternehmerinteressen zu vertreten.

Dass die selbstberichteten Motive keinen oder allenfalls sekundären Einfluss ausüben, ist nicht auf die Thematik der Parteienbewertung beschränkt. Wählt man die Stärke der Pegida-Bindung und die Bereitschaft zur Fortsetzung des Protests als abhängige Variable²², wiederholt sich das zuvor beschriebene Muster: die selbstverbalisierten Gründe erweisen sich gegenüber dem Einfluss der standardisierten Skala als wenig aussagekräftig. Wenn es einen Einfluss gibt, dann sind es die Variablen für Politikverdrossenheit und die Zuwandererthematik. Dies muss nicht ausschließen, dass es bei anderen Themen und anderen abhängigen Variablen anders sein könnte und den selbstberichteten Gründen ein größerer Stellenwert zukommt. Doch dazu liegen keine Analysen vor.

6. Schlussbemerkungen

Was bleibt als Fazit? Fragt man die Teilnehmer des Pegida-Protests nach den Gründen ihrer Teilnahme, so werden mehrheitlich Fragen der Asylpolitik und der Zuwanderung genannt. Ergänzend kommt politische Unzufriedenheit hinzu. Eine Dominanz politischer Unzufriedenheit ohne Asyl- oder Zuwanderungsbezug findet sich unter den Motiven jedoch nicht.

Die selbstverbalisierten Motive der Teilnehmer erwiesen sich im hier betrachteten Zeitraum als weitgehend stabil. Trotz gestiegener Probleme und Wahrnehmung einer „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 blieben die jeweiligen Antwortmuster im Wesentlichen bestehen. Ein-

²² Die Frage lautete hier „Wie groß ist Ihre Bereitschaft auch in der Zukunft an Pegida-Kundgebungen teilzunehmen?“ (mit fünf Antwortvorgaben zwischen „sehr groß“ und „überhaupt nicht“) sowie in Form eines Statements „Ich fühle mich Pegida eng verbunden“ (mit vierstufiger Skala). Die Fragen wurden sowohl einzeln als auch in Kombination mit den unabhängigen Variablen verrechnet.

zig in der Kategorie „Identitätsverlust/Überfremdung“ war ein leichter Anstieg in der Zahl der Nennungen zu verzeichnen.

Was von den Befragten in der offenen Frage als Beweggrund ihres Protests angegeben wird, sagt wenig über die Verbreitung der entsprechenden Einstellungen aus. Auch wenn es nicht mehr als ein Viertel der Befragten ist, das sich explizit auf den Islam als Grund ihres Pegida-Engagements bezieht, liegt doch die Zahl derer, die den Islam als Bedrohung wahrnehmen, beträchtlich höher. Die Einstellungen der Befragten bilden offensichtlich eine kognitive Ressource, auf die selektiv zurückgegriffen wird. Was als Motiv ihrer Teilnahme aufgeführt wird, stellt letztlich nur einen Ausschnitt ihres „belief systems“ dar: eine spezifische Akzentuierung und Gewichtung unter dem Aspekt subjektiver Bedeutsamkeit in der Interviewsituation.

Inwieweit die Pegida-Teilnehmer in der Frage des Zusammenhangs von selbstverbalisierten Motiven und Einstellungen einen Sonderfall darstellen, ist eine offene Frage. Je homogener die Ablehnung von etablierter Politik und Zuwanderung ausgeprägt ist, desto beliebiger könnte es sein, was als Begründung für das eigene Engagement vorgebracht wird: weil man letztlich das Gleiche meint, auch wenn man es sprachlich oder auf der Abstraktionsebene anders fasst. In Populationen mit einer größeren Variationsbreite der Meinungen stellt sich das Verhältnis womöglich anders dar, stehen die selbstberichteten Gründe stärker mit den Einstellungen in Beziehung. Desgleichen könnte dies der Fall sein, wenn es sich um weniger politisierte Themen handelt und die Zentralität der Thematik stärker innerhalb der Population variiert.

Die Bewertung der etablierten Parteien auf dem Parteienskalometer wird durch die Einstellungen zur Zuwanderung und politischen Unzufriedenheit stärker beeinflusst als durch die Antworten auf die offen gehaltene Frage nach den Gründen der Teilnahme. Dies spricht dafür, dass selbstverbalisierte Motive subjektiv gesehen einen wichtigen Aspekt im Bezugsrahmen der Befragten repräsentieren können, sich die Struktur der relevanten Einstellungen jedoch oft eher über standardisierte Fragen erschließen lässt.²³ Die Tatsache, dass die selbstverbalisierten

²³ Dies schließt andersgeartete Einblicke bei qualitativen Interviews und Fokus Gruppen nicht aus. Sie erschließen eher die differenzierten Sichtweisen der Befragten und lassen – wenn entsprechend vertiefend nachgefragt wird – die Dimensionalität und Bedeutsamkeit von Einstellungen für das Handeln erkennen. Im Rahmen einer standardisierten Befragung mit offenen Fragen ist die Situation jedoch offenbar eine andere.

Motive zumindest gelegentlich einen Einfluss ausüben, ist andererseits ein Hinweis dafür, dass es falsch wäre, sie bei Analysen von vornherein aus der Betrachtung auszuklammern.

Literaturverzeichnis

Berger, R., Poppe, S. und M. Schuh (2016): Everything counts in large amounts, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., Pegida. Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und „Wende“-Enttäuschung. Analysen im Überblick. Bielefeld, S.113-146

Geiges, L., Marg, S. und F. Walter (2015): PEGIDA. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft. Bielefeld

Kadushin, Ch. (1968): Reason analysis, in: D. Sills, Hrsg., Encyclopedia of the Social Sciences. Bd. 13, 2. Aufl. New York, S. 338-343

Lazarsfeld, P.F. (1935): The art of asking why: three principles understanding the formulation of questionnaires, in: National Marketing Review, 1, S. 32-43 (wieder abgedruckt in: D. Katz et al., Hrsg., Public Opinion and Propaganda. New York 1954)

Patzelt, W. (2016): Wer sind und wie denken Pegidians?, in: W. Patzelt und J. Klose, Hrsg. Pegida – Warnsignale aus Dresden. Dresden, S. 149-293

Patzelt, W. (2018): Pegida Demonstranten und Deutschlands Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49, Heft 1, S. 111-128

Reuband, K.H. (2008): Kosten – Interessen – Lebensstil. Warum Opernliebhaber nicht häufiger in die Oper gehen und andere die Oper meiden, in: Stadtforschung und Statistik. Zeitschrift des Verbandes deutscher Städtestatistiker, Heft 1, S. 24-30

Reuband, K.H. (2015): Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung 21, S. 133-143

Reuband, K.H. (2016a): Pegida im Wandel? Soziale Rekrutierung, politisches Selbstverständnis und Parteipräferenzen der Kundgebungsteilnehmer, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung 22, S. 52-69

Reuband, K.H. (2016b): Außenseiter oder Repräsentanten der Mehrheit? Selbst- und Fremdwahrnehmung der Teilnehmer von PEGIDA-Kundgebungen, in: K.-S. Rehberg, F. Kunz und T. Schlinzig, Hrsg., PEGIDA. Bielefeld, S. 165-188

Reuband, K.H. (2017): Die Dynamik des Pegida Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungsspezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahl

len und Teilnehmerzusammensetzung, in: Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung, 23, S. 112-130

Reuband, K.H. (2018): Pegida im „Tal der Ahnungslosen“. Demokratievorstellungen der Bürger in Dresden, in Düsseldorf und unter den Teilnehmern des Pegida-Protests, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49, Heft 1, S. 129-147

Rucht, D. et al. (2015): Protestforschung am Limit. Eine soziologische Annäherung an Pegida. IPS Working Paper, https://protestinstitut.eu/wp.../protestforschung-am-limit_ipb-working-paper_web.pdf [Stand: 03.04.2018]

Schuman, H. (2011): Method and meaning in polls and surveys. Cambridge und London

Thomas, W.I. (1965/1928): Person und Sozialverhalten. Neuwied

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

Vorländer, H., H. Maik und S. Schäller (2016): PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung. Wiesbaden

„Aufgespießt“

Democracy in Europe Movement 2025 – Pan-europäische Parteien zur Rettung Europas?

Dr. Simon Schuster¹

A. Einleitung – Europa am Abgrund?

Es gab in den letzten 15 Jahren der Geschichte der Europäischen Union (EU) viele, man ist beinahe gehalten zu sagen unzählige Beispiele, in denen das nahe Ende der EU vorhergesagt wurde. Auch das Jahr 2017 war keines, von dem man ernsthaft sagen könnte, dass Europa zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung gestärkt daraus hervorgegangen ist. Zwar sind die schlimmsten Befürchtungen nicht wahr geworden, (Ultra-)Nationalistische Strömungen haben dennoch in vielen europäischen Mitgliedstaaten immer stärkeren Zulauf und machen gegen die Europäische Einigung Stimmung. In solchen Kreisen steht schon lange nicht mehr zur Diskussion, ob Europa weiter zusammenwachsen kann oder soll bzw. wie die „Vereinigten Staaten von Europa“ aussehen könnten. Getreu ihres Nationalismus (und teilweise offenem Faschismus) fragen sie nicht danach, wie Europa in einer globalisierten Welt bestehen, ja vor allem sozialer werden kann. Sie streben danach, eine mutmaßliche nationale Identität, mag es auch reine Chimäre sein, als Ersatzreligion zu etablieren. Der „Kampf gegen Europa“ wird zum Selbstzweck und rechtfertigt schon mal die Abschaffung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Grundsätze.²

Trotz all dieser Angriffe von außen ist das letzte Wort selbstverständlich noch nicht gesprochen. Man könnte ebenso viele Beispiele mit positivem Bezug zur EU aufzählen. Nicht zuletzt war die Antwort auf die Krisen und Herausforderungen stets eine europäische, die auch teilweise zur (faktischen) Weiterentwicklung der Europäischen Union und einer europäischen Öffentlichkeit beigetragen hat. Diese Entwicklung verdeutlicht im Grunde, dass ein Großteil der europäischen Nationen davon ausgeht, ihre Herausforderungen in Zukunft nur gemeinsam lösen zu können.

Die genannten Entwicklungen können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU in ihrer rechtlichen Verfasstheit ein demokratisches Legitimations-

problem hat. Die Kritik an der demokratischen Rückbindung europäischer Entscheidungen im komplexen Geflecht europäischer Kompetenzverschränkungen und Gewaltenteilung ist eine, die schon immer und immer stärker in den öffentlichen aber auch rechtswissenschaftlichen Fokus gerückt ist.³

Ist die europäische Form der repräsentativen Demokratie wirklich am Ende oder finden sich in den Verträgen weitere Ansätze für eine Demokratisierung? Um darauf eine Antwort geben zu können, muss man die Idee der repräsentativen Idee an der Wurzel packen: Grundbedingung für eine repräsentative Demokratie auf europäischer Ebene ist eine europäische Öffentlichkeit, die nicht an nationalen Grenzen haltmacht. Neben direktdemokratischen Instrumenten, wie den Europäischen Bürgerinitiativen, muss vor allem das Europäische Parlament mit pointierten Debatten zur politischen Auseinandersetzungen in der europäischen Öffentlichkeit beitragen. Diese werden von den Fraktionen als parlamentarische Ableger ihrer Parteien geführt, während die politischen Parteien die Diskussion in die breite Bevölkerung tragen. Der Posten der Europäischen Politischen Partei (EPP) ist aber noch weitgehend vakant, obwohl die Stelle in den Verträgen seit dem Vertrag von Maastricht ausgeschrieben zu sein scheint. Eine paneuropäische Partei, die sich zur Aufgabe macht, politische Diskussionen in einem gesamteuropäischen Rahmen zu organisieren und auch zu führen, hat sich bisher noch nicht gegründet.

Die Verheißungen, die mit der formalen Einführung von EPP im Vertrag von Maastricht nach Art. 10 Abs. 4 EUV verbunden waren, sind bisher noch nicht eingetreten.⁴ Über lose Allianzen und mitgliedstaatliche Klientelpolitik reichen die Bündnisse bisher kaum hinaus.

B. DiEM25 – Die Rettung naht?

Dies könnte sich nun erstmals mit der Wahl zum Europäischen Parlament (EP) im Jahr 2019 ändern. Am 9. Februar 2016 gründete sich mit „Democracy in

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht der Universität Leipzig.

² Vgl. dazu Müller, in: Rüttgers/Decker (Hrsg.), Europas Ende, Europas Anfang, S. 133 (137 ff.).

³ Grundlegend dazu Häberle/Kotzur, Europäische Verfassungslehre, S. 571 ff. m.w.N.; skeptisch Mittag, Europäische Parteien im Wandel, APuZ 2009, S. 42 ff.; BVerfG, Urteil v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13; vgl. den Diskurs zum Brexit in der europäischen Linken http://www.deutschlandfunk.de/sahra-wagenkn-echt-europa-ist-wesentlich-unsozialer-und.694.de.html?dram:article_id=358241; <https://www.marx21.de/brexit-nein-zu-die-ser-eu-nein-zu-rassismus/>; <http://www.faz.net/aktuell/brexit/gastbeitrag-zum-brexit-eine-entscheidung-fuer-die-demokratie-14292886.html> und viele andere.

⁴ Zur möglichen Rolle von EPPs, vgl. unter vielen Huber, EuR 1999, S. 579 ff.; Schiffauer, MIP 1996, S. 80 ff.; ähnlich Tsatsos, EuGRZ 1994, S. 45 ff.

Europe Movement 2025“ (kurz: DiEM) eine paneuropäische politische Bewegung, deren Mitbegründer unter anderem der ehemalige griechische Finanzminister Yanis Varoufakis ist. DiEM kündigte als Reaktion auf den Brexit und nationalistische Tendenzen an, für einen sog. „Radikalen Europäismus“⁵ zu streiten. Die Bewegung bringt ihre Agenda auf die zugespitzte Aussage: „Europa wird demokratisiert oder es wird zerfallen!“⁶. Als weitere systemische Herausforderungen hat DiEM unter anderem ein transparentes Europa und einen „European New Deal“ identifiziert. Letzterer fordert eine andere europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Dem Credo einer Stärkung der Demokratie entsprechend organisiert sich DiEM möglichst basisdemokratisch. Fundament der Bewegung sind lokale Ortsgruppen, die sog. DSG (DiEM Gemeinschaften) sowie die nationalen Komitees. Neben den Mitgliedern, die sich an allen internen Strukturentscheidungen beteiligen können, übernehmen ein Koordinierungskollektiv (KK) und das Beschlussfassende Gremium (BG) wichtige Aufgaben. So soll das BG bei ad-hoc-Entscheidungen ein Mindestmaß an Rückbindung schaffen, bevor eine Maßnahme durch alle Mitglieder überprüft werden kann. Rechtlich ist DiEM als internationale Organisation ohne Gewinnerzielungsabsicht (IVoG) in Brüssel registriert und hat damit Rechtspersönlichkeit in der gesamten EU.

Zunächst „nur“ als politische Bewegung geplant, entschieden sich die Mitglieder im Rahmen eines gesamteuropäischen Mitgliederentscheids dazu, einen sog. Wahlflügel zu gründen. Als eigenständige europäische politische Partei oder in Kooperation mit bestehenden Parteien wollen sie eine gesamteuropäische, transnationale Parteienliste erstellen. Zudem wird ein gemeinsames paneuropäisches Wahlprogramm Grundlage der Agenda zur Europawahl sein. Es solle möglich sein, als Deutscher einen Griechen oder als Italiener einen Deutschen zu wählen. DiEM wolle so dazu beitragen, „jenes europäische Volk (Demos) allererst hervortreten zu lassen, welches Europas künftige Demokratie“⁷ erfordere.

C. (Europa-)Rechtliche Hindernisse für paneuropäische Parteien

Mit der geplanten *paneuropäischen* Parteistruktur unterscheidet sich DiEM25 ganz erheblich von den bestehenden politischen *transeuropäischen* Parteienstruk-

turen auf europäischer Ebene.⁸ Die etablierten EPP folgen dem Leitbild einer „föderativen Vereinigung nationaler Parteien“⁹, wonach EPP vor allem Parteienbündnisse nationalstaatlicher Parteien sind.¹⁰ In ihnen organisieren sich die nationalen Parteien, die eine ähnliche Politik in den einzelnen Mitgliedstaaten vertreten (z.B. EVP: CDU/CSU, Partido Popular, ÖVP u.a.; PES: SPD, PS France, PSOE u.a.). Ein gemeinsames europäisches Wahlprogramm, das auch den nationalen Wahlkampf prägen soll, wird nicht entworfen. Eine Mitgliedschaft wird derzeit noch so gut wie ausschließlich über die Zugehörigkeit zu einer nationalen Partei vermittelt. Zwar wird auf europäischer Ebene das politische Vorgehen abgestimmt. Ein Rückgriff auf die Europapolitik der nationalen Partei, sei es über Sachfragen oder die Personewahl, findet jedoch nicht statt. Insoweit bleiben die Parteienbündnisse und ihre nationalen Mitglieder in den Grenzen nationalstaatlicher Politik verhaftet.¹¹ DiEM hingegen plant die sich gründenden lokalen, regionalen und nationalen Verbände sowie einzelne nationale Bündnispartner sachlich und personell unter dem Dach einer paneuropäischen Partei zu vereinen. DiEM geht damit noch einen Schritt weiter als der prominent von dem französischen Präsidenten Emanuel Macron gemachte Vorschlag zur Einführung transnationaler Parteienlisten. Die Diskussion um solche Listen wurde mit einer ablehnenden Entscheidung des EU-Parlaments vorerst beendet.¹²

Die lose politische Bindung der bestehenden EPP führt stets dazu, dass das Parlament zwar aus einer überschaubaren Anzahl von Fraktionen besteht, sich aber insgesamt aus einer unüberschaubaren Vielzahl von nationalen Parteien zusammensetzt, die wiederum in (noch) 28 nationalen Wahlkämpfen ohne gesamteuropäische Fragestellung gewählt wurden. Eine gesamteuropäische Liste haben die einzelnen EPP nicht und

⁸ Momentan gibt es 13 anerkannte europäische politische Parteien, die Parteifinanzierung aus europäischen Mitteln beziehen, vgl. http://www.europarl.europa.eu/politicalparties/index_en.xml; zu den Strukturen *Grupp*, in: Bergmann (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, S. 759.

⁹ *Zotti*, Politische Parteien auf europäischer Ebene, S. 62; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), *GG-Kommentar*, Bd. 2, Art. 21 Rn. 13 ff.

¹⁰ *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 10 EUV Rn. 57.

¹¹ *Ebd.*, Art. 10 EUV Rn. 57 ff.

¹² Vgl. *Finthammer/Kapern/König*, Macrons Kampfansage an Brüssel, in: Deutschlandfunk v. 22.02.2018, abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/zukunft-der-eu-macrons-kampf-ansage-an-bruessel.724.de.html?dram:article_id=411462; Europäisches Parlament, European Parliament resolution of 7th February 2018 on the composition of the European Parliament, 2017/2054 (INL).

⁵ Siehe <https://diem25.org/wahlplattform/>.

⁶ DiEM25, Ein Manifest zur Demokratisierung Europas, abrufbar unter: <https://diem25.org/manifeto-lange-version/>.

⁷ Siehe <https://diem25.org/wahlplattform/>.

streben diese, soweit erkennbar, nicht an¹³. Die EPP bewegen sich damit in dem Rahmen, der durch das Sekundärrecht und dort insbesondere durch die VO (EU) 1141/2014 vom 04. Oktober 2014, die unter anderem Regelungen für europäische politischen Parteien und ihre Finanzierung trifft, festgelegt wurde.¹⁴

Wenn die bestehenden „Bündnisse politischer Parteien“ geltendes Sekundärrecht abbilden, ist fraglich, wie sich die geplante Struktur von DiEM dazu verhält. Schon DiEM verweist darauf, dass sie ihre Visionen nur im Rahmen wahlgesetzlicher Beschränkungen realisieren können. Unbenommen von der Frage, ob man eine Demokratisierung Europas für notwendig hält, DiEM die richtigen Fragen darauf formuliert oder ob eine paneuropäische politische Partei das richtige Instrument für die Umsetzung solcher Pläne darstellt, muss geklärt werden, ob das nationale und europäische Rechtsregime einer solchen paneuropäischen Parteienstruktur überhaupt zugänglich ist.

I. Rechtliche Ausgangslage im Primärrecht

Geht man strukturell von einer repräsentativen Demokratie aus, kommt politischen Parteien im politischen und parlamentarischen Prozess eine hervorgehobene Stellung zu. Vor allem im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung außerhalb des organisierten Politikbetriebs ist es Aufgabe der politischen Parteien, den Bürger*innen politische Diskussion zu bieten, sie anzuleiten und gesellschaftlich auszuformen.

Mit Art. 10 Abs. 4 EUV und seit Inkrafttreten des Art. 12 Abs. 2 GRCh erkennt auch das europäische Verfassungsrecht das Grundrecht auf Parteienfreiheit an.¹⁵ Es weist EPP bedeutende Aufgaben im europäischen demokratischen Willensbildungsprozess zu. Dazu zählt unter anderem die Stärkung der politischen Rückkopplung zwischen Bürger*innen und EU sowie Auslösung grenzübergreifender öffentlicher Debatten.

Die Formulierung von Art. 10 Abs. 4 EUV

„Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei“

¹³ In der aktuellen Diskussion um transnationale Listenplätze im Europäischen Parlament war lediglich angedacht, die durch den Brexit vakanten Sitze über transnationale Listenplätze zu vergeben.

¹⁴ So Zotti, S. 105 ff. (Fn. 9); kritisch zur Konformität mit dem Primärrecht Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 10 EUV Rn. 51 m.w.N.

¹⁵ Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 10 EUV Rn. 51 m.w.N.

suggeriert, dass der europäische Gesetzgeber den politischen Parteien im europäischen Kontext ähnliche Aufgaben und Funktionen zuspricht, wie sie auch in Art. 21 Abs. 1 GG statuiert sind. Sie sollen im spezifischen Kontext europäischer Politik politische Ziele formulieren und diese den Bürger*innen vermitteln. Nach einem Vorschlag der Kommission sollen sie „eine wichtige Rolle bei der Intensivierung und Stärkung der repräsentativen Demokratie auf europäischer Ebene und der Beseitigung der Kluft zwischen EU-Politik und Unionsbürger spielen“¹⁶.

Den EPP fällt folglich die Aufgabe anheim, die öffentliche Debatte vor Europawahlen aus dem nationalen Kontext zu lösen und in eine gesamteuropäische Debatte zu überführen.

II. Sekundärrechtliche und nationalstaatliche Umsetzung

Zur Konkretisierung hat der europäische Gesetzgeber in Art. 224 AEUV eine Kompetenz zum Erlass von Sekundärrechtsakten geschaffen. Auf Grundlage der Verordnungsmächtigung wurde die Richtlinie für die Wahl zum Europaparlament¹⁷ sowie eine Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer Stiftungen erlassen.¹⁸ In beiden Rechtsakten manifestiert sich die bisher bestehende Praxis transnationaler Strukturen der europäischen Parteienbündnisse.

Der Direktwahlakt¹⁹ lässt den Mitgliedstaaten, abgesehen von der Maßgabe eines Wahlrechts für Unionsbürger und der Wahl nach dem Verhältniswahlrecht auf Listenplätze, relativ freie Hand. Der Bundesgesetzgeber hat die europäischen Vorgaben mit dem Europawahlgesetz umgesetzt. Die überwiegende Mehrzahl der Parteien bewirbt sich mit einer Bundeswahlliste für die 96 Sitze, die Deutschland im Europäischen Parlament zustehen. Ein Wahlvorschlagsrecht haben dabei sowohl Parteien als auch sonstige politische Vereinigungen i.S.d. § 8 Abs. 1 EuWG. Letztere müssen unter gewissen Umständen nach § 9 Abs. 5 EuWG ihre Wahlvorschläge von einer bestimmten Anzahl Wahlberechtigter unterzeichnen lassen.

¹⁶ Europäische Kommission, COM (2012) 499 final, Vorschlag v. 12.9.2012, S. 3.

¹⁷ Sog. Direktwahlakt, Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 06.12.1993 in der durch den Beschluss 2002/772/EG geänderten Fassung.

¹⁸ VO (EU, EURATOM) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2014.

¹⁹ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, BGBl. 1977 II S. 733/734, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520).

Das benannte europäische Parteienstatut macht hingegen hinsichtlich der Definition und Anerkennung „Politischer Parteien auf europäischer Ebene“ in Art. 2 Nr. 3 und Art. 3 Abs. 1 VO 1141/2014 klare Vorgaben. Eine EPP muss danach unter anderem in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten parlamentarisch vertreten sein oder in derselben Anzahl von Mitgliedstaaten mindestens 3 Prozent je Mitgliedsstaat in der letzten Europawahl erreicht haben, Art. 3 Abs. 1 lit. b). Der Anerkennung als EPP sind europarechtlich damit hohe Hürden gesetzt.

Im Ergebnis hat sich der EU-Gesetzgeber somit für das sog. konföderierte Organisationsmodell entschieden und damit föderativen oder supranationalen Modellen weitgehend eine Absage erteilt.²⁰

Die starke Orientierung an der Vertretung der Parteien in den einzelnen Mitgliedstaaten macht den Zusammenschluss zu Parteienbündnissen bestehend aus nationalen Parteien beinahe unumgänglich.²¹ Für eine sich in Gründung befindende oder gerade neugegründete Partei stellen die genannten Voraussetzungen eine große Hürde dar. In der Regel dürfte eine EPP nur über das Zusammenwachsen nationaler Parteien als sog. „Bündnis politischer Parteien“ möglich sein. Da dadurch der nationalstaatliche Kontext im innerparteilichen Diskurs gestärkt werden dürfte, ist nicht davon auszugehen, dass nach diesem Konzept in Europawahlen gesamteuropäische Programme oder Visionen als zentrale Wahlkampfthemen eine Rolle spielen dürften. Dementgegen wird es weiter so bleiben, dass aus nationalen Beweggründen gewählt wird.

III. Folgen für das Konzept von DiEM25

Überträgt man die ermittelten Erkenntnisse auf die von DiEM bekundete Absicht, die erste wirkliche paneuropäische Partei zu werden und als solche zur Europawahl 2019 anzutreten, muss konstatiert werden, dass die in Art. 3 Abs. 1 lit. b) VO 1141/2014 geforderten Quoren nicht mehr zu erreichen sind. Eine Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament kann nicht als EPP erfolgen, sondern wird nur über eine Anerkennung als nationale Einzelpartei möglich sein.

Um zumindest in der Öffentlichkeit mit dem Anspruch wahrgenommen zu werden, eine paneuropäische Partei zu sein, müsste DiEM in den einzelnen Mitgliedstaaten versuchen, eigene nationale „Ableger“ zu gründen oder nationale Bündnispartner unter

den Parteien zu gewinnen. Weiter müssten die Parteien unter einem gemeinsamen Namen mit einem gesamteuropäischen Programm antreten. Gerade Letzteres beinhaltet rein politische Vorgaben an die neugegründeten oder verbündeten Partner, die einer rechtlichen Bewertung nicht zugänglich sind.

Problematisch ist auch, wie eine gemeinsame paneuropäische Liste für die Europawahl aufgestellt werden kann. Weder innerhalb des europäischen Verteilungsschlüssels noch nach dem EuWG sind solche transnationalen Kandidaten möglich. Das aktive und das passive Wahlrecht ist bei EU-Bürger*innen zwar nicht mehr an die Nationalität gleichwohl aber an den Wohnsitz gekoppelt. Ob man nun in seinem Wohnsitzland oder seinem Herkunftsland wählt, ändert nichts daran, dass man nur nationale Listen wählt. Ein Grieche kann also z.B. nur dann in Deutschland kandidieren, wenn er auch dort wohnt. Grenzüberschreitende Kandidaturen, die ein „europäisches Volk“ hervortreten lassen, sind nach jetzigem Stand nicht zulässig. Entsprechend der Sitzverteilung im Europäischen Parlament können nur die einzelnen Parteilisten paneuropäisch bestückt werden, insofern die Wählbarkeit nach den nationalen Umsetzungsgesetzen gegeben ist.

Für DiEM heißt dies, dass die angestrebte paneuropäische Liste als offizielle Wahlliste bei den Europawahlen 2019 nicht zu realisieren ist. Im Rahmen eines parteiinternen Abstimmungsprozesses könnte DiEM zumindest informell eine paneuropäische Liste aufstellen. Dies könnte entsprechend den Entscheidungsstatuten von DiEM z.B. in der Form geschehen, dass die nationalen Listenplätze in einer europaweiten Abstimmung aller DiEM-Mitglieder vergeben werden. Den europäischen Unterstützer*innen verbleibt so die Möglichkeit, auf maßgebliche Personalentscheidungen ihrer Partei in allen EU-Mitgliedstaaten Einfluss zu nehmen. Ein solches grenzüberschreitendes Beteiligungsverfahren war bisher in der Praxis von DiEM, soweit ersichtlich, üblich und könnte auch so erhebliche politische Außenwirkung entfalten.

Paneuropäische Wahllisten könnten der nächste politische Schritt der Europäisierung der Europawahlen sein, folgen sie doch beinahe logisch auf die Entscheidung der etablierten EPP, bereits zur Wahl 2014 mit europäischen „Spitzenkandidaten“ anzutreten.²²

D. Die paneuropäische EPP – Verheißung oder Luftschloss

Der europäische Gesetzgeber hatte mit der positivrechtlichen Normierung des Parteienstatus im Maas-

²⁰ Vgl. zu diesen Begriffen unter vielen Kluth, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, AEUV Art. 224 Rn. 3.

²¹ Zur Kritik vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, EUV Art. 10 Rn. 110 ff. m.w.N.

²² Dazu Lehner, NVwZ 2015, S. 20.

tricht-Vertrag hehre Ziele verfolgt. Er hat diese in den folgenden 30 Jahren nicht nur bestätigt, sondern wiederholt betont und auch zuletzt wieder hervorgehoben: Europäische Politische Parteien sollen *„die Bürgerbeteiligung und Inklusivität der Wahlen erhöhen, die europäische Dimension der Debatte stärken, den Trend der niedrigen Wahlbeteiligung umkehren und die demokratische Legitimation der politischen Willensbildung der EU weiter steigern.“* Der Europäische Gesetzgeber sieht die Stärkung der Rolle der EPP im europäischen Kontext, so scheint es, als eine zentrale Maßnahme an, um das viel gescholtene Demokratiedefizit abzubauen und eine wirklich europäische Zivilgesellschaft zu schaffen. Kurz gesagt sollen EPP die Rolle einnehmen, die sie im nationalen Kontext spielen.²³

Allein, das europäische Recht gibt eine solche Rollenzuweisung bislang nicht her. Parteien sollen als „Transmissionsriemen“²⁴ gesellschaftlicher Willensbildung in den institutionellen Entscheidungsprozess hineinwirken. Diese Funktion und die damit verbundene Zugkraft ist eng verbunden mit dem Versprechen gegenüber den Wähler*innen, dass die in den Parteien geführten Diskussionen im Entscheidungsprozess relevant sind und Wirksamkeit entfalten,²⁵ sich der Input folglich auch im Output widerspiegelt. Das Versprechen ist untrennbar mit der Rolle und den Aufgaben des Parlaments, bei EPP also mit der Rolle des Europäischen Parlaments verknüpft.²⁶ Damit lässt sich auch die relative Schwäche der EPP im öffentlichen Meinungsdiskurs teilweise erklären. Das EP ist unter den europäischen Institutionen, obwohl als einziges unmittelbar legitimiert, auch nach Lissabon weiterhin das machtpolitisch Schwächste. Ursächlich dafür ist vor allem, dass das EP gerade bei den klassischen Parlamentsaufgaben der Regierungskontrolle und der Gesetzesinitiativfunktion kompetenziell noch defizitär ausgestattet ist. Es mangelt gerade an solchen Funktionen, die die Rolle eines Parlaments in einer Demokratie definieren. Als parlamentarischer „Key-Player“ muss sich dies auch auf die Rolle von Parteien auswirken.

Die sekundärrechtliche Umsetzung des Art. 10 Abs. 4 EUV leistet keine Abhilfe dabei, diese auf Struktu-

rentscheidungen basierende Zuschauerrolle zu relativieren und damit dem Wortlaut Genüge zu tun. Der vorgegebene Rahmen stärkt die nationalen Parteien sowie die Mitgliedstaaten und schwächt die europäische Demokratie. Die Mitglieder eines europäischen Parteienbündnisses haben wegen der starken Eigenständigkeit kaum politische Einflussmöglichkeiten auf den nationalen und damit auch nicht auf deren europäischen Diskurs. Es fällt schwer, sich vorzustellen, dass (zulässige) nationale Meinungstendenzen in einem solchen Rahmen gesamteuropäischen Diskussionen weichen. Den Bürger*innen kann dann aber auch ein politischer Wettbewerb um Meinungen im gesamteuropäischen Kontext nicht vermittelt werden. Es wird stets die Frage im Vordergrund stehen: „Was kostet uns (Deutsche, Franzosen, Polen, ...) das?“²⁷

Es ist nicht gesagt, dass EPP, die einem föderativen Organisationsmodell folgen, nationale Egoismen eindämmen können. Es leuchtet aber ein, dass sich nationale Politiken in einer europäisch strukturierten Partei stärker als bisher an einem gesamteuropäischen Konzept orientieren müssen.²⁸ Eine derart aufgestellte Partei muss beginnen, das Modell eines „Europas der Nationen“ i.S. eines „Europas des Rosinenpickens“²⁹ zu überwinden. Nationale Politik wird von Europa aus gedacht und nicht umgekehrt. Nur wenn sich eine EPP darauf einlässt, in ihrer Politik Griechen nicht ausschließlich als Griechen und Deutsche nicht ausschließlich als Deutsche zu denken, sondern als Bürger*innen der Union zu verstehen, die – ob sie wollen oder nicht – ein gemeinsames Schicksal teilen, kann eine öffentliche Diskussion darüber beginnen, wie die unterschiedlichen Hemisphären solidarisch sein können und Zukunft gemeinsam gestaltet werden kann.

Das Projekt „DiEM“ als paneuropäische Partei versucht genau diesen Weg zu gehen. Unterschiede werde nicht kleingemacht und Bedürfnisse nicht über einen Kamm geschert. Mit ihrer Idee eines gesamteuropäischen Programms und einer paneuropäischen Liste fördern sie den Diskurs zwischen den unterschiedlichen Nationalitäten. Es bleibt zu hoffen, dass das europäische Parteienrecht mit dieser Form der Integration Schritt hält.

²³ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 19 ff.; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, EUV Art. 10 Rn. 14 ff.

²⁴ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV, Art. 10 Rn. 49.

²⁵ So auch Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 10 EUV Rn. 62; Merten, MIP 2013, S. 30 (36).

²⁶ So auch Europäische Kommission, COM (2012) 499 final, Vorschlag v. 12.9.2012, S. 1.

²⁷ Vgl. dazu Pehle/Roland, ZfP 2010, S. 294 (303).

²⁸ Dazu schon Schiffauer, MIP 1996, S. 80 (91 ff.); Tsatsos, EuGRZ 1994, S. 45 (50); kritisch dazu unter vielen Meier, Transnationale Listen – Eine Kopfgeburt, Tagesspiegel.de v. 25.01.2018, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/transnationale-listen-eine-kopfgeburt/20886540.html>.

²⁹ So aber wohl Orbán, Zerfällt Europa?, FAZ-Online v. 15.07.2016.

Parteienvertrauen in Deutschland 2017: Ausmaß und Determinanten

Michael Angenendt, M.A.¹

1. Parteien im Dauerfeuer der Kritik

Das Vertrauen der Bürger in die politischen Institutionen ihres Landes lässt sich als Potenzial bzw. gesellschaftliche Ressource verstehen, mit der soziale, wirtschaftliche und politische Krisen leichter überwunden werden können als in der Abwesenheit politischen Vertrauens (Tyler 1998: 270-272). Es stellt sich daher in Auseinandersetzung mit dem Begriff des Vertrauens die Frage, wer wem bzw. welchen politischen Institutionen aus welchen Gründen vertraut.

In der Bundesrepublik stehen insbesondere die Parteien im Fokus der Kritik. Das Phänomen der Parteienkritik ist dabei „so alt wie die Parteien selbst“ (Stöss 1990: 15); Parteien seien „Unpopulär aus Tradition“ (Wiesendahl 2012). So begann in der Bundesrepublik bereits in den 1970er Jahren die Debatte um „die Legitimationskrise des Parteiensystems“ (Rönsch 1977: 366; vgl. Poguntke 1999) und erreichte ihren Höhepunkt in den 1990er Jahren (Arzheimer 2002: 18). An vielen Kommunal- und selbst bei einigen Landtagswahlen beteiligt sich mittlerweile weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten (siehe u.a. Gehne 2008: 116ff.). Zudem sinken die Mitgliedszahlen der deutschen Parteien: Es treten weniger Menschen den Parteien bei, als altersbedingt ausscheiden (Niedermayer 2016; vgl. auch van Biezen/Poguntke 2012). Mit der AfD ist seit der letzten Bundestagswahl nun auch erstmals eine rechtspopulistische Partei in den Bundestag eingezogen, womit eine Angleichung an die Parteienlandschaft anderer europäischer Staaten stattgefunden hat. Offen bleibt, ob es sich dabei tatsächlich um einen Niedergang der Parteien oder um eine Phase der Neustrukturierung handelt (Gehne/Spier 2010).

Der internationale Vergleich zeigt darüber hinaus, dass sich die steigende Unzufriedenheit mit den Parteien nicht auf Deutschland beschränkt, sondern ein generelles Phänomen moderner, westlicher Demokratien darstellt (u.a. Dalton 2008, 2004; Dalton/Weldon 2005; Pharr/Putnam 2000; Norris 1999). Die gesellschaftlichen Veränderungen und die mangelnde Integrationskraft der Volksparteien begünsti-

gen zudem ein volatileres Parteiensystem und führen zu einer Schwächung der etablierten Parteien (Poguntke 2014). Als problematisch erachtet wird die sinkende Zufriedenheit vor allem dann, „if the parties themselves become the center of protest and if anti-party sentiments occur increasingly, [because] the core actors of representative democracy are discredited“ (Rossteutscher et. al. 2015: 53). Den aktuellen Trend in den Bevölkerungseinstellungen fasst Norris (2011: 21) unter dem Begriff „critical citizens“ zusammen: So zeigt sich zwar im Zeitverlauf in modernen Demokratien eine Zunahme der generellen Akzeptanz demokratischer Werte und Prinzipien, diese geht jedoch einher mit einer gleichzeitig gestiegenen Skepsis gegenüber den zentralen Akteuren wie Parteien, Parlamenten und Regierungen (vgl. auch Scarrow 1996: 311; Dalton 2004: 195).

2. Parteienvertrauen im Vergleich

Wie viel Vertrauen bringt die Bevölkerung in Deutschland den Parteien im Jahr 2017 tatsächlich entgegen? Tabelle 1 gibt einen Überblick über das Vertrauen in verschiedene Institutionen und ermöglicht dadurch den Vergleich zu anderen öffentlichen Einrichtungen:

Tabelle 1: Vertrauen in öffentliche Einrichtungen in Deutschland (2017)

	eher vertrauen	eher nicht vertrauen	weiß nicht
Polizei	86,4	12,3	1,4
Regionale/lokale Behörden	75,5	21,6	2,9
Justiz	66,2	31,2	2,6
Bundeswehr	64,9	27,1	8,0
Bundestag	59,6	35,0	5,4
Bundesregierung	58,7	37,3	4,0
Öffentliche Verwaltung	56,8	30,8	3,4
Vereinte Nationen	47,2	39,8	13,0
Europäische Union	45,6	46,1	8,3
Politische Parteien	36,8	57,9	5,3

Eigene Berechnung auf Grundlage des Eurobarometers 2017; Befragte= 1605.

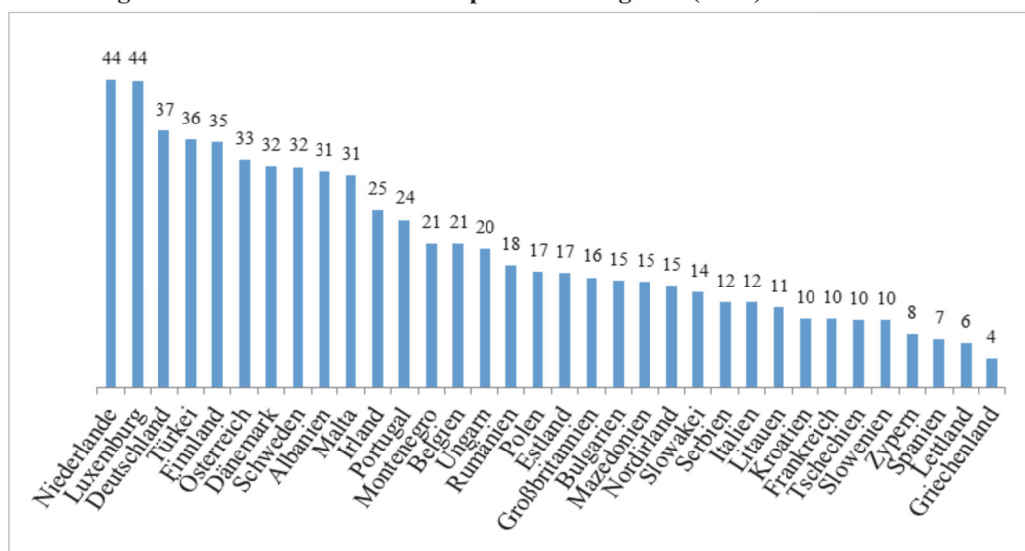
Wie Tabelle 1 zeigt, setzen die Bürger das meiste Vertrauen in die Ordnungs- und Rechtsorgane, wobei der Polizei mit mehr als 85 Prozent Zustimmung am häufigsten vertraut wird. Justiz und Bundeswehr folgen an dritter bzw. vierter Stelle. Den regionalen oder lokalen Behörden vertrauen drei von vier Befragten. Geringeres Vertrauen wird in die politischen Institutionen gesetzt: Dem Bundestag, der Bundesregierung, der Europäischen Union und den Parteien vertrauen weniger als zwei Drittel der Befragten. Die Parteien in Deutschland genießen dabei das geringste Vertrauen: Mehr als jeder zweite Befragte misstraut ihnen.

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl Vergleich politischer Systeme und Politikfeldanalyse, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Im Vergleich zum Vorjahr zeigen sich Kontinuitäten hinsichtlich der Rangfolge: Die Ordnungs- und Rechtsorgane genießen nach wie vor das höchste Vertrauen, während die politischen Institutionen auf den hinteren Plätzen rangieren (vgl. Tabelle A im Anhang). Dennoch verzeichnen Letztere einen deutlichen Vertrauenszuwachs, wobei die Parteien am wenigsten davon profitieren, da sie den geringsten Zuwachs verzeichnen.

Genießen die Parteien ausschließlich im Vergleich zu anderen Institutionen in Deutschland ein geringes Vertrauen oder ist die Parteienverdrossenheit hierzulande generell ausgeprägter als in anderen Staaten? Abbildung 1 gibt Auskunft über die Bewertung der Parteien im europäischen Vergleich:

Abbildung 1: Parteienvertrauen im europäischen Vergleich (2017)



Alle Angaben in Prozent. Eigene Berechnung auf Grundlage des Eurobarometers 2017; Befragte= 32680.

Abbildung 1 zeigt deutlich, dass das Vertrauen der deutschen Bevölkerung in die Parteien im Vergleich zu ihren europäischen Nachbarn relativ hoch ist. Nur in den Niederlanden und in Luxemburg vertrauen anteilig mehr Personen den Parteien als in Deutschland. Auch die skandinavischen Länder weisen relativ hohe Zustimmungswerte auf, ebenso wie Österreich, die Türkei, Albanien und Malta. Süd- und osteuropäische Staaten weisen mit unter 20 Prozent Zustimmung geringere Vertrauenswerte auf. Griechenland, Lettland, Spanien und Zypern bilden das Schlusslicht: Weniger als jeder zehnte Bürger vertraut den dortigen Parteien.

Die Steigerung des Parteienvertrauens zwischen 2016 und 2017 beschränkt sich nicht auf Deutschland: Während 2016 nur in Dänemark und den Niederlanden etwa jeder dritte Befragte den Parteien

vertraute (siehe Abbildung A im Anhang), sind es 2017 zehn Staaten mit ähnlich hohen oder höheren Vertrauenswerten.

3. Parteienvertrauen und Sozialstruktur

Im Folgenden wird dargestellt, ob sich das Parteienvertrauen zwischen den gesellschaftlichen Schichten unterscheidet. Den Ausgangspunkt bilden in der bisherigen Literatur weitgehend zwei widerstreitende Thesen (vgl. zusammenfassend Biehl 2013: 72-74).

Einerseits wird postuliert, dass zunehmendes Misstrauen gegenüber den Parteien das Resultat unproblematischer gesellschaftlicher Entwicklungen ist (Dalton 2008). Demzufolge sei blindes Vertrauen in die poli-

tischen Institutionen Ausdruck eines vordemokratischen Politikverständnisses und nehme mit der Ausbreitung post-materialistischer Wertevorstellungen (Inglehart 1999) kontinuierlich ab. Misstrauen wird gemäß dieser Sichtweise als Ausdruck mündiger und kritischer Bürger verstanden (Bude et al. 2010: 22). Demnach misstrauen den Parteien eher

ressourcenstarke Bürger der höheren gesellschaftlichen Schichten (Biehl 2013: 73).

Andererseits wird das politische Misstrauen als Krisenphänomen verstanden (ebd.: 72). Die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen des politischen Systems sowie der eigenen wirtschaftlichen Lage und des sozialen Status spiegeln sich folglich in einem geringen Vertrauen in die politischen Akteure wider (ebd.: 74). Mangelndes Vertrauen sei demgemäß der Ausdruck von Defiziten politischer Repräsentation (ebd.). Empirisch sollten sich dann vorwiegend ressourcenschwache Bürger der unteren sozialen Schichten durch Misstrauen kennzeichnen (ebd.: 73-74). Die widerstreitenden Thesen wurden von Biehl (ebd.) anhand einer Bevölkerungsbefragung aus dem Jahr 2010 für die Bundesrepublik einer empirischen Prüfung unterzogen. Biehl resümiert, dass sozioöko-

nomisch schwächer gestellte Personen ein im Vergleich zu höheren sozialen Sichten geringeres Parteienvertrauen aufweisen und sieht daher „das geringe Vertrauen nicht als Modernisierungssymptom, sondern eher als Ausdruck einer gestörten Beziehung zwischen Bürgern und Parteien“ (ebd.: 86). Ob es sich bei den Befunden lediglich um eine Momentaufnahme handelt oder die postulierten Thesen auch sieben Jahre später Gültigkeit besitzen, wird anhand der Daten des Eurobarometers 2017 im Folgenden überprüft.

Tabelle 2: Parteienvertrauen und Sozialstruktur (2017)

	eher vertrauen	eher nicht vertrauen	weiß nicht
Gesamt	36,8	57,9	5,3
Geschlecht			
Männer	37,2	58,6	4,2
Frauen	36,4	57,1	6,5
Alter			
15 bis 24 Jahre	31,0	59,2	9,9
25 bis 39 Jahre	33,3	63,5	3,1
40 bis 54 Jahre	35,4	57,6	7,0
55 Jahre oder älter	39,2	56,2	4,6
Bildungszeit (in Jahren)			
Weniger als 15 Jahre	37,0	57,7	5,3
16 bis 19 Jahre	32,4	62,2	5,4
Mehr als 20 Jahre	44,3	52,1	3,5
Schichtzugehörigkeit			
Arbeiterklasse	22,5	72,5	4,9
Untere Mittelschicht	26,2	70,0	3,8
Mittelschicht	41,8	53,4	4,8
Obere Mittelschicht	51,2	43,5	5,4
Oberschicht	42,9	42,9	14,3
Finanzlage des Haushalts			
Eher gut	41,3	53,5	5,2
Eher schlecht	12,6	84,0	3,5
Bundesland			
Westdeutschland	42,2	52,3	5,5
Ostdeutschland	24,1	71,1	4,8

Eigene Berechnung auf Grundlage des Eurobarometers 2017; Befragte= 1605.

Zwischen Männern und Frauen lassen sich 2017 in Deutschland hinsichtlich des Parteienvertrauens keine nennenswerten Unterschiede feststellen. Jeweils zwei von drei Befragten neigen eher zu Misstrauen. Differenzen zeigen sich hinsichtlich der Altersstruktur: Ältere Personen vertrauen häufiger als jüngere Personen. Die Bildung(szeit) der Befragten zeigt in keine eindeutige Richtung. Wer länger als 20 Jahre in schulischer- und beruflicher Ausbildung war, vertraut mehr als diejenigen mit geringerer Ausbildungszeit. Allerdings vertrauen Befragte mit einer Ausbildungszeit zwischen 16 und 19 Jahren seltener den Parteien als Befragte mit einer noch kürzeren Ausbildungszeit. Deutlich erkennbar sind schichtspezifische Unterschiede: Während nur jeder fünfte Angehörige der Arbeiterklasse den Parteien vertraut, hat in der oberen Mittelschicht jeder Zweite Vertrau-

en in die Parteien. Generalisierbare Aussagen über die Angehörigen der Oberschicht sind aufgrund der geringen Fallzahl (<10) nicht möglich. Von denjenigen, die ihre finanzielle Haushaltslage eher schlecht beurteilen, vertraut nur eine von acht Personen den Parteien. Wird die Finanzsituation eher gut beurteilt, vertrauen vier von zehn Personen den Parteien. Erkennbar sind ebenfalls Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschen. Letztere sind den Parteien gegenüber deutlich misstrauischer eingestellt als Westdeutsche.

Die Ergebnisse von Tabelle 2 deuten auf die Bestätigung der Krisenthese hin: Insgesamt kennzeichnen sich ressourcenschwache Personen der unteren gesellschaftlichen Schichten häufiger durch eine parteiskeptische Sichtweise als Personen höherer Schichten. Doch welche der berücksichtigten Merkmale sind ursächlich für das Parteienvertrauen? Tabelle 3 gibt darüber abschließend Auskunft.

Tabelle 3: Determinanten des Parteienvertrauens

Variablen	Regressionskoeffizient B	Exp (B)
Geschlecht	,14	1,15
Alter	,01 ***	1,01
Bildungszeit (in Jahren)	,01	1,01
Untere Mittelschicht	,00	1,00
Mittelschicht	,46 *	1,58
Obere Mittelschicht	,67 *	1,96
Oberschicht	1,37	3,92
Finanzlage des Haushalts	,73 ***	2,08
Bundesland	,79 ***	2,19
Pseudo R ² (Nagelkerkes)	,16	
Befragte (n)	1.143	

Geschlecht= Referenz Männer; Schichtzugehörigkeit= Referenz Arbeiterklasse; Finanzlage= Referenz eher schlechte Lage; Bundesland= Referenz Ostdeutschland. Signifikanzen: ***= 0,1 %-Niveau; **= 1 %-Niveau; *= 5 %-Niveau.

Eigene Berechnung auf Grundlage des Eurobarometers 2017.

Es lassen sich keine geschlechtsspezifischen Unterschiede hinsichtlich des Parteienvertrauens in Deutschland feststellen, wie bereits durch die deskriptive Übersicht zu vermuten war. Im Gegensatz dazu ist ein hochsignifikanter positiver Effekt des Lebensalters auf das Parteienvertrauen erkennbar: Mit jedem zusätzlichen Lebensjahr steigt die Wahrscheinlichkeit, den Parteien eher zu vertrauen, um ein Prozent. Da in der Analyse die Finanzlage und Schichtzugehörigkeit kontrolliert wurde, handelt es sich um einen eigenständigen Effekt, d.h. ältere Personen vertrauen eher den Parteien, unabhängig davon, ob sie eine im Vergleich zu jüngeren Jahren bessere Finanzlage aufweisen oder nicht. Nichtsdestotrotz ist die finanzielle Situation ein wichtiger Erklärungsfaktor: Befragte, die ihre Haushaltslage eher

gut beurteilen, weisen im Vergleich zu Befragten mit eher schlechter Beurteilung eine mehr als doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit auf, Parteien zu vertrauen. Einen weiteren Erklärungsfaktor stellt die Schichtzugehörigkeit dar. Auffällig ist, dass zwischen den Angehörigen der Arbeiterklasse und der unteren Mittelschicht keine überzufälligen Unterschiede bestehen. Erst darüber hinaus zeigen sich signifikante Differenzen: Je höher die Schichtzugehörigkeit, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, den Parteien zu vertrauen. Befragte der Mittelschicht weisen eine im Vergleich zu Arbeitern fast sechzig Prozent höhere Chance auf, zu vertrauen, Angehörige der oberen Mittelschicht bereits eine knapp doppelt so hohe Chance. Die fehlende Signifikanz für Angehörige der Oberschicht resultiert voraussichtlich aus der geringen Fallzahl für diese Kategorie. Die Bildung der Befragten erweist sich als insignifikant. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Eurobarometer 2017 nicht der formale Bildungsabschluss erhoben wurde, sondern ausschließlich die Schul- und Berufsbildungszeit in Jahren. Neben den individuellen Eigenschaften der Befragten zeigt sich ein erklärungskräftiger struktureller Faktor: Westdeutsche vertrauen den Parteien im Vergleich zu Ostdeutschen deutlich häufiger; Erstere weisen eine mehr als doppelt so hohe und hochsignifikante Wahrscheinlichkeit auf, zu vertrauen. Einkommensunterschiede zwischen Ost und West scheinen dabei nicht der ausschlaggebende Faktor zu sein, da der Unterschied unabhängig von der finanziellen Haushaltslage der Befragten bestehen bleibt.

Die erklärte Varianz des empirischen Modells liegt bei 16 Prozent und damit eher im unteren Bereich. Sozialstrukturelle Determinanten erweisen sich in der Konsequenz zwar als einflussreich, jedoch sind weitere Forschungsanstrengungen notwendig. Die vorangegangene Analyse erfolgte auf Grundlage des Eurobarometers 2017. Der Vorteil liegt in der Aktualität der Daten, geht allerdings auf Kosten eines umfangreicheren Sets an möglichen erklärenden Faktoren. Potenziell einflussreiche Erklärungskonzepte, wie bspw. das generalisierte soziale Vertrauen (Angenendt 2017; Angenendt/Schmitt 2015, Zmerli/Newton 2008; Newton 1999), wurden nicht erhoben. Durch den Fokus der obigen Analyse auf die Bundesrepublik war es zudem nicht möglich, institutionelle Faktoren, wie bspw. das Wahl- oder Parteiensystem (van der Meer 2010; Criado/Herreros 2007), vergleichend einzubeziehen.

4. Fazit

Die empirischen Befunde belegen das im Vergleich zu anderen Institutionen geringe Vertrauen der Deutschen in die Parteien, wobei die Bewertung der Parteien im europäischen Vergleich hoch ausfällt. Hier zeigt sich zwischen 2016 und 2017 eine deutliche Zunahme des Vertrauens, sodass Deutschland im Jahr 2017 zu den drei Ländern in Europa gehört, in denen den Parteien am häufigsten vertraut wird. Hinsichtlich der Ursachen des Parteienvertrauens zeigen sich schichtspezifische und strukturelle Unterschiede: Angehörige höherer Schichten und finanziell Bessergestellte vertrauen eher als Angehörige niedriger Schichten und finanziell Schlechtergestellte, ebenso wie Westdeutsche im Vergleich zu Ostdeutschen. Letztlich bekräftigen die Daten somit vorhergehende Analysen, die ein geringes Parteienvertrauen in Deutschland als Ausdruck von Unzufriedenheit mit den etablierten politischen Akteuren deuten und nicht als Folge von Modernisierungsprozessen.

Offen bleibt, ob und inwieweit das Parteienvertrauen durch die zunehmende Polarisierung des deutschen Parteiensystems leidet. Etwaige Rückkoppelungseffekte auf das Elektorat infolge sinkender Kooperationsbereitschaft zwischen den Parteien (Schmitt 2018; vgl. auch Angenendt/Schmitt 2017) bieten insofern einen relevanten Anknüpfungspunkt für künftige Forschungsanstrengungen.

5. Literaturverzeichnis

- Angenendt, Michael (2017): Zum Verhältnis von institutionalisiertem Misstrauen und persönlichem Vertrauen in der Politik, MIP 2017, S. 72-81.
- Angenendt, Michael; Schmitt, Johannes (2015): (Warum) Vertrauen wir Politikern?. In: Krisen, Prozesse, Potenziale, Hrsg. Simon Scholz und Julian Dütsch, S. 293-318. Bamberg: Bamberg University Press.
- Angenendt, Michael; Schmitt, Johannes (2017): Der Lohn der Kooperation. Vorzeitige Regierungsbeendigungen als erfolgreiche Strategie im Parteienwettbewerb?. In: Parteien unter Wettbewerbsdruck, Hrsg. Sebastian Bukow und Uwe Jun, S. 203-228. Wiesbaden: Springer VS.
- Arzheimer, Kai (2002): Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Biehl, Heiko (2013): Noch vertrauenswürdig? Konzept und Empirie des gesellschaftlichen Vertrauens in politische Parteien. In: *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*, Hrsg. Oskar Niedermayer, Benjamin Höhne und Uwe Jun, S. 67-92. Wiesbaden: Springer VS.
- Bude, Heinz; Fischer, Karsten; Huhnholz, Sebastian (2010): Vertrauen. Die Bedeutung von Vertrauensformen für das soziale Kapital unserer Gesellschaft. Gedanken zur Zukunft. Bad Homburg v.d. Höhe: Herbert-Quandt-Stiftung.
- Criado, Henar; Herreros, Francisco (2007): Political Support: Taking Into Account the Institutional Context. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 40, S. 1511-1532.
- Dalton, Russell J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Dalton, Russell; Weldon, Steven (2005): Public Images of Political Parties. A Necessary Evil? In: *West European Politics*, Vol. 28, S. 931-951.
- Dalton, Russell J. (2008): *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Gehne, David (2008): *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Gehne, David; Spier, Tim (2010): *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?* Wiesbaden: Springer VS.
- Inglehart, Ronald (1999): Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy. In: *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Hrsg. Pippa Norris, S. 236-256. Oxford: Oxford University Press.
- Newton, Kenneth (1999): Social and Political Trust in Established Democracies. In: *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Hrsg. Pippa Norris, S. 169-187. Oxford: Oxford University Press.
- Niedermayer, Oskar (2016): *Parteimitglieder in Deutschland. Version 2016. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum*, Nr. 26. Online verfügbar unter: <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsocz/schriften/Arbeitshefte/P-PM16-NEU.pdf> (zuletzt abgerufen am: 20.01.2018).
- Norris, Pippa (1999): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2011): *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University.
- Pharr, Susan J.; Putnam, Robert D. (2000): *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Poguntke, Thomas (1999): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Von Krise zu Krise? In: *50 Jahre Bundesrepublik. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*, Hrsg. Thomas Ellwein und Everhard Holtmann, PVS-Sonderheft 30. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 429-439.
- Poguntke, Thomas (2014): Towards a New Party System: The Vanishing Hold of the Catch-all Parties in Germany. In: *Party Politics*, Vol. 20, Nr. 6, S. 950-963.
- Rossteutscher, Sigrid; Bieber, Ina; Scherer, Philipp (2015): Anti-Party Voting in Germany: The Alternative for Germany (AfD) and the Pirate Party. In: *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Hrsg. Andrea De Petris und Thomas Poguntke. Rom: Luiss University Press.
- Rönsch, Horst-Dieter (1977): Reaktionen auf staatliches Handeln am Beispiel des Wahlverhaltens. In: *Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen. Legitimation und Partizipation in der Demokratie angesichts gesellschaftlicher Konfliktsituationen*, Hrsg. Hans Matthöfer, S. 344-395. Villingen-Schwenningen: Neckar-Verlag.
- Scarrow, Susan E. (1996): Politicians against Parties: Anti-Party Arguments as Weapons for Change in Germany. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 29, S. 297-317.
- Schmitt, Johannes (2018): Zur Wirkung einer Großen Koalition. Die Renaissance des polarisierten Pluralismus und die Polarisierung des deutschen Parteiensystems. In: *MIP. Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung*, Vol. 24, S. 48-63.
- Stöss, Richard (1990): Parteikritik und Parteiverdrossenheit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 21, S. 15-24.
- Tyler, Tom R. (1998): Trust and Democratic Governance. In: *Trust and Governance*, Hrsg. Valerie Braithwaite und Margaret Levi, S. 269-294. New York: Russell Sage Foundation.
- van Biezen, Ingrid; Poguntke, Thomas (2012): Going, Going, Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 51, Nr. 1, S. 24-56.
- van der Meer, Tom (2010): In What We Trust? A Multi-level Study into Trust in Parliament as an Evaluation of State Characteristics. In: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, S. 517-536.

Wiesendahl, Elmar (2012): Unpopulär aus Tradition. Parteienverachtung in Deutschland und die Folgen. In: Die verstimmte Demokratie. Moderne Volksherrschaft zwischen Aufbruch und Frustration, Hrsg. Stephan Braun und Alexander Geisler, S. 79-91. Wiesbaden: Springer VS.

Zmerli, Sonja; Newton, Kenneth (2008): Social Trust and Attitudes towards Democracy. In: Public Opinion Quarterly, Vol. 72, S. 706-724.

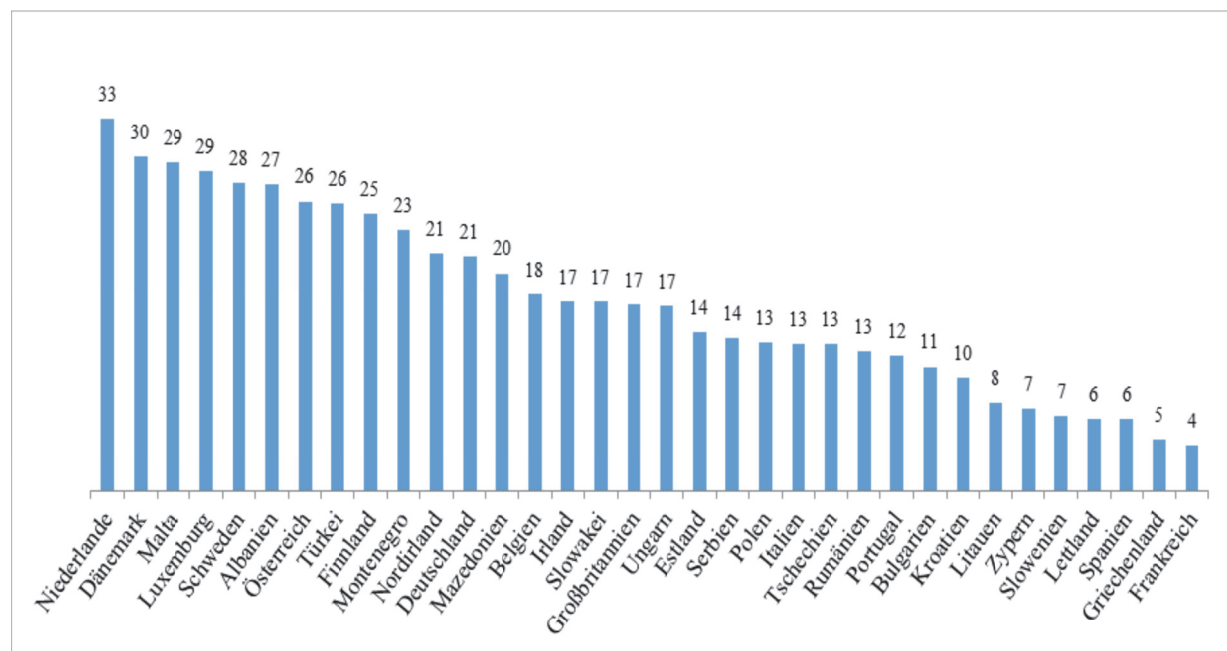
6. Anhang

Tabelle A: Vertrauen in öffentliche Einrichtungen in Deutschland (2016)

	(eher) vertrauen	(eher) nicht vertrauen
Polizei	78,0	19,5
Bundeswehr	66,0	23,1
Regionale/lokale Behörden	63,0	31,7
Justiz	56,0	40,5
Öffentliche Verwaltung	54,0	39,4
Vereinte Nationen	40,1	44,3
Bundestag	41,1	51,4
Bundesregierung	38,1	56,0
Europäische Union	27,3	61,2
Politische Parteien	21,1	72,7

Eigene Berechnung auf Grundlage des Eurobarometers 2016; Befragte= 1592.

Abbildung A: Parteienvertrauen im europäischen Vergleich (2016)



Alle Angaben in Prozent. Eigene Berechnung auf Grundlage des Eurobarometers 2016; Befragte= 32487.

Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue

Dr. Alexandra Bäcker¹

Die NPD wollte in der Stadthalle Wetzlar eine Wahlkampfveranstaltung abhalten ... und durfte nicht. Das ist keine Seltenheit und bietet normalerweise keinen Anlass, sich darüber zu beschweren. Dass es in diesem Fall anders ist, liegt an dem rechtsstaatlichen Bedenken erweckenden Verhalten der mit dieser Angelegenheit betrauten Amtsträger der Stadt Wetzlar.

Die Stadt verweigerte der NPD den Zutritt zur Stadthalle – obwohl sie sowohl verwaltungsgerichtlich² als auch vom Bundesverfassungsgericht³ per Eilbeschluss zur Überlassung der Stadthalle für die Veranstaltung verpflichtet worden war.

Die mittelhessische „Sonderstatusstadt“⁴ hat der ursprünglich mit dieser Bezeichnung verknüpften Bedeutung damit eine weitere hinzugefügt: nämlich in dem Sinne, dass sie für sich nach dem Motto „Not kennt kein Gebot“ einen Sonderstatus bei der (Nicht-)Anerkennung rechtsstaatlicher Bindungen in Anspruch nimmt.

Die Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG erfasst sämtliches Verwaltungshandeln und kann auch zu positivem Tun verpflichten. Es ist der Sache nach aber eine Bindung an das *Gesetz*. Eine Bindung an die Auslegung der Gesetze durch die Gerichte besteht nur, soweit deren Entscheidungen Verbindlichkeit kraft gesetzlicher Anordnung zukommt⁵. Eine solche gesetzliche Regelung findet sich etwa in § 121 Nr. 1 VwGO, wonach die Beteiligten eines Rechtsstreits an ein (formell⁶ und

materiell⁷) rechtskräftiges Urteil eines Verwaltungsgerichts gebunden sind. Der materiellen Rechtskraft fähig sind auch Beschlüsse der Verwaltungsgerichte in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, die zwar nur eine vorläufige Regelung darstellen, die aber grundsätzlich endgültig und bindend getroffen werden soll⁸. Verbindlich sind nach § 31 Abs. 1 BVerfGG insbesondere auch die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, zu denen neben Urteilen auch die Beschlüsse in Verfahren der Hauptsache wie auch des einstweiligen Rechtsschutzes zählen⁹.

Als die zuständigen Amtsträger der Stadt Wetzlar sich entschlossen, der NPD den Zugang zur Stadthalle – ungeachtet der im vorgenannten Sinne Bindungswirkung entfaltenden anderslautenden Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs¹⁰ wie auch des Bundesverfassungsgerichts – endgültig zu verweigern, haben sie sich zugleich – jedenfalls in diesem einen Fall – von dem Verfassungsprinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verabschiedet. Damit haben sie ein Stück Rechtsstaatlichkeit geopfert zugunsten einer in der Öffentlichkeit Beifall heischenden Profilierung als NPD-Gegner und es den Verfassungsfeinden überdies erlaubt, sich in einer Opferrolle zu inszenieren. Nicht nur der Glaubwürdigkeit des Rechtsstaats, auch dem Bemühen um die Bekämpfung rechter Tendenzen haben sie damit nicht unerheblichen Schaden zugefügt.

Wegen dieses Einzelfalls das baldige Ende des Rechtsstaats einzuläuten, wäre sicher übertrieben. Er rüttelt aber an den Grundfesten der Verfassung¹¹. Deshalb müssen sich die handelnden Behördenvertreter auch die Frage gefallen lassen, wie es denn um die eigene Verfassungstreue bestellt ist. Beamte wie Angestellte des öffentlichen Dienstes haben die gewissenhafte Dienstleistung und die Wahrung des

¹ Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am PRuF.

² Zu den Einzelheiten der vorangegangenen verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren s. *Podolski*, Das Nein zur Vermietung der Stadthalle an die NPD: Stadt Wetzlar widersetzt sich dem BVerfG, in: Legal Tribune Online, 26.03.2018, https://www.lto.de/persistent/a_id/27731/ (abgerufen am: 28.03.2018).

³ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, online veröffentlicht bei juris.

⁴ Um als Sonderstatusstadt kategorisiert zu werden, muss eine kreisangehörige Stadt gemäß § 4a HessGO mindestens 50.000 Einwohner haben. Der Status bedingt, dass die Stadt mehr Aufgaben wahrnimmt als eine „normale“ kreisangehörige Stadt.

⁵ *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 81. EL September 2017, Art. 20 Rn. 145.

⁶ Formelle Rechtskraft tritt ein, wenn eine Entscheidung nicht mehr mit ordentlichen Rechtsmitteln angegriffen werden kann, weil der Rechtsweg erschöpft, eine Rechtsmittelfrist verstrichen oder ein Rechtsmittel überhaupt nicht gegeben ist.

⁷ Die Beteiligten sind an eine formell rechtskräftige Entscheidung auch materiell gebunden, soweit über den Streitgegenstand entschieden wurde (materielle Rechtskraft), und zwar ohne Rücksicht auf die Frage, ob die Entscheidung des Gerichts richtig ist, *Lindner*, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 44. Edition, Stand: 01.01.2018, § 121 Rn. 9.

⁸ *Clausing*, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 33. EL Juni 2017, § 121 Rn. 15 f.

⁹ *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 52. EL September 2017, § 31 Rn. 84; *von Ungern-Sternberg*, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 4. Edition, Stand: 01.12.2017, § 31 Rn. 36.

¹⁰ VGH Hessen, (unanfechtbarer) Beschluss vom 23.02.2018 – 8 B 23/18, online veröffentlicht bei juris.

¹¹ So zu Recht *Ferreau*, Wenn sich die Politik über das Recht erhebt: Der „Stadthallen-Fall“ von Wetzlar und seine Folgen, *juwissblog* vom 29.03.2018, <https://www.juwiss.de/26-2018/> (abgerufen am 29.03.2018).

Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sowie der Gesetze zu geloben.

Dieses Gelöbnis wurde in diesem Fall gebrochen. Diesen Eindruck können auch die in der Presse nachzulesenden Einlassungen nicht entkräften, wonach „man die Urteile respektiere“ und die Stadt „rechtlich richtig gehandelt und alle Entscheidungen beachtet hat“, aber die NPD nun einmal nicht die üblichen Voraussetzungen für eine Vermietung erfüllt habe, weil sie bis zuletzt keine gültige Haftpflichtversicherung für die Halle und keinen Sanitätsdienst vorweisen konnte¹². Angesichts der in den Entscheidungen eindeutig tenorierten Verpflichtung der Stadt Wetzlar zur Überlassung der Stadthalle an die NPD und des zur Durchsetzung dieses unbedingten Überlassungsanspruchs angedrohten Zwangsgeldes, sind diese Aussagen nicht mehr als Ausflüchte. Entweder wurde dies in den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes so nicht vorgetragen oder für unbeachtlich erklärt, jedenfalls entbindet eine nachträgliche Geltendmachung nicht von der Pflicht zur Beachtung der bindenden Gerichtsentscheidungen¹³. Offenbar – allerdings zu Unrecht – angespornt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur zwar als verfassungsfeindlich, aber nicht verfassungswidrig eingestuften NPD¹⁴ hat sich die Stadt Wetzlar um der politischen Auseinandersetzung mit den Verfassungsfeinden willen zu einer nicht zu tolerierenden Überschreitung rechtlich verbindlicher Grenzen hinreißen lassen. So ist die Versagung der Nutzungserlaubnis zunächst auch damit begründet worden, dass das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts die bislang maßgebliche strikte Dichotomie zwischen verbotenen und allen anderen Parteien aufweiche¹⁵. Dass diese Rechtsauffassung offensichtlich unhaltbar ist, haben insbesondere auch die Verwaltungsgerichte in diesem Rechtsstreit deutlich gemacht¹⁶.

Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde daher aufgefor-

dert, den Vorfall aufzuklären, notwendige aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen und das Gericht unverzüglich davon zu unterrichten¹⁷. Es bedarf einer öffentlichen Aufklärung und – soweit das kommunalrechtliche Instrumentarium reicht – auch Sanktionierung von gegebenenfalls nachweisbarem Fehlverhalten. Es liegt in unser aller Interesse an einem funktionierenden Rechtsstaat, dass dem Negativbeispiel Wetzlar nicht andere Kommunen folgen. Dass die gerichtlichen Möglichkeiten der Vollstreckung von Urteilen gegenüber Behörden dank der Missachtung ihrer Gesetzesbindung durch die Stadt Wetzlar nun als defizitär erachtet werden müssen¹⁸, ist eine weitere bedenkliche Folge dieses bedauerlichen Vorgangs. Schon die Tatsache, dass die Stadt mit der Androhung eines Zwangsgeldes zur Vollstreckung der gerichtlichen Eilentscheidung bewegt werden sollte¹⁹, stellt einen gemeinhin als selbstverständlich geltenden rechtsstaatlichen Grundsatz in Frage, wonach von Behörden angesichts ihrer verfassungsmäßig verankerten festen Bindung an Recht und Gesetz die Respektierung von Gerichtsurteilen auch ohne dahinterstehendem Vollstreckungsdruck erwartet werden darf²⁰.

Sowohl die Gesetzesbindung der Verwaltung wie auch der Gewaltenteilungsgrundsatz, der im demokratischen Rechtsstaat die verbindliche Anwendung und Auslegung von Recht und Gesetz den unabhängigen Gerichten überantwortet, sind tragende Grundprinzipien unserer rechtsstaatlichen Grundordnung. In ihrer Missachtung liegt eine nicht zu unterschätzende Gefahr für unser Gemeinwesen²¹. Primär auf die Missachtung dieser Grundprinzipien zielten wohl (hoffentlich) auch die verantwortlichen Behördenvertreter nicht ab, als sie sich zur Durchsetzung ihres (politisch motivierten) Standpunkts zu ihren juristischen Winkelzügen verstiegen. Sie sind aber jedenfalls deutlich über das Ziel hinausgeschossen und sollten in der nun folgenden Auseinandersetzung ihrer Verantwortung wieder gerecht werden.

¹² Voigts, Wetzlars Weigerung auf dem Prüfstand, Frankfurter Rundschau vom 27.03.2018, <http://www.fr.de/rhein-main/npd-veranstaltung-wetzlars-weigerung-auf-dem-pruefstand-a-1474734> (abgerufen am 29.03.2018).

¹³ I.d.S. auch BVerfG, Beschluss vom 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, juris Rn. 5.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 ff.

¹⁵ VG Gießen, Beschluss vom 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI, juris Rn. 18.

¹⁶ VG Gießen, Beschluss vom 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI, juris Rn. 33; VGH Hessen, Beschluss vom 23.02.2018 – 8 B 23/18, juris Rn. 2 ff.; m.w.N. auch Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, MIP 2018, S. 118 (125).

¹⁷ BVerfG, Pressemitteilung Nr. 16/2018 vom 26. März 2018, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-016.html> (abgerufen am 29.03.2018).

¹⁸ Dazu Podolski, Streit um NPD-Auftrittsverbot in Wetzlar: Wenn die Politik die Gerichte ignoriert, in: Legal Tribune Online, 29.03.2018, https://www.lto.de/persistent/a_id/27809/ (abgerufen am 29.03.2018).

¹⁹ VG Gießen, Beschluss vom 22.03.2018 – 8 N1539/18.GI, nicht veröffentlicht.

²⁰ So schon BVerwGE 38, 99 (101 f.).

²¹ So zu Recht der *Richterbund Hessen*, Pressemitteilung vom 28.03.2018, <http://www.richterbund-hessen.de/hessischer-richterbund-zum-fall-wetzlar/> (abgerufen am 29.03.2018).

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Am Beginn des Jahres 2017 stand das NPD-Urteil des BVerfG¹. Das Gericht attestierte der rechtsextremen Partei eine Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus, ließ den Parteiverbotsantrag des Bundesrats aber daran scheitern, dass es ihr an dem Potenzial fehle, ihre verfassungsfeindlichen Ziele zu realisieren². Die verfassungsfeindliche, aber nicht -widrige Partei besteht also weiter fort, was dazu führte, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber nach Hinweis des BVerfG den Art. 21 GG um weitere Absätze erweiterte, um ihr die staatliche Finanzierung entziehen zu können³.

Der Streit des Oberbürgermeisters der Stadt Düsseldorf mit dem dortigen PEGIDA-Ableger, DÜGIDA, fand vor dem BVerwG⁴ ein Ende. Das Gericht entschied, dass der Aufruf zur Teilnahme an einer Gegendemonstration auf der Netzseite der Stadt rechtswidrig war. Zuvor entschied schon das OVG NRW⁵, das Ausschalten der Beleuchtung an den städtischen Gebäuden anlässlich einer DÜGIDA-Demonstration für mit der Versammlungsfreiheit unvereinbar, hatte jedoch den Aufruf für rechtmäßig erachtet und in diesem Punkt dem VG Düsseldorf⁶ widersprochen, das beide Maßnahmen für rechtswidrig erachtet hatte. Das BVerwG hob hervor, dass aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG durchaus die Kompetenz des Oberbürgermeisters folge, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft zu betreiben. Dies sei auch ohne gesetzliche Grundlage möglich, was das BVerwG mit der grundgesetzlichen Aufgabenzuweisung begründet. Die Äußerungsbefugnis unterliege jedoch Grenzen, die zwar nicht aus dem allein für politische Parteien i.S.d. Art. 21 GG geltenden Grundsatz politischer Neutra-

lität, sondern dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot folge. Dieses habe zum Inhalt, dass sich amtliche Äußerungen am Willkürverbot und Verhältnismäßigkeitsprinzip als Ausprägungen des Rechtsstaats orientieren müssten. Eine Bindung erfolge zudem nicht allein durch das Rechtsstaats-, sondern auch das Demokratieprinzip, welches eine staatsfreie Willensbildung des Volkes gewährleiste und so eine lenkende und steuernde Einflussnahme von Amtsträgern auf die Bevölkerung verbiete. Damit seien diese nicht schlechthin vom politischen Diskurs ausgeschlossen, sie müssten dabei aber ihrer Aufgabe zur staatlichen Integration nachkommen. Dem sei der Düsseldorfer Oberbürgermeister nicht gerecht geworden. Das gelte sowohl für das vom OVG NRW zu Recht für rechtswidrig erachtete Ausschalten der Lichter als auch den Aufruf, der einen unzulässigen Eingriff in den politischen Meinungskampf dargestellt habe. Das Urteil des BVerwG markiert einen wichtigen Meilenstein in der Auseinandersetzung um Grundlagen und Grenzen der politischen Neutralität von Amtsträgern, beendet diese aber keinesfalls. Denn obgleich das Ergebnis der Entscheidung wohl als richtig einzustufen ist, bleibt die Begründung zu dünn. So folgt das Gericht in der Frage des Geltungsbereichs der politischen Neutralität der Vorinstanz, wonach diese nur für politische Parteien gelten solle. Dafür könnte einiges sprechen⁷, zumal das allgemeine Sachlichkeitsgebot als Schranke zur Verfügung steht. Doch bereits die dogmatische Begründung des OVG fällt unbefriedigend aus⁸. So bleibt weiter ungeklärt, wie sich beide Grundsätze qualitativ unterscheiden. Die Ähnlichkeit der dogmatischen Wurzeln (partei-)politischer Neutralität und allgemeiner Sachlichkeit sind jedenfalls frappierend und es stellt sich die Frage, ob nicht eine Lösung über eine mehr regulative Anwendung des Neutralitätsgebot bereitsteht⁹. Man wird vermuten dürfen, dass hinter der vermeintlichen Klarheit der Urteilsgründe die Vorsicht und das Abwarten auf weitere dogmatische Feinarbeit steht¹⁰. Es wird jedenfalls nicht die letzte Entscheidung sein, die das BVerwG auf diesem Feld zu treffen haben wird.

¹ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 ff.

² Zum Merkmal der Potentialität s. P. Höhner/S. Jürgensen, in: MIP 2017, 103 ff.

³ Dazu S. Jürgensen, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, am 30.05.2017 auf dem Verfassungsblog (<https://verfassungsblog.de/das-partieverbot-ist-tot-es-lebe-der-entzug-staatlicher-parteienfinanzierung>, zuletzt abgerufen am 14.03.2018).

⁴ BVerwG, Urteil vom 13.09.2017 – 10 C 6.16, in: NWVBI 2018, 101 ff.

⁵ OVG NRW, Urteil vom 04.11.2016 – 15 A 2293/15, in: NVwZ 2017, 1316 ff.

⁶ VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, in: NWVBI 2016, 174 ff.

⁷ In eine andere Richtung – wenn auch ohne Absicht einer vollendeten dogmatischen Aussage – S. Jürgensen/J. Garcia J., in: MIP 2016, 70 (77 ff.).

⁸ Hierzu schon S. Jürgensen, in: MIP 2016, 148.

⁹ So S. Jürgensen, in: MIP 2017, 144 f.; s.a. VerfGH Thüringen, Urteil vom 08.07.2016 – VerfGH 38/15, das richtungswesend für die letzte Grundsatzentscheidung des BVerfG im Fall „Wanka“ war, BVerfG, Urteil vom 27.02.2018 – 2 BvE 1/16.

¹⁰ Zuletzt D. Kuch, in: AöR 142 (2017), 491-527.

Die Recherchen eines Investigativjournalisten zu einer möglichen verdeckten Parteienfinanzierung provozierte eine Entscheidung des **BGH**¹¹. Ziel des Journalisten war es, mögliche Verstrickungen einer von der öffentlichen Hand beherrschten Aktiengesellschaft in die Wahlkampffinanzierung des SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück im Jahr 2013 aufzudecken. Sein auf § 4 Abs. 1 NRWPresseG gestützter Anspruch wurde vom **LG Essen**¹² noch abgelehnt. Das **OLG Hamm**¹³ korrigierte diese Entscheidung und wurde nun vom BGH bestätigt. Der presserechtliche Auskunftsanspruch setze einen tauglichen Anspruchsgegner voraus. Nach Ansicht des BGH sei das OLG zutreffend davon ausgegangen, dass sich der Staat durch eine privatrechtliche Organisation nicht derartiger Pflichten entziehen könne, entscheidend sei vielmehr, ob die jeweilige Organisation staatlich beherrscht sei, was hier mit einer Konzentration von 92,9 % der Aktien in der öffentlichen Hand auch der Fall gewesen sei, und öffentliche Aufgaben übernehme, die hier in der Daseinsvorsorge liege. Dem Kläger, der als Redakteur Vertreter der Presse sei, stehe der Anspruch zu, da er habe darlegen können, dass die begehrten Informationen notwendig seien, um seinem Auftrag nachzukommen, die Öffentlichkeit zu unterrichten. In der abschließenden Abwägung konnte der BGH auf Seiten der Beklagten keine schützenswerten Geheimnisinteressen ausfindig machen, attestierte demgegenüber aber dem Verdacht indirekter Partei- oder Wahlkampffinanzierung durch eine Behörde öffentliches Interesse von erheblichem Gewicht. Das Informationsbegehren des Klägers sei also in weiten Teilen begründet gewesen. Dies bedeute im Ergebnis aber nicht, dass alle Informationen das Licht der Öffentlichkeit erreichen müssten, habe doch der Redakteur bei der Publikation die der Presse eigenen Sorgfaltspflichten zu beachten. Mit seiner Entscheidung ebnet der BGH den Weg für die journalistische Arbeit in sensiblen Bereichen, was als zukunftsweisend und richtig einzustufen ist. Das gilt einerseits für die rechtliche Einordnung von privatisierten Einrichtungen des Staates als Informationsverpflichtete wie auch für die Gewichtung von Geheimnisbelangen und öffentlichem Interesse. Das LG Essen hatte noch mit haarsträubender Begründung behauptet, die begehrten Informationen seien für den verfolgten

Zweck nicht erforderlich und damit offenbart, dass weniger die Grundrechte als deren Dogmatik oft nicht im Bewusstsein der ordentlichen Gerichtsbarkeit verhaftet ist. Das starke Recht der Pressefreiheit erfordert es, gerade die Frage der Relevanz der begehrten Informationen zuvörderst in die Einschätzung des Grundrechtsträgers zu legen und an die sicherlich erforderliche Plausibilitätskontrolle nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen. Die besondere Sensibilität des Bereichs der Parteienfinanzierung mit ihrer Demokratierelevanz wird vom BGH zutreffend erkannt und das staatliche Berufen auf den Geheimnisschutz entsprechend kritisch überprüft. Die Ergebnisse der Recherchen könnten für das Parteienrecht wichtige Fragestellungen aufwerfen, was für sich schon als gewichtiger Grund für das Bestehen des Anspruchs gewertet werden konnte.

Die vor allem als Kultband des Kölner Karnevals bekannte Musikgruppe „Die Höchner“ erstritt vor dem **BGH**¹⁴ einen Sieg gegen die NPD. Die Band wehrte sich unter Verweis auf § 14 UrhG gegen die Verwendung zweier ihrer Lieder durch die verfassungsfeindliche Partei im Thüringer Wahlkampf und bekam zunächst vor dem **LG Erfurt**¹⁵ Recht, was vom **OLG Thüringen**¹⁶ bestätigt wurde. Der BGH wies nun eine Beschwerde der NPD gegen die Nichtzulassung der Revision durch das OLG zurück. Diese sei bereits unzulässig und zudem auch in der Sache ohne Aussicht auf Erfolg. Das OLG habe den § 14 UrhG zutreffend unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BGH angewendet. Die Norm verschaffe dem Urheber das Recht, eine Entstellung oder andere Beeinträchtigung seines Werkes zu verhindern. Dies erfordere keine Veränderung des Werkes; es genüge, wenn die urheberpersönlichkeitsrechtlichen Interessen des Urhebers an seinem Werk durch die Form und Art der Wiedergabe und Nutzung beeinträchtigt würden. Die NPD habe die Lieder der Höchner auf politischen Veranstaltungen eingesetzt und in die Dramaturgie der Wahlkampfveranstaltungen integriert. Dies rechtfertige es, den Interessen des Urhebers in der Abwägung den Vorzug zu geben, zumal sich die Höchner bereits gegen die Ziele der NPD öffentlich ausgesprochen hätten.

Den Blick in das Nachbarland Österreich veranlasst eine Entscheidung des dortigen **Obersten Gerichts-**

¹¹ BGH, Urteil vom 16.03.2017 – I ZR 13/16, in: NJW 2017, 3153 ff.

¹² LG Essen, Urteil vom 14. November 2013 – 3 O 217/13, online veröffentlicht bei juris.

¹³ OLG Hamm, Urteil vom 16. Dezember 2015 – I-11 U 5/14, in: NVwZ 2016, 551 ff.

¹⁴ BGH, Beschluss vom 11.05.2017 – I ZR 147/16, in: ZUM 2018, 50 f.

¹⁵ LG Erfurt, Urteil vom 25.09.2015 – 3 O 102/15, nicht veröffentlicht.

¹⁶ Thüringer OLG, Urteil vom 22. Juni 2016 – 2 U 868/15, in: ZUM 2017, 166 ff.

hofs¹⁷ zu einem Parteiausschluss. Ein Parteimitglied äußerte sich auf einem vom ORF übertragenen Parteitag abfällig über den Vorstand seiner Landespartei und nannte diesen eine „Bande, die sich derartig mies [...] verhalten habe“. Dieses Verhalten führte zu einem Ausschluss des Mitglieds, welches sich dagegen zunächst an das Bezirksgericht St. Pölten¹⁸ wandte, welches aber die Klage abwies, und sodann an das Landgericht St. Pölten¹⁹, welches das Urteil abänderte und dem klagenden Parteimitglied Recht gab. Dies begründete das Landgericht mit der Meinungsfreiheit, welche auch im Programm der Partei hochgehalten werde, und dem Schutz durch Art. 10 EMRK. Der Oberste Gerichtshof folgte dem nicht und erklärte den Ausschluss des Mitglieds für rechtmäßig. Dabei stellt es eingangs fest, dass der Parteiausschluss kein reines Parteiinternum darstelle, das abschließend der Behandlung durch die Parteischiedsgerichtsbarkeit vorbehalten sei. Vielmehr gelte auch im Vereinsrecht, dessen Grundsätze sich auf die politischen Parteien übertragen ließen, dass subjektive Mitgliedschaftsrechte vor den staatlichen Gerichten durchsetzbar seien. Voraussetzung für einen Parteiausschluss sei das Vorliegen eines wichtigen Grundes, der insbesondere in der Verletzung von Mitgliedschaftspflichten liegen könne. Das ausgeschlossene Parteimitglied habe mit seiner Äußerung gegen seine innerparteiliche Loyalitätspflicht verstoßen. Die Verwendung des Begriffs „Bande“ rücke den Parteivorstand begrifflich in die Nähe einer kriminellen Vereinigung; der Beitrag des Klägers sei also nicht als sachlich-konstruktiver Debattenbeitrag, sondern als Parteiausschlussgrund einzustufen. Dieser habe auch zu einer Interessenbeeinträchtigung geführt, die sich auch in der Medienberichterstattung manifestiert. Damit sei der Kläger zu Recht ausgeschlossen worden. Aus der Perspektive des deutschen Rechts stellt sich dieses Urteil weniger spektakulär als unter rechtsvergleichenden Aspekten interessant dar. So ist die Nachprüfbarkeit von Parteiausschlussentscheidungen vor staatlichen Gerichten hierzulande ein durchaus vieldiskutiertes Problem.²⁰ Die Frage, welcher Kontrollmaßstab bei der Überprüfung dieser parteiinternen Entscheidung anzulegen ist, die stark vom Selbstverständnis der Partei geprägt ist, wirft der Oberste Gerichtshof indes

gar nicht auf. Generell zeichnet sich die Entscheidung durch einen geringen Normbezug und Verweis auf einschlägige Literatur aus, was keinesfalls als Kritik, sondern als bloße Feststellung der fachspezifischen Kultur zu verstehen sein soll.

In den sogenannten „Äußerungsfällen“ scheint die rechtsnationale Partei „Alternative für Deutschland“ der NPD so langsam den Rang abzulaufen. So hatte sich der **VGH Kassel**²¹ mit einer Äußerung des Frankfurter Oberbürgermeisters zu befassen, der über seinen Facebookaccount die Einladung der damaligen AfD-Bundesvorsitzenden in den örtlichen Wirtschaftsclub kritisierte, woraufhin dieser die Veranstaltung absagte. Die AfD hielt das Verhalten des Oberbürgermeisters für rechtswidrig und versuchte zunächst, ihn zu einer strafbewehrten Unterlassungserklärung zu bewegen. Nach Ausbleiben einer Reaktion suchte die Partei Rechtsschutz vor dem **VG Frankfurt**²², das aber den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ablehnte, da es an einer Wiederholungsgefahr gefehlt habe, die nicht allein damit begründet werden könne, dass der Frankfurter OB die Unterlassungserklärung nicht abgegeben habe. Zudem sei die Äußerung auf Facebook, die nach wie vor abrufbar war, durch die Absage der Veranstaltung gegenstandslos geworden. Ohnehin fehle es aber an einem Anordnungsgrund, da nach der Absage keine Dringlichkeit mehr bestehe, die Sache im Eilverfahren zu klären. Der VGH Kassel folgte dieser Einschätzung nicht und hob die Entscheidung der Erstinstanz auf. Der Anordnungsanspruch der AfD folge aus einer Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG und des Persönlichkeitsrechts, Artt. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG. Der Oberbürgermeister habe mit seiner Verlautbarung eine amtliche Äußerung getätigt, indem er den offiziellen Facebookaccount verwendet habe und durch die Formulierung der Nachricht Rückgriff auf die Autorität des Amtes genommen habe. Diese sei auch derart als Positionierung gegen die AfD beschaffen gewesen, dass er die Grenzen des Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebotes überschritten habe. Dass die Veranstaltung abgesagt worden sei, ändere nichts daran, dass der so geschaffene rechtswidrige Zustand andauere, denn die nach wie vor abrufbare Kritik erschöpfe sich nicht in ihrem Bezug auf die Veranstaltung und sei nach der Entscheidung der ersten Instanz nochmal aktualisiert worden. Daraus

¹⁷ Oberster Gerichtshof Österreich, Entscheidung vom 29.04.2017 – 6 Ob 62/17m, online veröffentlicht bei juris.

¹⁸ Bezirksgericht St. Pölten, Entscheidung vom 14.04.2016 – 15 C 26/15x, nicht veröffentlicht.

¹⁹ Landesgericht St. Pölten, Entscheidung vom 22.12.2016 – 21 R 205/16d, nicht veröffentlicht.

²⁰ Zu dieser Frage S. Jürgensen, in: MIP 2015, 13 ff.

²¹ VGH Kassel, Beschluss vom 11.07.2017 – 8 B 1144/17, in: HGZ 2017, 289 ff.

²² VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 21.04.2017 – 7 L 3565/17.F, online veröffentlicht bei juris.

ergebe sich auch der notwendige Anordnungsgrund, weswegen der Antrag begründet sei. Der VGH greift in der Folge zu drastischen Maßnahmen. So folgt das Gericht dem Antrag der AfD auf Erlass einer Androhung eines Ordnungsgeldes für den Fall der Zuwiderhandlung, das auf 250.000 € beziffert wird. Die Entscheidung zeigt erneut, dass eine eigentlich klassisch gewordene Fallkonstellation immer wieder Probleme aufwirft. Dem VG Frankfurt ist wegen der prozessualen Umstände keineswegs eine Übervorteilung der AfD vorzuwerfen; die Entscheidung zeigt aber, wie sehr noch um die Reichweite des Neutralitätsgebotes gerungen wird.

Nachdem einem NPD-Funktionär die Waffenbesitzkarte und andere waffenrechtliche Erlaubnisse entzogen wurden, kam es zu einem Rechtsstreit, der, nachdem das **VG Gießen**²³ dem klagenden Parteimitglied in erster Instanz noch teilweise Recht gab, sein Ende vor dem **VGH Kassel**²⁴ fand. Das Gericht befand, dass die Behörde die Einschätzung der Unzuverlässigkeit mit § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG a.F. begründen durfte, wonach die notwendige Zuverlässigkeit in der Regel dann fehlt, wenn die fragliche Person als Mitglied einer Vereinigung Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten. Das während des Verfahrens ergangene NPD-Urteil des BVerfG bestätige, dass es sich bei der NPD um eine verfassungsfeindliche Organisation handle. Der Kläger sei dabei nicht allein Mitglied, sondern auch Funktionär der Partei und habe sich wiederholt einschlägig für die Partei und deren Ziele öffentlich eingesetzt. Die Behörde habe angesichts dessen auf die waffenrechtliche Unzuverlässigkeit schließen dürfen.

Vor dem **OLG Köln**²⁵ stand das Namensrecht politischer Parteien im Fokus. Im Streit standen die in Bayern gegründete „Union der Christlichen und Sozialen Demokraten“ (CDSU) und die CDU, die sich in ihrem Namensrecht verletzt sah und aus § 12 BGB und § 4 PartG gegen die CDSU voring. Das Gericht gab der CDU Recht und hob eine Entscheidung des **LG Bonn**²⁶ – in der Sache ging es um ein Ordnungsgeld wegen Zuwiderhandlung gegen ein Unterlassungsgebot – auf. Die notwendige Ver-

wechslungsgefahr ergebe sich sowohl durch die Kurzbezeichnung der Partei als auch durch ihr Auftreten, das vom Design her stark dem der CDU ähnele und eine organisatorische Verbindung der CDSU zur CDU evoziere. Diese Entscheidung verletze die CDSU auch nicht in ihrem Recht auf Meinungsfreiheit und Parteigründung, da es jedem offenstehe, eine christlich-konservative Partei zu gründen, sie müsse sich allein vom Auftreten her von bestehenden Parteien unterscheiden.

Namensrechtliche Streitigkeiten haben im Parteienrecht Konjunktur. Nach der soeben besprochenen und der Entscheidung des LG Augsburg aus dem vergangenen Jahr²⁷, hatte auch das **LG Köln**²⁸ über die Verwechslungsgefahr von Kurzbezeichnungen politischer Parteien zu entscheiden. Dort ging die AfD gegen die „Allianz Deutscher Demokraten“, die die Kurzbezeichnung ADD führt, vor. Das LG bestätigt eine zuvor ergangene einstweilige Verfügung. Die Ähnlichkeiten der Kurzbezeichnungen führe zu einer Verwechslungsgefahr, die nicht durch verschiedene Mittelbuchstaben aufgehoben werde, zumal beide klanglich mit einem „e“ endeten und sich daher sehr ähnelten. Auch die durch das Gerichtsverfahren hervorgerufene Öffentlichkeit ändere nichts an der Gefahr der Verwechslung, sei doch gesichert, dass diese tatsächlich von allen potentiellen Wählern wahrgenommen worden sei, vor allem da die klangliche Ähnlichkeit fortbestehe. Die Allianz müsse sich somit eine neue Kurzbezeichnung suchen.

Über das Verhältnis von Informationsfreiheits- und Parteiengesetz hatte das **VG Berlin**²⁹ zu befinden. Die Entscheidung findet bereits erhebliche Aufmerksamkeit in der parteirechtlichen Öffentlichkeit und geht dem Vernehmen nach in die nächste Instanz. Das im letzten und diesem Heft³⁰ besprochene Verfahren wird also weiter zu verfolgen sein.

Die Partei DIE RECHTE klagte vor dem **VG Gelsenkirchen**³¹ gegen ein Versammlungsverbot. Die anlässlich einer Kommunalwahl im Jahre 2014 angemeldete Versammlung wurde von der zuständigen Behörde untersagt, da sie angesichts ihrer Erfahrun-

²³ VG Gießen, Urteil vom 09.03.2015 – 4 K 1295/14.GI, nicht veröffentlicht.

²⁴ VGH Kassel, Urteil vom 12.10.2017 – 4 A 626/17, online veröffentlicht bei juris.

²⁵ OLG Köln, Beschluss vom 17.11.2017 – 1 W 17/17, online veröffentlicht bei juris.

²⁶ LG Bonn, Entscheidung vom 05.04.2017 – 10 O 384/16, nicht veröffentlicht.

²⁷ LG Augsburg, Urteil vom 28.04.2016 – 91 O 3606/15, online veröffentlicht bei juris; dazu S. Jürgensen, in: MIP 2017, 150.

²⁸ LG Köln, Urteil vom 04.04.2017 – 31 O 44/17, online veröffentlicht bei juris.

²⁹ VG Berlin, Urteil vom 08.05.2017 – 2 K 69.16, online veröffentlicht bei juris.

³⁰ S. Schönberger, in: MIP 2017, 5 ff.; in diesem Heft S. Lehmann, in: MIP 2018, 79 ff.

³¹ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 21.02.2017 – 14 K 2217/14, online veröffentlicht bei juris.

gen mit der politischen Partei eine unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit, insbesondere durch Parolen wie „Ausländer raus“ oder „Ali, Mehmet, Mustafa – geh zurück nach Ankara“ – prognostizierte. Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes konnte sie mit ihrer Argumentation allerdings nicht überzeugen und DIE RECHTE konnte die Versammlung – unter Auflagen – durchführen. Erfolgreich war die rechtsradikale Partei nun auch in der Hauptsache. Das Versammlungsverbot als Idealtyp eines sich schnell erledigenden und schwerwiegenden Grundrechtseingriffs rechtfertigt auch in den Augen des VG Gelsenkirchen ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Materiell konnte die vorgebrachte Gefahrenlage von der Verwaltung nicht substantiiert werden. Im Rahmen der Abwägung sei das Parteienprivileg, das zwar kein Freibrief für politische Parteien zur Folge habe, in Ansatz zu bringen und verbiete pauschale Sanktionen gegenüber Parteien.

Das Engagement der Oberbürgermeisterin der Stadt Köln gegen den in ihrer Stadt stattfindenden Bundestag der AfD zog gleich zwei Verfahren vor dem **VG Köln** nach sich. Zum einen ging es um eine Presseinformation³², in der sie sich einschlägig äussernd an die relevante Lokalpresse wandte, zum anderen um eine Mitteilung auf ihrer offiziellen Homepage³³. In beiden Fällen nahm das VG eine Bindung der Amtsträgerin durch das Neutralitätsgebot an, welches die Oberbürgermeisterin in beiden Fällen nicht wahren konnte, weswegen sie die Nachricht von ihrer Homepage zu entfernen und es zu unterlassen habe, die Presseinformation weiter zu verbreiten.

Sven Jürgensen

2. Chancengleichheit

In Wahlkampfzeiten gerät die Wahlsichtwerbung politischer Parteien auf öffentlichen Straßen immer wieder in die Diskussion. Dabei steht in den gerichtlichen Auseinandersetzungen immer wieder das Bemühen der Kommunen im Fokus, als „übermäßig“ empfundenes Plakatieren im Wahlkampf ordnungsrechtlich einzuschränken. Das Bestreben, etwa einer „Verschandelung der Stadt“³⁴ oder auch einer „Reizüberflutung der Bevölkerung durch Überfrachtung

des öffentlichen Raumes mit Wahlwerbung“³⁵ entgegenzuwirken, gerät dabei in Konflikt mit der Notwendigkeit einer der Parteienfreiheit und dem Chancengleichheitsgrundsatz gerecht werdenden Verteilung der Plakatierungsflächen.

Recht lange dauerte es, bis das **OVG Greifswald**³⁶ eine Entscheidung in der Hauptsache über einen Plakatierungsstreit zwischen dem Landesverband einer politischen Partei und der Stadt Wolgast anlässlich des schleswig-holsteinischen Landtagswahlkampfes im Jahr 2011 fällte. Dieser Entscheidung in der Hauptsache ging ein Ping-Pong-Spiel rechtlicher Auseinandersetzungen voraus. Zunächst hatte die Stadtvertretung durch Beschlüsse geregelt, dass im Stadtgebiet von Wolgast lediglich das Anbringen von jeweils zwei Plakaten auf elf städtischen Wahlplakattafeln erlaubt sei. Die klagende politische Partei hatte gleichwohl die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von insgesamt 119 Wahlplakaten beantragt. Diesen Antrag lehnte die Stadt Wolgast ab, wogegen die Partei Widerspruch einlegte und um einstweiligen Rechtsschutz nachsuchte. Das VG Greifswald³⁷ lehnte den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ab, aber das OVG Greifswald³⁸ verpflichtete in der Beschwerdeinstanz die Stadt Wolgast, eine Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen weiterer 28 (und damit für insgesamt 50) Plakate zu erteilen und mindestens 14 zusätzliche Aufstellungsorte zu benennen. Die Stadt Wolgast erteilte daraufhin eine entsprechende Erlaubnis. Statt es dabei zu belassen, beschied die Stadt Wolgast drei Tage nach dem Wahltag noch den – vermeintlich noch offenen – Widerspruch des Landesverbandes der politischen Partei gegen die Ablehnung des ursprünglichen Antrags. In dem Widerspruchsbescheid gab die Stadt dem ursprünglichen Antrag im Umfang der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erstrittenen Plakatierungserlaubnis statt, wies ihn hinsichtlich der für weitere 69 Plakate beantragten Sondernutzungserlaubnis aber zurück. Dagegen wiederum erhob der Landesverband der Partei am 04.10.2011 Klage zum VG Greifswald, das die Klage jedoch am

³² VG Köln, Beschluss vom 30.03.2017 – 4 L 750/17, online veröffentlicht bei juris.

³³ VG Köln, Beschluss vom 12.10.2017 – 4 L 4065/17, online veröffentlicht bei juris.

³⁴ So etwa das Vorbringen der Stadt Wolgast in einem Verfahren vor dem OVG Greifswald, Urteil vom 11. Juli 2017 – 1 LB 92/15, juris Rn. 9.

³⁵ U.a. damit begründete die Stadt Wahlstedt die Beschränkung der Wahlsichtwerbung in einem Verfahren vor dem OVG Schleswig, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, juris Rn. 8; in diese Richtung ist wohl auch die Stadt Wolgast zu verstehen, s. OVG Greifswald, Urteil vom 11.07.2017 – 1 LB 92/15, juris Rn. 9.

³⁶ OVG Greifswald, Urteil vom 11.07.2017 – 1 LB 92/15, online veröffentlicht bei juris.

³⁷ VG Greifswald, Beschluss vom 29.07.2011 – 6 B 726/11, nicht veröffentlicht.

³⁸ OVG Greifswald, Beschluss vom 23.08.2011 – 1 M 145/11, online veröffentlicht bei juris.

04.02.2015 abwies. Der Landesverband der Partei stellte daraufhin einen Antrag auf Zulassung der Berufung, dem das OVG Greifswald dann am 11.04.2017 stattgab.

In der Hauptsache entschied das OVG Greifswald dann immerhin recht zügig (nur drei Monate später) überwiegend zugunsten des klagenden Landesverbandes der Partei. Richtigerweise hätte die Stadt Wolgast das Widerspruchsverfahren einstellen müssen, da es sich mit dem Ende des Wahltages durch Zeitablauf erledigt hatte. Nach Erledigung durfte im Widerspruchsbescheid keine Entscheidung in der Sache mehr getroffen werden, jedenfalls soweit der ursprüngliche Antrag zurückgewiesen wurde. Der Widerspruchsbescheid war daher rechtswidrig und aufzuheben. Soweit der Landesverband der Partei mit der Klage positiv feststellen lassen wollte, dass die Stadt Wolgast verpflichtet war, eine Sondernutzungserlaubnis für das mit dem Widerspruchsbescheid abgelehnte Anbringen von weiteren 69 Wahlplakaten zu erteilen, hat das OVG Greifswald jedoch lediglich auf eine Verpflichtung der Stadt zur Neubescheidung erkannt. Art und Umfang einer angemessenen Wahlsichtwerbung im Gemeindegebiet näher auszugestalten stand danach zwar im Ermessen der Stadt Wolgast. Das Ermessen wurde aber nicht dem Zweck der Ermächtigung entsprechend ausgeübt. Plakatierungsmöglichkeiten müssen – so das OVG Greifswald – hinreichend dicht sein, um den Parteien „gewissermaßen flächendeckend“ Wahlwerbung im gesamten Gemeindegebiet zu ermöglichen und den nötigen Raum zur Selbstdarstellung zu geben. „Was als Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung anzusehen ist, lässt sich nicht abstrakt beantworten. Es hängt vielmehr von den Umständen des Einzelfalls ab, unter welchen Voraussetzungen den Parteien eine nach Umfang (Anzahl der Plakatplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Anbringungsortes) angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt wird, um ihnen wirksame Wahlpropaganda zu ermöglichen.“³⁹ Zu Recht hat das OVG Greifswald geurteilt, dass sich die Stadt Wolgast bei der im Rahmen der Ermessensausübung vorzunehmenden Gesamtbetrachtung u.a. von sachfremden Erwägungen leiten ließ: „So gibt es keinen allgemeinen Erfahrungssatz, dass das Anbringen von Werbeplakaten an Lichtmasten generell die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs beeinträchtigt. Eine Gemeinde darf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen deshalb nicht mit der Begründung ablehnen, dass Wahlplakate überhaupt nicht von Fahr-

zeuginsassen gesehen werden sollten. Keinen straßenrechtlichen Bezug hat die Erwägung des Beklagten, dass die Beschränkung der Plakatierungsmöglichkeiten der Abfallvermeidung diene. Der Verschmutzung des Straßenraums durch herabfallende Wahlplakate kann durch Nebenbestimmungen zur Erlaubnis und ordnungsbehördlich begegnet werden. Soweit der Beklagte darauf abstellt, dass Wahlsichtwerbung durch das Aufkommen von Sozialen Medien an Bedeutung verloren hat, verkennt er, dass es in erster Linie Sache der Parteien ist, die Art und den Stil ihrer Wahlpropaganda zu bestimmen.“⁴⁰ Bleibt zu hoffen, dass die Stadt Wolgast die bisherige Praxis der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlsichtwerbung überdenkt und sich dabei an den rechtlichen Maßstäben orientiert, die das OVG Greifswald schon in dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes⁴¹ entfaltet und in diesem Hauptsacheverfahren noch einmal verdeutlicht hat.

Die Entscheidungen des **OVG Schleswig-Holstein**⁴² und vorgängig des **VG Schleswig**⁴³ in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes, in dem zwischen der SPD und der Stadt Wahlstedt der Umfang der für die Wahlwerbung zur Bundestagswahl 2017 zur Verfügung zu stellenden Plakatierungsmöglichkeiten in Streit stand, vermögen weniger zu überzeugen. Die Stadt hatte im Stadtgebiet 100 Laternenmasten für Wahlwerbung zur Verfügung gestellt und damit die Gesamtzahl der für alle Parteien zur Verfügung stehenden Plakatstandorte auf je eine Laterne pro 100 Einwohner begrenzt. Die Gesamtzahl der Plakatstandorte wurde dann „streng formal“ unter den in Wahlstedtwerbenden Parteien, zehn an der Zahl, gleichmäßig aufgeteilt, so dass jeder Partei zehn Laternenpfähle zugesprochen wurden, an denen jeweils zwei Wahlplakate angebracht werden durften. Der SPD-Landesverband beantragte die Genehmigung weiterer 74 Plakate, was die Stadt vor allem aus Gründen der Verkehrssicherheit ablehnte.

Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ist für die Frage, wer bis zur Hauptsacheentscheidung das Fehlentscheidungsrisiko zu tragen hat, eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage geboten. Dabei sind sowohl erstinstanzlich das VG Schleswig als auch in der Beschwerdeinstanz das OVG Schleswig-

³⁹ OVG Greifswald, Urteil vom 11.07.2017 – 1 LB 92/15, juris Rn. 17.

⁴⁰ OVG Greifswald, Urteil vom 11.07.2017 – 1 LB 92/15, juris Rn. 27.

⁴¹ OVG Greifswald, Beschluss vom 23.08.2011 – 1 M 145/11, juris Rn. 35 f.

⁴² OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, online veröffentlicht bei juris.

⁴³ VG Schleswig, Beschluss vom 17.08.2017 – 3 B 110/17, online veröffentlicht bei juris.

Holstein von eher geringen Anforderungen an die Prüfungsdichte im Eilverfahren ausgegangen – nicht nur hinsichtlich der Sach-, sondern auch der Rechtslage. Die Rechtmäßigkeit der Beschränkung der Plakatierungsmöglichkeiten beurteilt sich danach, ob im Hinblick auf die Anzahl der an der Wahl teilnehmenden Parteien eine ausreichende Anzahl von Plakatierungsmöglichkeiten insgesamt zugelassen wird, sowie danach, ob die Gesamtzahl der Plakatierungen in einem angemessenen Verhältnis auf die Parteien verteilt worden ist. In beiderlei Hinsicht sind hier durchaus Bedenken angebracht.

Auch das VG Schleswig bewertet die zahlenmäßige Beschränkung der Wahlplakate als „restriktiv“ und will „nicht von der Hand weisen“, dass „angesichts der Größe der Stadt (9450 Einwohner bei rund 16 qkm) und der großen Bedeutung von Bundestagswahlen eine weitergehende Wahlwerbemöglichkeit angemessen wäre“⁴⁴, belässt es dann aber bei der Feststellung, offensichtlich rechtswidrig sei das bisherige Konzept der Stadt jedoch nicht. Für eine abschließende Beurteilung, ob das Plakatierungskonzept der Stadt Wahlstedt gemessen an den örtlichen Verhältnissen tatsächlich angemessen ist, stünde in dem Eilverfahren nicht hinreichend Zeit zur Verfügung. Das VG Schleswig traf seine Entscheidung deshalb ausschließlich im Wege einer Folgenabschätzung, ohne auf die auch in einem Eilverfahren zur Verfügung und zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Beweiserhebung zurückzugreifen. Zwar kann der Amtsermittlungsgrundsatz in einem Eilverfahren nicht uferlos sein, da anderenfalls zeitnahe Entscheidungen kaum mehr möglich sind. Deshalb kann sich das Gericht bei der Ermittlung der Tatsachengrundlage auch auf glaubhaft gemachte Tatsachen, eventuell präsente Beweismittel und überwiegend wahrscheinliche Tatsachen stützen. Davon, dass der Sachvortrag der Stadt Wahlstedt zu den tatsächlich vorhandenen Plakatierungsmöglichkeiten mit überwiegender Wahrscheinlichkeit richtig ist, war aber offensichtlich auch das VG Schleswig nicht überzeugt, wenn es von „erstaunlich wenig in Frage kommenden Laternenmasten“⁴⁵ spricht. Nichtsdestotrotz geht es – erneut unter Hinweis auf die mangelnde Aufklärungsmöglichkeit im Eilverfahren – von der Richtigkeit dieser Behauptung aus. In dem Beschwerdeverfahren vor dem OVG Schleswig-Holstein hat der antragstellende Landesverband der SPD seinen Sachvortrag zu weiteren vorhandenen Plakatie-

rungsmöglichkeiten daraufhin offensichtlich ergänzt und aufgezeigt, dass weitaus mehr Laternenmasten im Stadtgebiet vorhanden und als Plakatstandorte nutzbar sind, so im Bereich des Marktplatzes, des Schwimmbades, der Sportanlagen und weitere 300 bis 400 Laternen in etwa 80 Wohnstraßen. Das OVG Schleswig-Holstein räumte ein, dass diese Argumente zwar Gewicht haben, es ihnen aber für eine rechtliche Bewertung des Plakatierungskonzeptes der Stadt Wahlstedt als rechtswidrig an Überzeugungskraft fehle. Dies wiederum begründete das OVG Schleswig-Holstein mit wenig überzeugenden Argumenten. So könne der SPD-Landesverband nicht *pauschal* in Abrede stellen, dass durch die Anbringung von Plakaten unter Umständen in private Rechte eingegriffen wird, aber die Behauptung der Stadt Wahlstedt, in den Wohnstraßen befänden sich die Masten *in der Regel* unmittelbar auf der Grenze des Bürgersteigs zu einem angrenzenden Privatgrundstück, sodass das Anbringen einer Werbetafel in private Rechte Dritter eingreifen würde, wird aufgrund der Inaugenscheinnahme von wenigen mit der Beschwerdeerwidderung eingereichten Fotos akzeptiert, wobei lediglich diejenigen auf Seite 3 und 4 (oben) die Behauptung der Stadt Wahlstedt belegen sollen, hingegen das Foto auf Seite 6 der Beschwerdeerwidderung jedenfalls nicht zweifelsfrei⁴⁶. Eine grundsätzlich bestehende Möglichkeit der Plakatierung an 300-400 Laternen in Wohnstraßen deshalb auszuschließen, erscheint wenig plausibel. Darüber hinaus folgt das OVG Schleswig-Holstein der Argumentation der Stadt Wahlstedt, wonach eine Sondernutzungserlaubnis für weitere Wahlplakate auch daran scheitere, dass die Auflage, Wahlwerbung nicht innerhalb des Lichtraumprofils der Straße und der Rad- und Gehwege anzubringen, „nicht durchgängig beachtet“ werde, was ebenfalls durch Inaugenscheinnahme einzelner Fotos der Beschwerdeerwidderung für erwiesen erachtet wurde⁴⁷. In der Tat kann auch die Unzuverlässigkeit ein zulässiger Gesichtspunkt für die Ermessensausübung bei der Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis darstellen, sofern sie aus straßenbezogenen Gesichtspunkten hergeleitet wird. Dann aber müssten zumindest konkrete Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, der Antragsteller – also der SPD-Landesverband – werde sich nicht an die straßenrechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Sondernutzung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plät-

⁴⁴ VG Schleswig, Beschluss vom 17.08.2017 – 3 B 110/17, juris Rn. 20.

⁴⁵ VG Schleswig, Beschluss vom 17.08.2017 – 3 B 110/17, juris Rn. 26.

⁴⁶ OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, juris Rn. 12 f.

⁴⁷ OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, juris Rn. 15.

zen halten. Dazu findet sich in der Entscheidungsbeurteilung jedoch nichts. Dem geltend gemachten Anspruch des SPD-Landesverbandes auf Erteilung einer weitergehenden Sondernutzungserlaubnis kann dieses Argument deshalb so nicht entgegengehalten werden. Zwar ist es geeignet, ein grundsätzlich berechtigtes Interesse an einer zahlenmäßigen Begrenzung der allen Parteien erlaubten Wahlsichtwerbung zu begründen, aber zur Beantwortung der Frage, wie weit diese Begrenzung reichen kann und ob 10 Plakatstandorte für jeweils 2 Plakate pro Partei noch angemessen sind, trägt es nichts bei.

In der Frage der Zulässigkeit der von der Stadt Wahlstedt praktizierten „formalen Gleichbehandlung“ aller wahlwerbenden Parteien bei der Verteilung der Gesamtzahl der Plakatierungsmöglichkeiten wich das VG Schleswig von der bisherigen gefestigten Rechtsprechung ab. Es *erschien* dem VG Schleswig rechtlich *vertretbar*, dass die Stadt Wahlstedt bei der Ausübung des in § 5 Abs. 1 PartG geregelten Ermessens allen Parteien, ungeachtet ihrer tatsächlichen Bedeutung, die gleiche Anzahl von Plakatierungsmöglichkeiten zugedacht hat. Ein Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liege darin nicht. Diese Rechtsansicht stützt das VG Schleswig maßgeblich auf eine fragwürdige Interpretation eines Urteils des BVerwG aus dem Jahre 1974. In diesem Urteil seien zwar deutlich die Gesichtspunkte hervorgehoben, die für die Gewährleistung einer abgestuften Chancengleichheit sprechen, es ließe sich der Entscheidung jedoch nicht entnehmen, so das VG Schleswig, dass von der gesetzlichen Möglichkeit einer formalen Gleichbehandlung der Parteien nicht Gebrauch gemacht werden dürfe⁴⁸. Das OVG Schleswig-Holstein wiederholt diese Entscheidungsgründe, unterlässt eine eigene rechtliche Bewertung aber mit dem Hinweis darauf, dass der SPD-Landesverband dies in der Beschwerdebegründung zwar angreife, sich aber nicht argumentativ mit der angegriffenen Entscheidung auseinandersetze und daher seinen Darlegungsanforderungen nicht genüge⁴⁹. Tatsächlich stellt § 146 Abs. 4 S. 3 VwGO recht hohe Anforderungen an die Darlegungslast bei einer Beschwerde in einem verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren. Danach muss der Beschwerdeführer die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Dies verlangt grundsätzlich Ausführungen dazu, welche

tragenden Erwägungen des VG in tatsächlicher oder in rechtlicher Hinsicht für falsch oder unvollständig gehalten werden und weshalb die Überlegungen des VG falsch sind, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben und was richtigerweise zu gelten hat⁵⁰. Um diesen Anforderungen zu genügen, bedurfte es im vorliegenden Verfahren allerdings allein eines bloßen Hinweises auf die vom VG in Bezug genommene Entscheidung des BVerwG, aus der sich unmissverständlich ergibt, dass es nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig ist, die Parteien bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Wahlsichtwerbung ungleich zu behandeln: Eine „absolute, formale Gleichbehandlung aller Parteien [brächte] eine Verfälschung mit sich [...], weil mit einer solchen Gleichbehandlung der Anschein des gleichen Gewichts der verschiedenen Parteien erweckt und der Wähler über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien getäuscht würde; die formale Gleichbehandlung würde damit das Recht der größeren Parteien auf Achtung auch ihrer Chancengleichheit zugunsten der kleineren Parteien und damit zugleich das Neutralitätsgebot der Träger öffentlicher Gewalt im Wahlkampf verletzen [...]; die formale Gleichbehandlung hätte mithin eine nicht zu billigende Ungleichbehandlung zur Folge“⁵¹. Die tragende Erwägung des VG Schleswig zur Zulässigkeit der formalen Gleichbehandlung aller Parteien ist danach ganz offensichtlich in rechtlicher Hinsicht falsch, weil sie den in Bezug genommenen Inhalt des Urteils des BVerwG falsch wiedergibt, wonach richtigerweise der Grundsatz abgestufter Chancengleichheit zu gelten hat. Ein Mehr an Darlegung war vom Beschwerdeführer mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) nicht zu fordern. Selbst falls die Beschwerdebegründung des SPD-Landesverbandes noch dahinter zurückblieb, ist die Entscheidung des OVG, sich auf den Standpunkt zurückzuziehen, es sei nach § 146 Abs. 4 S. 6 VwGO im Prüfungsumfang auf die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe beschränkt, wenig einsichtig. Die Beschränkung soll eine zeitnahe Entscheidung ermöglichen, sie hindert das OVG aber nicht, sich auch mit nicht vorgetragenen Gründen auseinanderzusetzen, soweit es zu keiner Verfahrensverzögerung kommt und sich der Streitgegenstand nicht ändert⁵². In diesem Fall bedurfte es ganz

⁴⁸ VG Schleswig, Beschluss vom 17.08.2017 – 3 B 110/17, juris Rn. 20.

⁴⁹ OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, juris Rn. 16.

⁵⁰ S. statt Vieler Kaufmann, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 44. Edition, Stand: 01.01.2018, § 146 Rn. 14.

⁵¹ BVerwGE 47, 280 (289).

⁵² S. statt Vieler Kaufmann, in: Posser/Wolff (Hrsg.), BeckOK VwGO, 44. Edition, Stand: 01.01.2018, § 146 Rn. 17.

offensichtlich keiner weiteren verfahrensverzögernden gerichtlichen Nachprüfung, sondern lediglich eines Blickes in das vom VG zur Entscheidungsbeurteilung herangezogenen Urteils des BVerwG.

Erfolglos bleiben muss demgegenüber zwangsläufig ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, wenn eine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Plakatständern beantragt und erteilt wurde, aber dessen ungeachtet erstmalig im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes eine Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von Wahlplakaten an Lichtmasten, Laternenpfosten oder in ähnlicher Weise im Luftraum begehrt wird. Die antragstellende politische Partei wehrte sich vor dem **VG München**⁵³ gegen eine behördliche Auflage für das bewilligte Aufstellen von Plakatständern, wonach die Anbringung der Plakatierung nicht höher als 30 cm über dem Boden erfolgen darf. Zu Recht wies das VG München darauf hin, dass für den gerichtlich geltend gemachten Anspruch auch mit Blick auf das Verfassungsrecht stets der konkrete Inhalt des Antrags auf Genehmigung für Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum maßgeblich ist⁵⁴. Eine beantragte und bewilligte Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Plakatständern berechtigt nicht zum Aufhängen von Plakaten im Luftraum über den öffentlichen Straßen, wenn – wie vorliegend – die einschlägige kommunale Plakatierungsverordnung in rechtlich nicht zu beanstandender Weise zwischen den Plakatierungsformen unterscheidet. Der Antrag auf Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung könnte daher nur dann Erfolg haben, wenn keine andere Entscheidung rechtmäßig wäre als die Erteilung der Erlaubnis ohne die in dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein streitbefangene Auflage. Diese war allerdings aus Gründen der öffentlichen Sicherheit im Straßenraum gerechtfertigt, insbesondere um ein standfestes, windsicheres und blendungsfreies Aufstellen von Plakatständern zu gewährleisten.

Das **VG Gelsenkirchen**⁵⁵ stellte die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der rechtsradikalen, unter Beobachtung des Verfassungsschutz stehenden Partei „Die Rechte“ gegen eine Ordnungsverfügung der Stadt Dortmund wieder her, mit der die Partei aufgefordert worden war, die von ihr im nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf 2017 im öffentlichen

Straßenraum angebrachten „Nazi-Kiez-Dorstfeld“-Plakate wieder zu entfernen. Die Stadt Dortmund war der Ansicht, dass die Plakate keine Wahlwerbung für die Landtagswahl enthielten und deshalb nicht von der erteilten Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Wahlplakaten gedeckt seien, da der Wortlaut des Plakats nicht erkennen lasse, dass die Partei zur Wahl antrete und dass um Stimmen für die Partei „Die Rechte“ geworben wird. Das VG Gelsenkirchen entschied, dass es sich um eine Wahlplakatierung im Rahmen der erteilten Sondernutzungserlaubnis handelte. Die Nutzung wäre erst dann eine nicht erlaubte andere, also ein aliud, wenn die Plakatierung keinen Bezug zur Landtagswahl mehr hätte. Dies sei jedoch nicht der Fall. Für die rechtliche Beurteilung sei eine wertende Gesamtbetrachtung maßgeblich, bei der sich eine isolierte Würdigung einzelner textlicher oder bildlicher Elemente des Plakats verbiete. Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs könne dem Plakat in Zeiten des Landtagswahlkampfes neben Plakaten von Mitbewerbern unzweifelhaft ein werbender Charakter für die Partei „Die Rechte“ und zwangsläufig auch für ihre Kandidaten zur Landtagswahl entnommen werden. Darüber hinaus könnten ausdrückliche Hinweise auf ein Kandidieren im Wahlgebiet und die Aufforderung zur Stimmabgabe nicht gefordert werden. Anderenfalls müsste – was sicherlich zutreffend ist – nicht nur die Beseitigung auch der anderen fünf verwendeten Plakatvarianten der Partei „Die Rechte“, sondern insbesondere auch der Plakate vieler Mitbewerber veranlasst werden.

Gerade in Zeiten des Wahlkampfes bietet nicht nur die Wahlsichtwerbung politischer Parteien Anlass zu gerichtlicher Auseinandersetzung, sondern insbesondere auch die chancengleiche Teilhabe an Sendungen in Hörfunk und Fernsehen, von denen eine erhebliche Breitenwirkung ausgeht, auf die politische Parteien wegen der Möglichkeit zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung nicht verzichten können und wollen. Politische Parteien haben nicht nur einen Anspruch auf Zuteilung von Sendezeiten für die eigene Wahlwerbung nach dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit (§ 5 Abs. 1 S. 2 PartG), sondern aus Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG unter Berücksichtigung der sich für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Gestaltungsfreiheit auch auf chancengleiche Teilnahme an redaktionell gestalteten Rundfunk- und Fernsehsendungen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben sich bei der Auswahl des Teilnehmerkreises an sachgerechten, tragfähigen Differenzierungskriterien zu orientieren, die sich zwar nicht in direkter Anwendung

⁵³ VG München, Beschluss vom 05.09.2017 – M 2 E 17.4006, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁴ VG München, Beschluss vom 05.09.2017 – M 2 E 17.4006, juris Rn. 20.

⁵⁵ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 02.05.2017 – 14 L 1316/17, online veröffentlicht bei juris.

des § 5 Abs. 1 PartG – es handelt sich nicht um öffentliche Leistungen im Sinne der Norm –, aber in Anlehnung an die dort genannten Kriterien aus der Bedeutung der jeweiligen Partei ergeben.⁵⁶

In Anwendung dieser Grundsätze hat der **VerfGH des Saarlandes**⁵⁷ den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und die zeitgleich eingereichte Verfassungsbeschwerde des NPD-Landesverbandes Saarland zurückgewiesen, mit denen die NPD eine Teilnahme ihrer Vertreter an der zur Ausstrahlung anstehenden Sendung des Saarländischen Rundfunks „Endspurt – Spitzenkandidaten der Landtagswahl diskutieren“ (sog. Elefantenrunde) erreichen wollte. Mit diesem Ansinnen war der NPD-Landesverband bereits vor dem **OVG des Saarlandes**⁵⁸ wie auch vor dem **VG des Saarlandes**⁵⁹ gescheitert, die dem Saarländischen Rundfunk ebenfalls eine der Bedeutung der NPD gerecht werdende Auswahl der Teilnehmer attestierten. Der Saarländische Rundfunk hatte zu der „Elefantenrunde“ die Spitzenkandidaten der Parteien CDU, SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und AfD eingeladen. Der NPD-Landesverband monierte, dass die Nichtberücksichtigung des Spitzenkandidaten der NPD einen Verstoß gegen den Chancengleichheitsgrundsatz darstelle. Dies verneinten die Gerichte zu Recht. Der Programmgestaltung des Saarländischen Rundfunks lag ein konsistentes und kohärentes Konzept zugrunde, das eine gleichheitsgerechte redaktionelle Berücksichtigung aller politischen Parteien in der Vorwahlzeit gewährleistete: „Zum Schutzbereich des Rechts auf Chancengleichheit politischer Parteien zählt, dass öffentlich-rechtlich organisierte Rundfunkanstalten – vor allem in Vorwahlzeiten – in ihrem Gesamtprogramm in angemessener Weise über alle politischen Parteien ausgewogen, inhaltlich zutreffend und sachlich informieren und von jedem Versuch einer eigenen Beeinflussung der Meinungsbildung der Wählerinnen und Wähler Abstand nehmen. Öffnen sie ihr Programm für eine Selbstdarstellung politischer Parteien oder ihrer Kandidatinnen und Kandidaten, so muss das zwar nicht in streng formal gleicher Weise, gar zum gleichen Zeitpunkt und mit derselben Dauer, geschehen. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten dürfen nämlich vor al-

lem dort, wo sie wie bei redaktionell gestalteten Sendungen ihre grundrechtliche, von Art. 5 Abs. 1 SVerf geschützte Freiheit der Kommunikation [...] wahrnehmen, die Bedeutung von politischen Parteien berücksichtigen und ihnen nach dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit [...] unterschiedlichen Raum gewähren“⁶⁰. Insbesondere bei der Auswahl der Teilnehmer für eine redaktionell gestaltete Sendung sind die Wahlerfolgsaussichten einer politischen Partei ein zulässiges Differenzierungskriterium. Ob eine politische Partei realistische Chancen auf den Einzug in den Landtag hat, ist in einer Gesamtbeurteilung zu beurteilen, bei der nicht nur die bei vorangegangenen Wahlen desselben Parlaments, sondern auch die Ergebnisse aus zeitnahen Wahlen in anderen Bundesländern wie auch auf Bundesebene und insbesondere auch aktuelle Wahlprognosen berücksichtigt werden müssen. Neben den Spitzenkandidaten der bereits parlamentarisch im Saarland vertretenen Parteien auch die Spitzenkandidaten der FDP und der AfD, nicht aber der NPD, in die Sendung einzuladen, war danach nicht zu beanstanden. Zwar hatten NPD und FDP bei den letzten Landtagswahlen im Saarland annähernd den gleichen Stimmenanteil erungen und alle drei Parteien waren aktuell nicht im Landtag des Saarlandes vertreten. Unter Berücksichtigung der weiteren Kriterien war allerdings den Wahlerfolgsaussichten der NPD im Vergleich mit denjenigen der FDP und der AfD eine deutlich geringere Bedeutung beizumessen. Für die AfD sprachen sowohl ihre Erfolge in den verschiedenen Landtagswahlen des vorangegangenen Jahres wie auch die Voraussage eines sicheren Einzugs in den Landtag des Saarlandes in den Wahlprognosen angesehener Meinungsforschungsinstitute. Zwar nicht in gleichem Maße, aber immer noch mit hinreichendem Abstand zur NPD galt dies auch für die FDP.

Dass selbstverständlich auch eine Landeseinrichtung bei der Ausrichtung einer Reihe von Podiumsdiskussionen den Grundsatz abgestufter Chancengleichheit zu berücksichtigen hat und sich bei ihrem Auswahlkonzept nicht ausschließlich auf die bereits parlamentarisch vertretenen Parteien beschränken darf, stellte das **OVG Münster**⁶¹ in einem Eilverfahren fest und hob den Beschluss des **VG Düsseldorf**⁶² auf, das eine solche Auswahlentscheidung der Landeszentrale für politische Bildung für rechtens erklärt hatte. In

⁵⁶ S. statt Vieler *Strelen*, in: Schreiber (Hrsg.), BWahlG – Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 71.

⁵⁷ VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 16.03.2017 – Lv 3/17, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁸ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 13.03.2017 – 2 B 340/17, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁹ VG des Saarlandes, Beschluss vom 24.02.2017 – 3 L 261/17, online veröffentlicht bei juris.

⁶⁰ VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 16.03.2017 – Lv 3/17, juris Rn. 24.

⁶¹ OVG Münster, Beschluss vom 21.04.2017 – 5 B 467/17, online veröffentlicht bei juris.

⁶² VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.04.2017 – 20 L 1740/17, online veröffentlicht bei juris.

der Sache wehrte sich die Partei „Die Linke“ gegen ihre Nichtberücksichtigung bei der von der Landeszentrale für politische Bildung vor den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen veranstalteten „It’s your choice“-Schultour. Dabei sollten an insgesamt elf Terminen für über 30 Berufsschulen in Nordrhein-Westfalen Podiumsdiskussionen durchgeführt werden. Die Landeszentrale für politische Bildung rechtfertigte ihr Auswahlkonzept mit dem Argument, die Berufsschülerinnen und -schüler sollten „die im Landesparlament gelebte Diskussionskultur“ nacherleben, indem sie mit den Repräsentanten der im Landtag vertretenen Fraktionen (SPD, CDU, Grüne, FDP, Piraten) auf Augenhöhe politische Themen diskutieren. Dem darauf aufbauenden Vorbringen der Landeszentrale für politische Bildung, es handele sich bei den Podiumsdiskussionen dem zugrundeliegenden Konzept nach eher um eine Informationsveranstaltung über die Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie, womit wohl ein Bezug zur Landtagswahl in Abrede gestellt werden sollte, trat das OVG Münster zu Recht entgegen: Daraus folge nicht, dass die Partei „Die Linke“ an den Veranstaltungen „nicht ihrer Bedeutung entsprechend zu beteiligen wäre. Es ist gerade Ziel der Veranstaltungen, Erstwählerinnen und -wähler zur Ausübung ihres Wahlrechts zu motivieren und die Wahlbeteiligung junger Menschen zu erhöhen. Hierbei ist vor dem Hintergrund, dass eben nicht nur abstrakt über die Landtagswahl informiert wird, sondern Parteimitglieder auftreten, die ihre jeweilige Partei vertreten, zu berücksichtigen, dass diese zur Meinungsbildung der Zuhörerinnen und Zuhörer beitragen. Auswirkungen auf das Wahlverhalten und damit auch auf das Wahlergebnis können somit nicht ausgeschlossen werden; sie erscheinen vielmehr nahelegend, zumal die Veranstaltungen in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu der Landtagswahl stattfinden“⁶³. Deshalb waren nach dem Grundsatz der Chancengleichheit bei der im Vorfeld der Landtagswahl stattfindenden „It’s your choice“-Schultour die Parteien ganz unzweifelhaft entsprechend ihrer Bedeutung zu berücksichtigen. Dabei durfte nicht ausschließlich auf das Differenzierungskriterium abgestellt werden, ob eine politische Partei in Fraktionsstärke im nordrhein-westfälischen Landtag vertreten ist. „Für die Bestimmung der Bedeutung einer Partei ausschließlich an den vorhergehenden Wahlerfolg anzuknüpfen, ist mit dem Grundsatz der Chancengleichheit nicht vereinbar, weil hierdurch einer Aufrechterhaltung des Status quo Vorschub geleistet und damit Veränderungen im politischen Kräftefeld seit den

vorangegangenen Wahlen vernachlässigt würden; insbesondere neu entstandene Parteien wären von vornherein von einer Teilnahme ausgeschlossen. Deshalb müssen, um die Bedeutung einer Partei zu ermitteln, noch andere Faktoren außer den Ergebnissen der letzten Parlamentswahlen berücksichtigt werden, wie die Zeitdauer des Bestehens einer politischen Partei, ihre Kontinuität, ihre Mitgliederzahl und der Umfang und Ausbau ihres Organisationsnetzes.“⁶⁴ Wahlergebnissen aus der Vergangenheit kommt nur eine begrenzte Aussagekraft zu, wie sich gerade auch am Beispiel der Piratenpartei erweist: Diese war zwar im Landtag Nordrhein-Westfalen vertreten und deshalb zur Teilnahme an den Podiumsveranstaltungen eingeladen worden. Schon zu diesem Zeitpunkt ließen allerdings aktuelle Umfragewerte einen Wiedereinzug in den Landtag kaum erwarten, während für die Partei „Die Linke“ in 19 von 20 Umfragen Werte von 5 % und mehr ermittelt wurden. Die in dem Ausschluss eines Vertreters der Partei „Die Linke“ zu sehende Ungleichbehandlung wog nach zutreffender Auffassung des OVG Münster umso schwerer, als möglicherweise bereits geringfügige Stimmenunterschiede über deren Einzug in das Parlament entscheiden können. Eine realistische Chance auf den Einzug in den Landtag war der Partei „Die Linke“ nicht abzusprechen und auch nach ihrem Organisationsgrad sowie dem Wählerzuspruch in Nordrhein-Westfalen bei vorangegangenen Wahlen, insbesondere bei den Kommunal- und den Bundestagswahlen, musste sie als auch im nordrhein-westfälischen Parteienspektrum etabliert im Auswahlkonzept der Landeszentrale für politische Bildung berücksichtigt werden.

Im Falle einer von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg für Jugendliche veranstalteten „Du und Deine Wahl“-Podiumsdiskussion zur Bundestagswahl war der beantragten einstweiligen Anordnung der „Freien Wähler“, ihren Direktkandidaten ebenso einzuladen wie die bereits eingeladenen Direktkandidaten von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Linke, AfD und FPD, vor dem **VG Stuttgart**⁶⁵ und nachgängig dem **VGH Mannheim**⁶⁶ allerdings kein Erfolg beschieden. Auch nach dem VGH Mannheim sind für die Beurteilung, welche „Bedeutung“ eine Partei aufweist, nicht nur Ergebnisse vorausgegangener Wahlen, sondern weitere Kriterien zu be-

⁶³ OVG Münster, Beschluss vom 21.04.2017 – 5 B 467/17, juris Rn. 30.

⁶⁴ OVG Münster, Beschluss vom 21.04.2017 – 5 B 467/17, juris Rn. 30.

⁶⁵ VG Stuttgart, Beschluss vom 19.09.2017 - 9 K 14955/17, nicht veröffentlicht.

⁶⁶ VGH Mannheim, Beschluss vom 20.09.2017 – 1 S 2139/17, in: NVwZ-RR 2018, 174 ff.

rücksichtigen, darunter fundierte Wahlprognosen. In einer Gesamtschau konnte die danach zu bewertende Bedeutung der Partei „Freie Wähler“, die weder in Baden-Württemberg parlamentarisch vertreten war, bei der Bundestagswahl 2013 nur 1 % sowie der Landtagswahl 2016 in Baden-Württemberg nur 0,1 % der Stimmen erreicht hatte und der auch von anerkannten Meinungsforschungsinstituten für die anstehende Bundestagswahl keine besseren Ergebnisse prognostiziert wurden, keinen Anspruch auf Teilnahme an der Podiumsdiskussion begründen. Auch mit ihrem Versuch, sich über ihre Einordnung als „etablierte“ Partei i.S.d. § 18 Abs. 2 S. 1 BWahlG einen Teilnahmeanspruch zu erstreiten, standen die „Freien Wähler“ – unbestreitbar – auf verlorenem Posten. „Die Vorschriften aus dem Bundeswahlgesetz treffen für das Verfahren zur Vorbereitung der Bundestagswahl eine Differenzierung zwischen Parteien, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren (so genannte etablierte Parteien), und solchen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. 'Etablierte' Parteien sind in diesem Rahmen von bestimmten Anforderungen bei der Vorbereitung der Bundestagswahl befreit. [...] Für die Unterscheidung zwischen ‚etablierten‘ und ‚nicht etablierten‘ Parteien stellt § 18 Abs. 2 S. 1 BWahlG ausschließlich auf die Vertretung von Parteien im Bundestag oder in Landtagen ab. Dieses Kriterium kann jedoch zur Beurteilung der für Auswahlentscheidungen maßgeblichen Frage, welche ‚Bedeutung‘ eine Partei i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 2 PartG aufweist, gerade nicht allein entscheidend sein. [...] Denn nach dieser Vorschrift bemisst sich die Bedeutung einer Partei ‚insbesondere‘ – also auch, aber nicht nur – nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen“⁶⁷.

Die sog. „Stadthallenfälle“ sind nach wie vor Dauerbrenner in der gerichtlichen Auseinandersetzung. Die Verweigerung kommunaler Räume gegenüber vor allem rechten Parteien hat seit Jahren Hochkonjunktur und wurde im Jahr 2017 durch das Urteil des BVerfG zur zwar als verfassungsfeindlich, aber nicht verfassungswidrig eingestuften NPD⁶⁸ weiter belebt. Schon zuvor, aber auch seitdem, scheinen sich Fälle zu häufen, in denen staatliche Maßnahmen an die als verfassungsfeindlich bewerteten Zielsetzungen einer Partei anknüpfen. Auch das NPD-Urteil des BVerfG hat allerdings unmissverständlich die

nach wie vor uneingeschränkte Geltung des Parteienprivilegs bekräftigt⁶⁹, das es verbietet, staatliche Sanktionen an die inhaltliche Ausrichtung einer Partei zu knüpfen. Daran hat sich auch mit der vom BVerfG⁷⁰ initiierten Verfassungsänderung nichts geändert, mit der Art. 21 GG weitere Absätze hinzugefügt wurden, um verfassungsfeindlichen Parteien die staatliche Finanzierung entziehen zu können⁷¹. Nach wie vor ist die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit und eben auch neuerdings die Verfassungsfeindlichkeit einer politischen Partei exklusiv dem BVerfG vorbehalten und für den Fall einer festgestellten Verfassungsfeindlichkeit betrifft die allein vorgesehene Sanktionsfolge ausschließlich die Teilhabe an der staatlichen Finanzierung. In allen anderen Belangen besteht die Pflicht zur Gleichbehandlung uneingeschränkt fort⁷². Gleichwohl scheint sich nicht nur bei den anspruchspflichtigen kommunalen Trägern öffentlicher Einrichtungen⁷³, sondern auch mitunter in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Bereitschaft zu entwickeln, um der politischen Auseinandersetzung mit den Verfassungsfeinden willen rechtlich verbindliche Grenzen zu überschreiten⁷⁴. Sich bei der Bekämpfung derer, die die freiheitliche demokratische Grundordnung untergraben wollen, selbst ins Unrecht zu setzen, ist aber kein geeigneter Hebel, um aufkeimende verfassungsfeindliche Tendenzen abzuwehren, denn es schwächt die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaats.

Dies hat auch das **OVG des Saarlandes**⁷⁵ erfreulich deutlich gemacht, als es einen Anspruch der NPD auf Überlassung kommunaler Räumlichkeiten für eine Kandidatenaufstellungsversammlung bejahte und

⁶⁹ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 (618).

⁷⁰ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 (618, 629).

⁷¹ Dazu *Jürgensen*, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, Beitrag vom 30.05.2017 auf <https://verfassungsblog.de/das-partieverbot-ist-tot-es-lebe-der-entzug-staatlicher-parteienfinanzierung>, zuletzt abgerufen am 23.03.2018.

⁷² So auch *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 35. Edition, Stand: 15.11.2017, Art. 21 Rn. 212c.

⁷³ Besonders erwähnenswert ist die Weigerung der Stadt Wetzlar, der NPD eine Stadthalle zu überlassen, obgleich nicht nur die Verwaltungsgerichte, sondern auch das BVerfG sie hierzu verpflichtet hatte, dazu *Bäcker*, Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue, in diesem Heft (MIP 2018, S. 112 f.).

⁷⁴ In diese Richtung m.w.N. aus der Rechtsprechung auch *Heusch*, Demokratischer Wettbewerb auf kommunaler Ebene, in: NVwZ 2017, 1325 (1325 ff., insb. 1330 f.).

⁷⁵ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 10.07.2017 – 2 B 554/17, in: NVwZ 2018, 183 f.

⁶⁷ VGH Mannheim, Beschluss vom 20.09.2017 – 1 S 2139/17, in: NVwZ-RR 2018, 174 (175).

⁶⁸ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 ff.

damit einen anderslautenden Beschluss des **VG des Saarlandes**⁷⁶ abänderte. Der Regionalverband Saarbrücken hatte die Überlassung eines Konferenzsaales im Saarbrücker Schloss an die NPD unter Hinweis auf eine am 29.06.2017⁷⁷ beschlossene Änderung der Richtlinien für die Benutzung der Säle und der Außenflächen des Saarbrücker Schlosses abgelehnt. Die geänderte Richtlinie enthielt nunmehr eine Passage, wonach „Parteien/Vereinigungen, die unter Missachtung der Menschenwürde erkennbar verfassungsfeindliche Ziele verfolgen oder gegen den Kern des Demokratieprinzips verstoßen oder Elemente der Wesensverwandtschaft mit dem historischen Nationalsozialismus aufweisen, von der Nutzung der Gebäude am Schlossplatz ausgeschlossen“ werden⁷⁸. Das VG des Saarlandes hielt diese Regelung für verfassungskonform. „In der Begründung heißt es im Wesentlichen, der NPD stehe kein Anspruch auf vollständige Gleichbehandlung mit den sonstigen Parteien zu, da es sich bei ihr um die einzige deutsche Partei handle, die seitens des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht verboten, aber für verfassungsfeindlich erklärt worden sei. Dieses vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochene Verdikt könne als Differenzierungskriterium gegenüber den anderen politischen Parteien aber nicht außer Betracht bleiben“⁷⁹. Dieser Rechtsauffassung erteilte das OVG des Saarlandes kurz und bündig eine deutliche Absage: „Bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das BVerfG und das damit einhergehende Parteiverbot ist dessen Verfassungsfeindlichkeit kein zulässiges Differenzierungskriterium, das eine Ungleichbehandlung bei der Überlassung von kommunalen Räumlichkeiten zum Zwecke von parteiinternen Veranstaltungen, die als Aufgabe einer politischen Partei in Artikel 21 GG festgelegt sind, rechtfertigt“⁸⁰.

Nicht selten versuchen die Städte und Gemeinden, „unliebsame“ Parteiveranstaltungen über Vergaberichtlinien, Benutzungsordnungen oder sonstige Formen der Widmung öffentlicher Einrichtungen zu un-

terbinden. Ein durchaus gangbarer Weg, soweit dabei eben nicht rechtlich verbindliche Grenzen überschritten werden. Grundsätzlich haben zunächst einmal ortsansässige kommunale Gebietsverbände von Parteien einen originären Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde, es sei denn, die Zweckbestimmung mittels Widmung schließt einen solchen Anspruch für politische Veranstaltungen wirksam aus⁸¹. Ein solcher Ausschluss kann generell oder (rechtlich komplizierter) für im Einzelnen näher bezeichnete Zwecke erfolgen. Eine Beschränkung in letzterem Sinne auf ausschließlich Parteiveranstaltungen von örtlicher Bedeutung und mit örtlichem Bezug glaubte die Stadt Münster mit ihrer Vergabeordnung vorgenommen zu haben, indem sie dort regelte, dass „Schulräume für öffentliche Informationsveranstaltungen zugelassener politischer Parteien, Ratsfrauen und Ratsherren kostenfrei überlassen werden“⁸². Dass dem nicht so ist, hat das **VG Münster**⁸³ entschieden. Zwar ist der Kreisverband Münster der AfD mit seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wegen dessen Unzulässigkeit gescheitert, das VG Münster hat ihm aber gleichwohl „vorsorglich“ in der Sache Recht gegeben. Die Stadt Münster hatte dem AfD-Kreisverband antragsgemäß die Aula des Freiherr-vom-Stein-Gymnasiums (ein 300-Personen-Saal) in Münster für eine Informationsveranstaltung zur Landtagswahl Nordrhein-Westfalen überlassen. Am darauffolgenden Tag hat die Stadt von ihrem „Rücktrittsrecht“ wegen einer Täuschung über den Zweck der Veranstaltung Gebrauch gemacht, weil sie wohl erst dann realisierte, dass auf der Internetseite des AfD-Landesverbandes die Veranstaltung als Wahlkampfabschluss der Landespartei angekündigt wurde⁸⁴, der es – nach Überzeugung der Stadt Münster – an dem in der Vergabeordnung vorausgesetzten örtlichen Bezug fehlte. Um sein Rechtsschutzziel zu erreichen, nämlich Zugang zur Aula des Freiherr-vom-Stein-Gymnasiums, hätte der AfD-Kreisverband Anfechtungsklage gegen den Widerruf der Nutzungserlaubnis einreichen müssen, die aufschiebende Wirkung gehabt hätte (§ 80 Abs. 1 S. 1 VwGO), weshalb die ursprünglich erteilte Nutzungserlaubnis wieder wirk-

⁷⁶ VG des Saarlandes, Beschluss vom 06.07.2017 – 3 L 1108/17, nicht veröffentlicht.

⁷⁷ Wenige Tage nach Beschlussfassung des Bundestages über die Änderung des Art. 21 GG und das Gesetz zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung am 22.06.2017.

⁷⁸ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 10.07.2017 – 2 B 554/17, in: NVwZ 2018, 183 (183).

⁷⁹ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 10.07.2017 – 2 B 554/17, juris Rn. 5.

⁸⁰ OVG des Saarlandes, Beschluss vom 10.07.2017 – 2 B 554/17, in: NVwZ 2018, 183 (Leitsatz, 183).

⁸¹ Dazu näher *Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung: Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: NVwZ 2016, 257 (261 f.); s.a. *Heusch*, Demokratischer Wettbewerb auf kommunaler Ebene, in: NVwZ 2017, 1325 (1330 f.).

⁸² <http://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemeldungen/web/frontend/show/961420>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.

⁸³ VG Münster, Beschluss vom 11.05.2017 – 1 L 836/17, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁴ <http://www.muenster.de/stadt/presseservice/pressemeldungen/web/frontend/show/961420>, zuletzt abgerufen am 26.03.2018.

sam geworden wäre. Der stattdessen beantragte Erlass einer einstweiligen Anordnung ist in diesem Fall jedoch nicht statthaft und deshalb als unzulässig abgelehnt worden. Gleichwohl bescheinigte das VG Münster dem AfD-Kreisverband, dass einiges dafür spreche, dass der Widerruf der Nutzungsgenehmigung rechtswidrig ist und den AfD-Kreisverband in seinen Rechten verletzt, demnach eine gegebenenfalls noch einzureichende Anfechtungsklage erfolgreich sein würde. Nach der Vergabeordnung seien die streitgegenständlichen Räumlichkeiten nicht generell einer Nutzung durch politische Parteien entzogen, vielmehr werden als mögliche Nutzer ausdrücklich auch zugelassene politische Parteien benannt. Ein örtlicher Bezug werde – so das VG Münster zu Recht – dem Wortlaut nach nicht vorausgesetzt. Selbst sofern die Vergabeordnung dahingehend ausgelegt werden könnte, wäre diese Voraussetzung erfüllt: „Dieser Bezug folgt schon daraus, dass nicht die Bundespartei, sondern der Kreisverband als Veranstalter auftritt und sich die Veranstaltung – zu der maximal 300 Teilnehmer erwartet werden – erkennbar an Parteimitglieder, Interessenten und potentielle Wähler aus Münster und Umgebung richtet“⁸⁵. Die Tatsache, dass auf der Veranstaltung auch prominente Redner (u.a. die Bundes- und der Landesvorsitzende der Partei) zu Wort kommen sollen, nimmt der Veranstaltung nicht ihren örtlichen Bezug. „Es ist vielmehr bei allen Parteien allgemein üblich, dass die lokalen Kandidaten durch prominente Parteimitglieder bei Veranstaltungen unterstützt werden“⁸⁶.

Ebenfalls über eine satzungsrechtliche Widmung versuchte die Stadt Bamberg die Nutzungsberechtigung politischer Parteien für die in ihrem Eigentum stehenden Harmoniesäle zu beschränken, und zwar indem in § 2 Abs. 3 der Hallenbenutzungssatzung eine Vergabe der Räumlichkeiten nur für solche Veranstaltungen vorgesehen ist, die organisatorischen und internen Zwecken i.S.d. § 9 PartG dienen⁸⁷ und die einen konkreten regional- oder landespolitischen Bezug zur Stadt Bamberg, zum Bezirk bzw. Regierungsbezirk Oberfranken oder zum Freistaat Bayern aufweisen. Eine grundsätzlich mögliche Limitierung der Nutzungszwecke über eine satzungsrechtliche Widmung

wird allerdings dann sinnlos, wenn eine konkludente Widmungserweiterung durch die tatsächliche Vergabepraxis erfolgt, wie nun das **VG Bayreuth**⁸⁸ der Stadt Bamberg bescheinigte. Die AfD Bamberg hatte erfolglos mehrfach die Saalnutzung für eine öffentliche Informationsveranstaltung zum Thema „Volksbegehren Bürgerrundfunk“ beantragt und war stets mit Hinweis auf die Hallenbenutzungssatzung gescheitert. Das VG Bayreuth gestand zu, dass die von der AfD Bamberg geplante öffentliche Veranstaltung keinen rein parteiinternen Zweck erfüllt und damit nicht dem in der Hallenbenutzungssatzung schriftlich fixierten Widmungszweck entsprach. Allerdings war die tatsächliche Vergabepraxis eine andere, woran sich die Stadt Bamberg festhalten lassen musste.

Auch das **VG Minden**⁸⁹ musste sich im Vorfeld der NRW-Landtagswahlen mit einem bis dahin gescheiterten Versuch der Anmietung von öffentlichen Veranstaltungsräumen durch die AfD – hier des AfD-Kreisverbands Minden-Lübbecke – befassen. Korrespondierend zu dem grundsätzlich nach dem Grundsatz der Chancengleichheit gegebenen Zulassungsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der jeweiligen Kapazitäten stehe der AfD als politischer Partei auch ein Auskunftsanspruch zu, wann welche öffentliche Räumlichkeiten der Stadt Minden im Rahmen des Wahlkampfes zur Anmietung zur Verfügung stehen. „Dieser Auskunftsanspruch ist erforderlich, um die Stellung sachgerechter Zulassungsanträge zu ermöglichen, da die Antragstellerin andernfalls Gefahr liefe, Zulassungsanträge zu stellen, die schon wegen nicht mehr verfügbarer Kapazitäten abgelehnt werden müssten“⁹⁰.

Im Zusammenhang mit dem Bundestagswahlkampf zog die AfD erneut vor das **VG Minden**⁹¹, diesmal um einen Anspruch auf Überlassung der Aula einer Gesamtschule (Ilex-Halle Hüllhorst) für eine parteipolitische Veranstaltung, genauer einen Wahlkampfauftritt ihres AfD-Spitzenkandidaten für die Bundestagswahl, Dr. Alexander Gauland, durchsetzen. Die Stadt Hüllhorst lehnte einen entsprechenden Nutzungsantrag mit der Begründung ab, dass am gleichen Tage eine Einschulungsfeier stattfinde und Sicherheitsbedenken bestünden. Um einen Zulassungs-

⁸⁵ VG Münster, Beschluss vom 11.05.2017 – 1 L 836/17, juris Rn. 11.

⁸⁶ VG Münster, Beschluss vom 11.05.2017 – 1 L 836/17, juris Rn. 10.

⁸⁷ Für die gesetzlich vorgeschriebenen Parteitage nach § 9 Abs. 1 S. 3 PartG bzw. für Wahlkampfveranstaltungen unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 GG einen originären Zugangsanspruch bejahend *Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung: Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: NVwZ 2016, 257 (262).

⁸⁸ VG Bayreuth, Beschluss vom 26.06.2017 – B 5 E 17.424, online veröffentlicht bei juris.

⁸⁹ VG Minden, Beschluss vom 14.03.2017 – 2 L 493/17, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁰ VG Minden, Beschluss vom 14.03.2017 – 2 L 493/17, juris Rn. 9.

⁹¹ VG Minden, Beschluss vom 09.08.2017 – 2 L 1635/17, online veröffentlicht bei juris.

antrag aus ordnungs- und polizeirechtlichen Gründen abzulehnen, sind allerdings recht hohe rechtliche Hürden zu nehmen. Bloße „Sicherheitsbedenken“ reichen dafür nicht. Es muss vielmehr eine ernste Gefahr für die durch die öffentliche Sicherheit und Ordnung geschützten Rechtsgüter bestehen und drohende Schäden dürfen nicht auf andere Weise abgewehrt werden können⁹². Stützt sich die Gefahrenprognose auf befürchtete Ausschreitungen von Dritten (Gegendemonstranten), darf einer politischen Partei die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung im Regelfall nicht verweigert werden, sondern nur ausnahmsweise, wenn sich die Lage so ernsthaft zuspitzt hat, dass mit einer erheblichen Gefährdung gerechnet werden muss, und die drohenden Schäden nicht mit anderen, die politische Partei minder schwer berührenden Mitteln abgewendet werden kann⁹³. Dabei gilt, dass behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten sind und nur für den Fall, dass dies keinen Erfolg verspricht, unter den strengen Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Nichtstörern gegen die veranstaltende Partei gerichtet werden können. An konkreten belastbaren Anhaltspunkten für eine zu befürchtende Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die geplante Veranstaltung wie auch durch etwaige Gegendemonstranten fehlte es indes auch nach den von der Stadt Hüllhorst vorgebrachten Argumenten. Eine pauschale, nicht durch konkrete Anhaltspunkte belegte Annahme, es werde – wie üblicherweise bei AfD-Veranstaltungen – zu gewalttätigen Gegendemonstrationen kommen, genügt weder den Anforderungen an eine belastbare Gefahrenprognose, noch zeigt es einen Mangel an Möglichkeiten auf, etwaigen von Dritten ausgehende Gefahren auf andere Weise zu begegnen als durch eine Nutzungsversagung, da es Aufgabe der Polizei ist, diese Störungen zum Schutz der friedlichen Veranstaltungsteilnehmer und der friedlichen Versammlungsteilnehmer zu unterbinden. Eine ernste Gefahr konnte insbesondere nicht damit begründet werden, dass es die Stadt Hüllhorst für zwingend notwendig hielt, eine zeitliche Überschneidung zwischen dem Verlassen des Veranstaltungsortes durch die Einschulungs-Kinder mit ihren Angehörigen und einem unberechtigten Zugang zur Halle deutlich vor Veranstaltungsbeginn auszuschließen. Die Einschulungsfeier sollte bereits um 14.00 Uhr enden und die geplante AfD-Veranstaltung erst um 18.30 Uhr beginnen.

⁹² So schon früh BVerwGE 32, 333 (337).

⁹³ So die gefestigte Rechtsprechung seit BVerwG, Beschluss vom 23.02.1976 – VII B 45.75, juris Rn. 4.

Dass auch befürchtete „Unruhen“ wegen gewalttätiger Gegendemonstrationen anlässlich einer geplanten Veranstaltung einer politischen Partei eine Nutzungsversagung nicht rechtfertigen können, hat das **VG München**⁹⁴ entschieden. Im zu entscheidenden Fall hatte die Stadt Dachau der AfD zunächst den Stockmann-Saal im Ludwig-Thoma-Haus in Dachau für eine Vortragsveranstaltung mit dem ehemaligen stellvertretenden Chefredakteur der Bild-Zeitung und scharfen Islamkritiker Nicolaus Fest überlassen, die Genehmigung dann aber widerrufen, als sie Kenntnis von einer seitens der AfD vorsorglich angemeldeten Gegendemonstration zu einer erwarteten Gegendemonstration des Vereins „Runder Tisch gegen Rassismus Dachau e.V.“ erlangt hatte. Die Stadt befürchtete, dass es erneut – wie bereits anlässlich einer Veranstaltung mit dem Publizisten Hamed Abdel-Samad im Oktober 2015 – zu körperlichen Auseinandersetzungen zwischen den Demonstranten beider Seiten vor dem Ludwig-Thoma-Haus kommen könnte. Das VG München bekräftigte unter Bezugnahme auf die insoweit gefestigte, auch höchstgerichtliche Rechtsprechung, dass selbst wenn es wegen gewalttätiger Gegendemonstrationen zu Unruhen kommen würde, „behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten sind, soweit sich der Veranstalter und die Versammlungsteilnehmer grundsätzlich friedlich verhalten und Störungen der öffentlichen Sicherheit vorwiegend aufgrund des Verhaltens Dritter, wie Gegendemonstranten, zu befürchten sind [...]“. Die mit der Veranstaltung verbundenen Risiken liegen im Bereich dessen, was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung öffentlicher politischer Auseinandersetzungen in Kauf genommen werden muss [...]. Gegen friedliche Versammlungs- bzw. Veranstaltungsteilnehmer kann nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes eingeschritten werden [...]. Dafür indes, dass die Polizei etwaigen Störungen der streitgegenständlichen Vortragsveranstaltung nicht wirksam begegnen könnte, geben die berichteten Vorkommnisse der Polizeiinspektion Dachau nicht ansatzweise etwas her⁹⁵.

Erfolg hatte die AfD auch mit einem an das **VG Ansbach**⁹⁶ gerichteten Eilantrag auf Überlassung der Meistersingerhalle in Nürnberg für eine Wahlkampfveranstaltung. Erneut wurde eine der AfD zunächst

⁹⁴ VG München, Beschluss vom 11.04.2017 7 – M 7 S 17.1453, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁵ VG München, Beschluss vom 11.04.2017 7 – M 7 S 17.1453, juris Rn. 23.

⁹⁶ VG Ansbach, Beschluss vom 07.09.2017 – AN 4 S 17.01868, online veröffentlicht bei juris.

erteilte Genehmigung widerrufen, in diesem Fall nach Bekanntwerden der Äußerung des auch bei der Wahlkampfveranstaltung in Nürnberg als Redner geplanten Spitzenkandidaten Alexander Gauland, der zuvor bei einer Wahlkampfveranstaltung im thüringischen Eichsfeld davon gesprochen hatte, die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung Aydan Özoguz in der Türkei zu „entsorgen“. Der Aufforderung seitens der Stadt Nürnberg, zu versichern, dass Gauland bei der Veranstaltung nicht sprechen wird, kam die AfD nicht nach, weshalb die Nutzungserlaubnis widerrufen wurde. Das VG Ansbach räumte ein, dass „die inkriminierten, in ihrem Wortlaut [...] auch nicht bestrittenen Äußerungen von Dr. Gauland [...] als grob unangemessen, schwer ehrverletzend, hetzerisch bzw. rassistisch empfunden werden können und in der Öffentlichkeit auch so empfunden worden sind“, sah sich aber angesichts der verfassungsrechtlichen bzw. höherrangigen einfachgesetzlichen Vorgaben an einer anderslautenden Entscheidung gehindert⁹⁷. Es könne nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass bei der Veranstaltung Äußerungen getätigt werden, die Personen verächtlich machen, schmähen, in der Menschenwürde verletzen oder gegen § 130 Strafgesetzbuch (StGB) verstoßen. Alexander Gauland habe zwischenzeitlich öffentlich erklärt, dass er die kritisierte Formulierung „entsorgen“ in Zukunft so nicht mehr verwenden werde.

Die Partei „Die Rechte“ hat einen Girokontenfall als weiteren Klassiker der gerichtlichen Auseinandersetzung um eine chancengleiche Teilhabe politischer Parteien an öffentlichen Leistungen im Eilverfahren bis vor das **BVerfG**⁹⁸ gebracht, unterlag dort aber, wie auch bereits in den fachgerichtlichen Eilverfahren⁹⁹. In einem Eilverfahren reicht ein überwiegend wahrscheinlicher Anordnungsanspruch auf Einrichtung eines Kontos einer politischen Partei bei einer Sparkasse für sich genommen nicht, sofern nicht auch ein Anordnungsgrund gegeben ist. Letzterer setzt voraus, dass das subjektive Recht des Beschwerdeführers bei Versagung des vorläufigen Rechtsschutzes mehr als nur unerheblich beeinträchtigt wird. Daran fehlte es, wie auch das BVerfG feststellte: „Die Tatsache, dass sie [die Partei „Die Rechte“] derzeit über kein auf den Namen des Bun-

desverbandes lautendes Konto verfügt, genügt hierfür nicht. Darüber hinausgehende Nachteile sind nicht ersichtlich. Weder hat die Antragstellerin substantiiert dargelegt, dass Einbußen bei der Spendenakquise aufgrund des Fehlens eines eigenen Kontos eingetreten oder zu befürchten sind, noch kann ihrem Vortrag entnommen werden, dass ihr keine sonstigen Konten – wie beispielsweise die in der Antragsschrift aufgeführten Konten einzelner Untergliederungen – zur Verfügung stehen, um die von ihr beabsichtigten Finanzaktivitäten durchzuführen“¹⁰⁰. Unabhängig davon, dass der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 32 Abs. 1 BVerfGG bereits unzulässig war¹⁰¹, konnte er auch der Sache nach daher keinen Erfolg haben.

Dr. Alexandra Bäcker

3. Parteienfinanzierung

Das **VG Berlin**¹⁰² hatte sich mit der Rücknahme eines Bewilligungsbescheides über die Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung und der Festsetzung eines Sanktionsbetrages an die Partei „Die PARTEI“, wegen Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichtes im Zusammenhang mit „Einnahmen aus Unternehmens-tätigkeit“ im Sinne des § 24 Abs. 4 Nr. 5 PartG 2004 zu beschäftigen. Im Jahr 2014 bot Die PARTEI gegen eine Überweisung von 105 €, 55 €, oder 25 € die Übersendung bzw. den „Kauf“ jeweils eines 100 €, 50 €- oder 20 €-Geldscheins inklusive zweier Postkarten an. Daraus ergab sich in der Summe ein Betrag von ca. 204.225,01 €, wovon 191.875 € auf den bloßen Austausch von Geld entfielen.

Anlass des sog. Geldhandels war für Die PARTEI der sog. Goldhandel der AfD. Auslöser dieser Geschäftsmodelle ist die im PartG für die staatliche Parteienfinanzierung geregelte sog. relative Obergrenze. Danach darf der staatliche Anteil der Parteienfinanzierung nicht mehr als 50 % im Verhältnis zu Spenden und anderen Eigeneinnahmen betragen, § 18 Abs. 5 S. 1 PartG. Liegen die nichtstaatlichen Eigeneinnahmen der Parteien unter dem errechneten staatlichen

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss vom 21.03.2017 – 2 BvQ 2/17, juris Rn. 3.

¹⁰¹ Ein Antrag nach § 32 Abs. 1 BVerfGG ist zulässig, sofern nachfolgend ein Hauptsacheantrag gestellt werden könnte, der nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre. Für eine Verfassungsbeschwerde gegen die im Verfahren des fachgerichtlichen Eilrechtsschutzes ergangenen Beschlüsse hatte die Partei „Die Rechte“ bereits die Monatsfrist versäumt (§ 93 Abs. 1 S. 1 BVerfGG). Eine auf das Hauptsacheverfahren bezogene Verfassungsbeschwerde wäre derzeit wegen mangelnder Erschöpfung des Rechtswegs gemäß § 90 Abs. 2 BVerfGG unzulässig.

¹⁰² VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁷ VG Ansbach, Beschluss vom 07.09.2017 – AN 4 S 17.01868, juris Rn 19.

⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 21.03.2017 – 2 BvQ 2/17, online veröffentlicht bei juris.

⁹⁹ Vorgehend VG Schwerin, Beschluss vom 07.07.2015 – 1 B 2549/15 SN, und OVG Greifswald, Beschluss vom 06.12.2016 – 2 M 302/15, jeweils online veröffentlicht bei juris.

Parteienfinanzierungsanteil, wird dieser entsprechend gekürzt. Um diesem drohenden Effekt entgegenzuwirken, generierte die AfD, als zwar wählerstimmenstarke aber eigeneinnehmenschwache Partei, im Jahre 2014 Einnahmen durch den An- und Verkauf von Gold. Eine derartige wirtschaftliche Betätigung einer Partei war nach dem damals gültigen Parteiengesetz nicht zu beanstanden. Seit einer Gesetzesänderung im Jahre 2002 waren für alle Einnahmen die Bruttobeträge einzusetzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben werden in voller Höhe und getrennt veranschlagt. Im Rahmen der Festsetzung für das Jahr 2015 hat sich der Goldhandel für die AfD in der Tat deutlich anspruchserhöhend ausgewirkt. Ohne diese Einnahmen in Höhe von 2,6 Millionen Euro wäre der staatliche Parteienfinanzierungsanspruch in Höhe von 6,3 Millionen Euro bereits bei 4,56 Millionen Euro durch das Erreichen der relativen Obergrenze gekappt worden.

Die PARTEI hat im Rahmen ihrer Rechnungslegung für das Jahr 2014, dem Modell des Goldhandels der AfD folgend, in der Kategorie „Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen“ die Einnahmen aus dem Geldhandel in voller Höhe ausgewiesen. Die Bundestagsverwaltung als mittelverwaltende Stelle erkannte die Einnahmen aus dem Geldhandel nicht als anrechenbare Eigeneinnahmen an. Gestützt auf ein Gutachten des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) führte sie aus, dass der Verkauf von Geld derselben Währung keinen Ertrag und folglich keine Einnahmen zur Folge habe. Geld stelle ein reines Zahlungsmittel dar und sei vollkommen austauschbar. Abgesehen von den Postkarten fehle es an einem Leistungsaustausch und einer Vermögensmehrung. Daher lägen im Sinne der Einnahme-Kategorien aus dem Parteiengesetz keine „Unternehmenstätigkeit oder betriebliche Tätigkeit“ vor. Es sei vom handelsrechtlichen Ertragsbegriff auszugehen. Daraus folge eine zu hoch angesetzte relative Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung, weshalb die Bundestagsverwaltung ca. 383.000 € für das Jahr 2015 gemäß § 31 b PartG, der eine doppelte Sanktionierung des fehlerhaft ausgewiesenen Betrages vorsieht, zurückforderte.

Entscheidungstragend war die Auslegung des Einnahmebegriffs des Parteiengesetzes in der Fassung aus dem Jahre 2004. Der Begriff sei in § 26 Abs. 1 S. 1 PartG 2004 legaldefiniert. Danach sei eine Einnahme, soweit für einzelne Einnahmearten nichts Besonderes gelte, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung.¹⁰³ Für Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit bestehe keine besondere Regelung, so dass diese Definition auch dort gelte. Alle Einnahmen seien mit ihrem vollen Betrag an der für

sie vorgesehenen Stelle einzusetzen und in der Vermögensbilanz zu berücksichtigen. Es gelte daher das Bruttoprinzip und das Saldierungsverbot¹⁰⁴.

Bezugnehmend auf die Begründung zur Änderung des Parteiengesetzes, durch die das Saldierungsverbot von Einnahmen und Ausgaben eingeführt wurde, stellte das Verwaltungsgericht fest, dass der parteienrechtliche Einnahmebegriff nicht auf einen tatsächlichen Geldfluss abstelle, sondern die Summe aller Einzahlungen umfasse, zuzüglich der Forderungen, die während einer Periode entstanden seien¹⁰⁵. Die Anlehnung an das Handelsrecht diene einer möglichst umfassenden Rechenschaftslegung der Parteien, solle aber keine Einschränkung darstellen.

Nur ein weiter parteienrechtlicher Einnahmebegriff entspreche dem verfassungsrechtlichen Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG. Wie das Bruttoprinzip und auch das Saldierungsverbot zeigen, solle der Einnahmebegriff dazu beitragen, ein präzises und unverfälschtes Bild von der Finanzlage einer Partei wiederzugeben. Der handelsrechtliche Begriff erfülle diese Funktion nicht.

Die historische Auslegung von § 26 PartG 2004 zeige, dass es unerheblich sei, ob der Einnahme eine Gegenleistung gegenüberstehe oder nicht. Eine derartige Regelung bestand in der Fassung von 1967, wurde aber bereits 1984 abgeschafft¹⁰⁶. Die Tatsache, dass durch künstlich erzeugte Einnahmen die relative Obergrenze verschoben wird – wie durch den Verkauf von Waren zu Beschaffungspreisen ohne Gewinnerzielungsabsicht –, führe nicht dazu, dass solche Geschäfte keine Einnahmen darstellen. Abhilfe schaffte der Gesetzgeber für die Zukunft durch die Änderung der Berechnung der relativen Obergrenze nach § 19a Abs. 4 Satz 2 PartG, wonach nunmehr die Einnahmen nur noch abzüglich der Ausgaben berücksichtigt werden, die Beträge aber weiterhin auszuweisen sind.

Die Bundestagsverwaltung hat gegen das Urteil mit der Begründung Berufung eingelegt, die vom VG Berlin vorgenommene Auslegung des Einnahmebegriffes führe dazu, dass jeder Vorgang des Geldwechsels nunmehr vollumfänglich als Einnahme und Ausgabe erfasst werde¹⁰⁷. Das OVG Berlin-Brandenburg¹⁰⁸ hat laut Pressemitteilung¹⁰⁹ vom 07.03.2018

¹⁰³ VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, juris Rn. 16.

¹⁰⁴ VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, juris Rn. 16.

¹⁰⁵ VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, juris Rn. 17.

¹⁰⁶ VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, juris Rn. 19.

¹⁰⁷ Siehe dazu auch BT-Drucks. 17/10710, S. 113 f.

¹⁰⁸ Urteil vom 07.03.2018 – 3 B 26.17, (noch) nicht veröffentlicht.

¹⁰⁹ <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2018/pressemitteilung.682480.php>, zuletzt abgerufen am 19.03.2018.

die Berufung zwischenzeitlich als unbegründet zurückgewiesen. Es hat aber wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

Die drei nachfolgenden Urteile sind im Zusammenhang mit staatlichen Zuwendungen an Fraktionen, Gruppen und Wählergemeinschaften ergangen und betreffen daher nicht im eigentlichen Sinne die Finanzierung politischer Parteien. Die Abgrenzung der Bereiche ist allerdings nicht immer ganz eindeutig und daher bringen die Urteile mitunter durchaus auch einen Erkenntnisgewinn für den Bereich der Parteienfinanzierung.

Der **VGH Kassel**¹¹⁰ hatte in einem Normenkontrollantrag über eine in Kraft getretene Änderung der Entschädigungssatzung der Stadt B. zu entscheiden, der zufolge eine Fraktion einer erkennbar verfassungsfeindlichen Partei in der Stadtverordnetenversammlung von der Teilhabe an den kommunalen Fraktionszuschüssen ausgeschlossen wird.

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt B. hatte am 27.01.2017 beschlossen, ihre Entschädigungssatzung zu ändern, die jährliche Zahlungen an die Fraktionen für den bei der Fraktionsarbeit entstehenden Aufwand vorsieht. Fraktionen bestehend aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien sollten danach von den jährlichen Zahlungen mit Wirkung ab dem 01.02.2017 ausgenommen sein. Unverzüglich nach Bekanntmachung dieser Änderung der Entschädigungssatzung am 31.01.2017 leitete die von der Regelung betroffene NPD-Fraktion und deren Mitglieder unverzüglich ein Normenkontrollverfahren ein.

Nach Auffassung des 8. Senats des VGH Kassel verstößt der Ausschluss von Fraktionen bestehend aus Vertretern erkennbar verfassungsfeindlicher Parteien von Fraktionszuwendungen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Ein solcher Ausschluss stelle eine Ungleichbehandlung der betroffenen Fraktionen gegenüber den vom Ausschluss nicht betroffenen Fraktionen in der Stadtverordnetenversammlung dar, wofür es an einer sachlichen Rechtfertigung fehle¹¹¹.

Bereits das gewählte Differenzierungskriterium der erkennbaren Verfassungsfeindlichkeit der Partei, deren Vertreter sich in der Fraktion zusammengeschlossen hätten, sei unzulässig. Denn nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG dürfe niemand wegen seiner politischen An-

schauungen benachteiligt werden. Eine zulässige Durchbrechung dieses Diskriminierungsverbots wegen politischer Anschauungen zu Lasten einer Partei sei erst dann gegeben, wenn die erkennbare Verfassungsfeindlichkeit zu einem Verbot der Partei durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 21 Abs. 2 GG beziehungsweise zu einem behördlichen Vereinsverbot geführt habe. Bis dahin sei selbst eine erkennbare Verfassungsfeindlichkeit kein zulässiges Differenzierungskriterium. An dieser Rechtslage habe sich auch durch das jüngste Urteil des BVerfG zum NPD-Verbotsverfahren¹¹² nichts geändert. Das BVerfG hatte in einem obiter dictum auf die Möglichkeit des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Ausgestaltung der Parteienfinanzierung hingewiesen. Diesem Hinweis ist der verfassungsändernde Gesetzgeber zwischenzeitlich gefolgt und hat Art. 21 GG um ein Verfahren vor dem BVerfG zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung erweitert.

Darüber hinaus stellte der VGH Kassel fest, dass der Ausschluss von Fraktionszuwendungen nach Zielrichtung und Wirkung die dem staatlichen Bereich zuzurechnende Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung betreffe und eben nicht die dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnende Partei oder Wählergruppe. Fraktionszuwendungen seien zweckgebunden und sollten den Finanzierungsbedarf für die Fraktionsgeschäftsführung ganz oder teilweise decken. Für eine Finanzierung oder eine sonstige Unterstützung der „hinter“ den Fraktionen stehenden Parteien stünden sie gerade nicht zur Verfügung¹¹³. Die politische Anschauung von gewählten Stadtverordneten, die sich zu Fraktionen zusammengeschlossen hätten, sei daher auch kein sachgerechtes Merkmal für die Zuteilung von Fraktionszuwendungen. Die politische Auffassung von gewählten Stadtverordneten dürfe erst nach dem Verbot der Partei Mandatsrelevanz haben.

Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

Auch das **OVG Münster**¹¹⁴ hatte sich im Rahmen einer kommunalverfassungsrechtlichen Feststellungsklage mit der Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen auseinanderzusetzen. Nach der Kommunalwahl 2014 hatte der beklagte Rat der

¹¹⁰ VGH Kassel, Urteil vom 05.04.2017 – 8 C 459/17.N, in: NVwZ 2017, 886 ff.

¹¹¹ VGH Kassel, Urteil vom 05.04.2017 – 8 C 459/17.N, in: NVwZ 2017, 886 (887).

¹¹² BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 ff.

¹¹³ VGH Kassel, Urteil vom 05.04.2017 – 8 C 459/17.N, in: NVwZ 2017, 886 (888).

¹¹⁴ OVG Münster, Urteil vom 17.02.2017 – 15 A 1676/15, in: KommJur 2017, 410 ff.

Stadt Köln beschlossen, die finanziellen Zuwendungen an Ratsfraktionen und -gruppen wegen der gestiegenen Anforderungen an die Wahrnehmung des kommunalen Mandats anzupassen. Dabei hatte er u.a. die Personalkostenzuschüsse an Ratsfraktionen ab einer Größenklasse von vier bis sechs Mitgliedern angehoben. Die kleinstmögliche Größenklasse von Fraktionen mit drei Mitgliedern wurde in die Erhöhung nicht einbezogen. Dementsprechend nahmen auch die aus nur zwei Mitgliedern bestehenden Ratsgruppen nicht an der verbesserten Finanzausstattung teil. Die deswegen erhobene Klage der Gruppe Pro Köln im Rat der Stadt Köln wies das Verwaltungsgericht Köln ab¹¹⁵. Die vor dem OVG Münster eingelegte Berufung hatte jedoch Erfolg.

Das OVG hatte den angefochtenen Ratsbeschluss daraufhin zu prüfen, ob die sich daraus ergebenden Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen im Rat der Stadt Köln den gesetzlichen Vorgaben der Gemeindeordnung (§ 56 Abs. 3 S. 1 GO NW) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) entsprechen. Letzterer erfordere ein in sich schlüssiges Zuwendungssystem, in dem jede ungleiche Behandlung von Fraktionen oder Gruppen durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein müsse. Diese sachlichen Gründe hat der Senat im Hinblick auf verschiedene Positionen des 2014 beschlossenen Zuwendungssystems nicht erkennen können¹¹⁶. Insbesondere erschließe sich nicht, warum eine Fraktion der Größenordnung zwischen vier und sechs Mitgliedern nahezu das Dreifache an Personalkostenzuschüssen erhalte wie eine dreiköpfige Fraktion.

Der **BFH**¹¹⁷ hatte in einem Revisionsverfahren über Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen zu entscheiden. Im der Entscheidung zugrundeliegenden Fall erhielt eine kommunale Wählervereinigung Beträge, die ihrer Höhe nach die nach § 34g EStG begünstigten Ausgaben überstiegen. Der nicht begünstigte Teilbetrag sollte als Spende nach § 10b Abs. 2 EStG berücksichtigt werden. Das Finanzamt lehnte den Spendenabzug mit der Begründung ab, die kommunale Wählervereinigung sei keine Partei im Sinne des § 2 PartG. Klage¹¹⁸ und Revision blieben erfolglos. Spenden an politische Parteien im Sinne von § 2 PartG sind bis zur Höhe von insgesamt

1.650 € und im Fall der Zusammenveranlagung bis zur Höhe von 3.300 € im Kalenderjahr abzugsfähig. Nehmen Wählervereinigungen aber nicht an den Bundestags- oder Landtagswahlen teil, sind sie keine Parteien im Sinne des PartG. Ein Spendenabzug nach § 10b EStG ist damit ausgeschlossen. Spendern steht dann lediglich die Steuerermäßigung nach § 34g S. 1 Nr. 2 lit. a EStG zu. Der Kläger sah in dieser unterschiedlichen Behandlung eine Verletzung der Chancengleichheit von Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene.

Der BFH setzte sich in seiner Entscheidung intensiv mit dem Begriff der politischen Parteien auseinander. § 10b Abs. 2 EStG verweise ausdrücklich auf den Parteibegriff des PartG. Die Ansicht, der Parteibegriff sei unmittelbar Art. 21 GG zu entnehmen, weshalb eine Teilnahme an Bundestags- oder Landtagswahlen nicht zu fordern sei, gehe fehl. Auch das Bundesverfassungsgericht habe deshalb für den insoweit inhaltsgleichen § 10b Abs. 2 EStG 1983 eine solche über den Wortsinn hinausgehende Auslegung angesichts des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift nicht für möglich erachtet. Dem stimmte der Bundesfinanzhof für die hier maßgebliche Fassung des § 10b Abs. 2 EStG zu¹¹⁹. Dies gelte selbst dann, wenn man die Beschränkung des Parteienbegriffs an sich auf § 2 PartG und damit die dortige Festlegung auf eine Teilnahme bei Bundestags- oder Landtagswahlen für nicht mit Art. 21 Abs. 1 GG vereinbar halte. Auch in einem solchen Fall seien die Grenzen der verfassungskonformen Auslegung zu beachten, deren Ausgangspunkt ebenfalls das Gesetz und die von ihm verwandte Begrifflichkeit sei. Nur dann, wenn eine Norm unter Berücksichtigung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Zweck und Gesetzeszusammenhang mehrere Deutungen zulasse, von denen nur eine zu einem verfassungsgemäßen Ergebnis führt, sei eine verfassungskonforme Auslegung geboten und auch erlaubt. Wortlaut und Gesetzeszweck ziehen ansonsten einer solchen verfassungskonformen Auslegung Grenzen. So kann ein Normverständnis, das mit dem Wortlaut und Zweck der anzuwendenden Normen sowie dem Gesetzeszusammenhang nicht mehr in Einklang zu bringen ist, durch eine verfassungskonforme Auslegung ebenso wenig gewonnen werden wie ein solches, das in Widerspruch zu dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers treten würde. Dies sei vorliegend der Fall, da § 10b Abs. 2 EStG ausdrücklich den Parteibegriff auf den des PartG begrenzt. Die in § 2 Abs. 2 PartG genannten Voraussetzungen erfülle eine kom-

¹¹⁵ VG Köln, Urteil vom 17.06.2015 – 4 K 5818/14, online veröffentlicht bei juris.

¹¹⁶ OVG Münster, Urteil vom 17.02.2017 – 15 A 1676/15, in: KommJur 2017, 410 (413).

¹¹⁷ BFH, Urteil vom 20.03.2017 – X R 55/14, in: DStRE 2017, 1162 ff.

¹¹⁸ FG Düsseldorf, Urteil vom 10.09.2014 – 15 K 1532/13 E, in: DStRE 2015 1484 ff.

¹¹⁹ BFH, Urteil vom 20.03.2017 – X R 55/14, in: DStRE 2017, 1162 (1163).

munale Wählergemeinschaft aber eben nicht. Die umfassende Aufgabenbreite der Parteien im Sinne des § 2 PartG, die auch zu Bundestags- und Landtagswahlen antreten, reiche aus, um eine steuerliche Besserstellung gegenüber kommunalen Wählervereinigungen zu rechtfertigen. Schließlich bliebe diese Aufgabenbreite unabhängig vom Parteienbegriff bei kommunalen Wählergemeinschaften auf den kommunalen Bereich und damit in seiner finanziellen Auswirkung begrenzt. Nach Ansicht des BFH sei die fehlende Begünstigung von Spenden und Beiträgen an kommunale Wählervereinigungen verfassungsrechtlich unbedenklich und verletze deren Chancengleichheit auf kommunaler Ebene nicht. Dies entspreche der Rechtsprechung des BVerfG, welches wiederholt zu dieser Frage entschieden habe. Die geltenden Höchstbeträge stimmten inflationsbedingt im Wesentlichen mit den vom BVerfG überprüften Beträgen überein. Auch habe sich das rechtliche Umfeld auf kommunaler Ebene nicht wesentlich verändert. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber bei der sog. mittelbaren Parteienfinanzierung die besonderen Aufgaben der Parteien auf regionaler wie überregionaler Ebene zu beachten habe.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

In gleich drei Entscheidungen hatte sich der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (VerfGH BW) mit der Abberufung eines Landtagsabgeordneten aus Parlamentsausschüssen zu beschäftigen. Die AfD-Fraktion hatte eines ihrer Mitglieder nach § 19 Abs. 2 S. 1 der Geschäftsordnung dem Landtag zur Abwahl als Mitglied des Innenausschusses und des Untersuchungsausschusses Rechtsterrorismus/NSU BW II vorgeschlagen und hierdurch im Ergebnis auch die Abwahl durch Beschlüsse des Landtags bewirkt. Darüber hinaus verbot die Fraktion ihrem Abgeordneten pauschal, für sie im Landtag zu sprechen. Einen zunächst angedachten Fraktionsausschluss vollzog sie jedoch nicht. Gegen die Maßnahmen seiner Fraktion wendete sich der Abgeordnete vor dem **VerfGH BW**¹²⁰ im Organstreitverfahren und stellte hinsichtlich der Abberufung aus den Ausschüssen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung¹²¹. Das Gericht entschied in beiden Verfahren in kleinerer Besetzung als üblich. Es erklärte ein Ablehnungsgesuch des Antragstellers gegenüber einer

Richterin des Verfassungsgerichtshofs wegen einer Besorgnis der Befangenheit für begründet¹²². Aus Sicht eines verständigen Dritten bestehe Anlass, an der Unvoreingenommenheit der Richterin zu zweifeln, weil sie zugleich Büroleiterin eines Abgeordneten der AfD-Fraktion war. Auch wenn sich die betroffene Richterin selbst nicht für befangen hielt und es sich (nur) um eine Teilzeitstelle handele, habe sie einen Anteil an der politischen Meinungsbildung des Abgeordneten. Denn die Tätigkeit als Büroleiterin setze typischerweise ein nicht unerhebliches Maß an politischer Übereinstimmung und Vertrauen voraus. Das Gericht verweist auf das durch Art. 27 Abs. 3 der Landesverfassung geschützte freie Mandat. Hiernach sei es für dessen Unabhängigkeit unerlässlich, Personen als Mitarbeiter beauftragen zu können, die in politischer und fachlicher Hinsicht das persönliche Vertrauen des Abgeordneten besitzen. Die erforderliche Freiheit des Abgeordneten bei der Auswahl seiner Mitarbeiter dürfe weder unmittelbar noch mittelbar beschränkt werden. Schon deshalb, weil die streitgegenständlichen Maßnahmen einen Machtkampf in der AfD-Fraktion beträfen, bestünden Zweifel, ob die Richterin in diesem Verfahren einen unparteiischen und von dem Abgeordneten oder dessen Fraktion unabhängigen Standpunkt einnehmen könne. In dem Verfahren sei zudem deutlich geworden, dass die Fraktion der AfD von ihren Abgeordneten nachdrücklich verlange, dass sich deren persönliche Mitarbeiter auch gegenüber der Fraktion loyal verhielten. Den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wies der VerfGH BW als unbegründet zurück¹²³, weil es an dem gesetzlich erforderlichen dringenden Bedarf für die begehrte vorläufige Regelung fehle. Wegen der anstehenden Sommerpause wäre die Wahrnehmung der Rechte des Antragstellers, sollten sie durch die angegriffenen Maßnahmen der Antragsgegnerin verletzt werden, nur für einen vergleichsweise geringfügigen Zeitraum beeinträchtigt. Demgegenüber bedeutete es einen erheblichen Eingriff in eine kontinuierliche Ausschussarbeit, wenn der Landtag auf Vorschlag der Antragsgegnerin den Antragsteller vorübergehend in die Ausschüsse wählen würde, zumal andere Landtagsabgeordnete für diese Zeit ihre Mitgliedschaft in den Ausschüssen verlören. Im Ergebnis stellte der VerfGH BW eine Verletzung der Rechte des Antragstellers fest¹²⁴. Die Maßnahmen

¹²⁰ VerfGH BW, Urteil vom 27.10.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²¹ **VerfGH BW**, Beschluss vom 02.08.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²² **VerfGH BW**, Beschluss vom 03.07.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²³ VerfGH BW, Beschluss vom 02.08.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁴ VerfGH BW, Urteil vom 27.10.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris.

beträfen das Spannungsverhältnis der Mandatsfreiheit eines Abgeordneten zur gleichberechtigten Mandatsfreiheit der übrigen Fraktionsmitglieder und der Notwendigkeit einer strukturierten und an den Mehrheitsverhältnissen im Landtag ausgerichteten Arbeit. Nach Auffassung des VerfGH BW verletzte insbesondere auch die Abberufung aus den Ausschüssen den Antragsteller in seinen Rechten. Das Gericht setzt sich mit der in Teilen der Literatur vertretenen Auffassung, die Ausschussabberufung unterliege keinen rechtlichen Grenzen, auseinander und kommt unter Verweis auf die Verfassungsbindung des Landtags aus Art. 25 Abs. 2 LV zu dem Ergebnis, dass dieser Auffassung nicht gefolgt werden könne. Die innere Ordnung der Fraktionen müsse demokratischen Grundsätzen entsprechen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Daraus folge die Geltung des Gebots rechtlichen Gehörs, dem Betroffenen einer beabsichtigten Maßnahme sei diese mit einer Begründung schriftlich vorab zu übermitteln, damit er sich gegenüber seinen Fraktionskollegen äußern könne. Eine etwaige Äußerung müsse den Fraktionsmitgliedern bekannt gemacht werden, damit sie in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden könne. Materiell sei „zumindest“ das allgemeine Willkürverbot zu beachten. Vorliegend habe es schon an der Beachtung der Verfahrensanforderungen gefehlt, weil der Antragsteller nicht im Vorfeld über die Abberufung aus den Ausschüssen informiert worden war. Mangels ausreichender Information über die geplante Maßnahme habe er keine Gelegenheit gehabt, sich zu dieser zu äußern.

Auch das Redeverbot verletze den Antragsteller in seinen Rechten, namentlich in dem Recht, im Landtagsplenum das Wort zu ergreifen. Zwar unterliege das Rederecht den vom Landtag kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie gesetzten Schranken. Das Präsidium könne Redezeiten für die Fraktionen und die einzelnen Redner festlegen, die Fraktionen hätten aber auch dann kein ausschließliches Verfügungsrecht über die Redezeit. Das freie Mandat schütze die parlamentarische Mitwirkung in einer und durch eine Fraktion. Ein pauschales und unbeschränktes Redeverbot beeinträchtige die im freien Mandat angelegte Mitwirkungsmöglichkeit, als Mitglied einer Fraktion von dieser als Redner in Betracht gezogen zu werden. Auch hier war der Antragsteller vor dem Beschluss über das Verbot allerdings nicht angehört worden. Unabhängig davon, so der VerfGH BW, ob ein Redeverbot wie im vorliegenden Fall überhaupt zulässig sein könne, stelle bereits das fehlende rechtliche Gehör eine Verletzung organschaftlicher Rechte dar.

Für eine gerichtliche Auseinandersetzung zweier Landtagsfraktionen über die Zulässigkeit von Äußerungen in Informationsschriften zur Öffentlichkeitsarbeit ist der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben. Dies hat das **OLG Dresden**¹²⁵ entschieden. Die Fraktion der AfD im Sächsischen Landtag nahm die Fraktion Die Linke wegen eines Flugblatts auf Unterlassung verschiedener Äußerungen in Anspruch. Das OLG hob das erstinstanzliche Urteil des LG Dresden¹²⁶, mit dem die zuvor erlassene einstweilige Verfügung aufrechterhalten wurde, auf. Der Klägerin stehe ein Anspruch auf Unterlassung nicht zu, weil eine Verletzung ihres allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch die Beklagte nicht vorliege. Ausführlich setzt sich das Gericht mit der Frage des Rechtswegs auseinander. Zwar seien die Parteien beide als Teile des Parlaments der organisierten Staatlichkeit eingefügt und damit als Verfassungsorgane anzusehen. Der streitige Lebenssachverhalt betreffe jedoch nicht ihre Stellung als Verfassungsorgane im innerparlamentarischen Raum, sondern eine außerparlamentarische Rechtsbeziehung, weil es um die Frage der Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit gehe.

Das **OVG Münster**¹²⁷ hatte sich mit einem Ordnungsruf gegenüber einem Ratsmitglied auseinanderzusetzen. Die Klägerin äußerte anlässlich eines Antrags, in dem die Einführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen befürwortet wurde: „ja, da haben wir es ja endlich, das wahlpolitische Ermächtigungsgesetz der Altparteien, die vor allem auf der Verteidigung ihrer Pfründe bedacht sind.“ Der Bürgermeister rief die Klägerin wegen dieser Aussage zur Ordnung. Auf die Klage des Ratsmitglieds stellte das OVG fest, dass dies rechtswidrig war. Bei der Ausübung der Ordnungsgewalt habe der Bürgermeister der Bedeutung des Rederechts für die Demokratie und die Funktionsfähigkeit des Rats angemessene Rechnung zu tragen. Sie sei kein Instrument zur Ausschließung bestimmter inhaltlicher Positionen aus der Debatte und diene nicht der Sicherstellung der „Richtigkeit“ oder Korrektheit bestimmter inhaltlicher Positionen oder der Sicherung eines gesellschaftlichen Konsenses. Die Grenze zur Verletzung der Ordnung in der Volksvertretung „Rat“ sei erst dort erreicht, wo es sich nicht mehr um eine inhaltliche Auseinandersetzung handelt, sondern eine bloße Provokation im Vordergrund steht oder wo es

¹²⁵ OLG Dresden, Urteil vom 09.05.2017 – 4 U 102/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁶ LG Dresden, Urteil vom 21.12.2016 – 3 O 2205/16 EV, nicht veröffentlicht.

¹²⁷ OVG NRW, Urteil vom 14.09.2017 – 15 A 2785/15, online veröffentlicht bei juris.

um die schiere Herabwürdigung anderer oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter geht. Das Gericht ist der Auffassung, es bestehe ein sachlich-inhaltlicher Bezug, die Aussagen seien nicht auf eine reine Diffamierung des politischen Gegners gerichtet. Den sachlich-politischen Bezug ihres Wortbeitrags habe die Klägerin erzeugt, indem sie dem Wort „Ermächtigungsgesetz“ das Adjektiv „wahlpolitisch“ voranstellte. Hiermit mache sie deutlich, dass sie sich in scharfer Form gegen den von ihr als undemokratisch erachteten Ausschluss kleiner Fraktionen und Gruppen aus den Gemeinderäten aussprechen wollte, den eine Sperrklausel absehbar zur Folge haben würde. Von einer reinen Diffamierung des politischen Gegners könne auch deshalb nicht die Rede sein, weil die Aussage der Klägerin nicht den Beklagten unmittelbar betraf, sondern ein – von diesem befürwortetes – Gesetzesvorhaben des Landtags.

Dieser Rechtsprechung des OVG Münster schloss sich das **VG Düsseldorf**¹²⁸ in einer weiteren Entscheidung an. Die Klägerin ging in einer Ratssitzung auf ihrer Auffassung nach Linksautonomen zuzuordnende Straftaten ein, zog einen Vergleich zu von der SA während des Nationalsozialismus angewandte Methoden und warf dem Vorsitzenden der Fraktion Die Grünen vor, die „roten SA-Kampfgruppen“ medial zu unterstützen. Weiter führte die Klägerin aus: „Und auch der Herr Dr. L. sieht keine Veranlassung, das autonome Zentrum zu schließen. Das spricht einmal mehr für sich und zeigt so offenkundig, dass nicht nur Teile der Politik, sondern auch der Verwaltung das faschistische Treiben autonomer Kreise womöglich goutieren.“ Das Gericht beurteilte den Ordnungsruf als rechtswidrig, weil die beanstandeten Äußerungen „erkennbar nicht ausschließlich der Provokation oder der Herabwürdigung anderer“ dienten. Hierfür spreche die Einbindung in einen politischen Sachzusammenhang.

Eine Regelung, wonach jeweils ein Ratsmitglied jeder Fraktion und die Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, im Zusammenhang mit der jährlichen Beratung des Haushalts der Gemeinde eine Haushaltsrede halten dürfen, ist – gemessen am Gleichheitsgrundsatz – nicht zu beanstanden. Dies hat das **VG Düsseldorf**¹²⁹ entschieden. Die Klägerin, die einer aus Ratsmitgliedern verschiedener Parteien gebildeten Fraktion angehörte, wollte neben einem weiteren Fraktionsmitglied eine Haushaltsrede hal-

ten. Der Beklagte als Leiter der Sitzung wies darauf hin, dass nach einer Absprache im Ältestenrat nur ein Redner pro Fraktion vorgesehen und eine weitere Rede der Fraktion nicht möglich sei. Das Gericht äußerte zwar Zweifel daran, ob die Geschäftsordnung des Rates die Vorgehensweise des Beklagten, die Redereihenfolge nach Fraktionen vorzunehmen, überhaupt zuließ. Aber selbst wenn der Beklagte nicht befugt gewesen wäre, die Redeordnung in diesem Sinne anzuwenden, hätte die Beklagte keinen Anspruch darauf gehabt, eine Haushaltsrede zu halten. Denn in diesem Fall wäre den Ratsmitgliedern, die eine Grundsatzrede hielten, das Recht hierzu ebenfalls nicht zugekommen, ohne dass die Klägerin hieraus etwas für sich ableiten könnte. Ungeachtet der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der geübten Praxis sei die Klägerin nach den Kriterien dieser Praxis jedenfalls nicht gleichheitswidrig, sondern gemäß dem danach maßgeblichen Unterscheidungskriterium behandelt worden. Diese Differenzierung nach Fraktionen sei nicht zu beanstanden.

Eine auf die Feststellung gerichtete Klage einer Ratsfraktion, dass sie „weiterhin existiert, seit dem ... unter dem Namen ... handelnd“ ist im Kommunalverfassungsstreit mangels Klagebefugnis unzulässig. Das gerichtliche Verfahren dient, so das **VG Düsseldorf**¹³⁰, nicht der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit eines Aktes eines Organs oder Organteils der Gemeinde – etwa eines Beschlusses des Rates – oder der Klärung einer abstrakten Rechtsfrage, sondern dem Schutz der dem klagenden Organ oder Organteil durch das Innenrecht zugewiesenen Rechtspositionen. Ob die Klägerin mit der ursprünglich gegründeten Fraktion rechtsidentisch sei, habe jedenfalls zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Auswirkungen auf die subjektiven Organrechte der Klägerin und deren Ausübung, unter anderem weil ihr Status als Fraktion von der Beklagten nicht bezweifelt werde.

Das **VG Köln**¹³¹ hat entschieden, dass einem Pressevertreter gegenüber dem Bundesrechnungshof ein Anspruch auf Akteneinsicht in die abschließenden Prüfergebnisse der Fraktionen im Deutschen Bundestag zusteht. Der Bundesrechnungshof kann Dritten gem. § 96 Abs. 4 S. 1 BHO Zugang zu Prüfergebnissen gewähren, soweit diese abschließend festgestellt wurden. Nachdem die Behörde den Antrag eines Journalisten im Vorfeld der Bundestagswahl abge-

¹²⁸ VG Düsseldorf, Urteil vom 20.10.2017 – 1 K 15366/17, online veröffentlicht bei juris.

¹²⁹ VG Düsseldorf, Urteil vom 31.03.2017 – 1 K 15544/16, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁰ VG Düsseldorf, Urteil vom 20.10.2017 – 1 K 8645/16, online veröffentlicht bei juris.

¹³¹ VG Köln, Beschluss vom 09.02.2017 – 6 L 2426/16, online veröffentlicht bei juris.

lehnt hatte, begehrte dieser erfolgreich eine Verpflichtung zur Gewährung der Akteneinsicht im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes. Nach Auffassung des VG Köln war das Ermessen des Bundesrechnungshofs auf Null reduziert. Es verweist auf die Pressefreiheit und das Transparenzgebot, demgegenüber lägen keine vorrangigen berechtigten Interessen vor. Weder Persönlichkeitsrechte der Abgeordneten noch die Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) stünden dem Anspruch entgegen. Durch den Zugang zu der abschließenden Prüfung des Bundesrechnungshofes sei nicht die Ebene der Mandatsausübung betroffen, sondern die Kontrolle auf einer darauffolgenden, zeitlich späteren Ebene. Hinsichtlich der Möglichkeit, dass diese Kontrolle bereits in die Mandatsausübung vorwirke, sei zu berücksichtigen, dass die Abgeordneten sich im System der parlamentarischen Demokratie an der Art ihrer Mandatsausübung messen lassen müssten. Auch einen Anordnungsgrund sah das Gericht als gegeben an, weil sich aus der anstehenden Bundestagswahl ein gesteigertes öffentliches Interesse und ein starker Gegenwartsbezug der Berichterstattung ergebe. Für die Wahlentscheidung der Bürger sei das Verhalten der gewählten Abgeordneten bei der Ausübung ihres Mandats von großer Bedeutung. Da die Abgeordneten ihr Mandat auch über den Zusammenschluss in Fraktionen ausübten, sei auch das Verhalten der Fraktionen und damit auch der Umgang der Fraktionen mit den ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Geldern wichtig.

Jasper Prigge

5. Parteien und Wahlrecht

Zwei Tage vor der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag im September 2017 befasste sich der 2. Senat des BVerfG¹³² noch mit einer Wahlprüfungsbeschwerde, die die vorangegangene Wahl zum 18. Deutschen Bundestag im September 2013 betraf, insgesamt aber erfolglos blieb. In derselben Angelegenheit war vom BVerfG¹³³ zuvor bereits ein Ablehnungsgesuch gegen den Richter am BVerfG Müller, Ministerpräsident des Saarlands a.D., als offensichtlich unzulässig abgelehnt worden. Nach Ansicht des 2. Senats begründen weder ein Berichterstatters Schreiben, noch die Behauptung, Müller sei verfassungswidrig zum Ministerpräsidenten gewählt worden, die Besorgnis der Befangenheit. Inhaltlich untergliedert sich die

Beschwerde in drei Teile: Der Beschwerdeführer rügte erstens die in § 6 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 BWahlG normierte 5 %-Sperrklausel, zweitens den Verzicht des Gesetzgebers auf die Einführung eines Eventualstimmrechts und drittens die „verschleierte Staats- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen“. Zwar war der Beschwerde kein Erfolg beschieden, doch bot sie nichtsdestoweniger den Karlsruher Richtern die Möglichkeit, zu den aufgeworfenen Fragen auf 119 Randnummern ausführlich Stellung zu nehmen. Hinsichtlich der Zulässigkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde verbleibt der 2. Senat bei der bereits eingeübten zweigliedrigen Struktur: Demnach nimmt der Beschwerdeführer die Hürde der Zulässigkeit immer dann, wenn er neben der Möglichkeit eines Wahlfehlers auch die Mandatsrelevanz eben jenes Fehlers substantiiert darzulegen weiß. Betreffend den Nachweis der Mandatsrelevanz hat zudem der Maßstab der potentiellen Kausalität Bestand: Die Auswirkung des Wahlfehlers auf die Verteilung der Sitze im Bundestag muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit darstellen. Nicht weniger interessant sind die sich daran anschließenden Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit der 5 %-Hürde zur Wahl des Deutschen Bundestages, wobei die Richter dabei auch explizit auf die jüngeren Urteile, betreffend die 5 %- bzw. 3 %-Sperrklausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, des BVerfG eingehen. Der Antragsteller verwies dabei u.a. auf den „sperrklauselbedingten Ausfall“ von 15,7 % der abgegebenen Stimmen. Für das BVerfG ist und bleibt die Funktionsfähigkeit des Parlaments allerdings oberste Maxime; wie viele Stimmen oder Parteien der Sperrklausel, die das Parlament vor einer Zersplitterung bewahren soll, zum Opfer fallen, spielt grundsätzlich keine Rolle. Zudem fordert auch der Grundsatz des milderer Mittels keine Absenkung oder gar Abschaffung der Sperrklausel. Bemerkenswert ist dabei, dass das Gericht neben diesem klaren Bekenntnis zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel Hinweise liefert, wann eine Sperrklausel der Verfassung nicht mehr gerecht wird. Nämlich dann, wenn durch den „sperrklauselbedingten Ausfall“ an Stimmen die Integrationsfunktion der Wahl beeinträchtigt würde. Im selben Atemzug spricht das BVerfG dem Gesetzgeber in Berlin zudem auch eine Mahnung aus: Dieser sei nämlich grundsätzlich dazu angehalten, sicherzustellen, dass keine gewichtigen Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben würden. Dieser Grundsatz, begründet in der Funktion der Wahl als

¹³² BVerfG, Beschluss vom 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, online veröffentlicht bei juris.

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 15.08.2017 – 2 BvC 67/14, online veröffentlicht bei juris.

Integration der politischen Kräfte des gesamten Volkes, gelte auch bei der Ausgestaltung und Anwendung der Sperrklausel. Genauere Hinweise, etwa in Form konkreter Zahlenwerte etc., bleibt das BVerfG den Abgeordneten jedoch schuldig. Es ist also davon auszugehen, dass das letzte Wort in der Causa Sperrklausel noch nicht gesprochen ist. Im Kontext der Sperrklausel erörterten die Richter außerdem die schon seit langem¹³⁴ diskutierte Möglichkeit einer Pflicht des Gesetzgebers zur Einführung einer Eventualstimme¹³⁵. Diese solle immer dann zum Tragen kommen, wenn die mit der Hauptstimme gewählte Partei an der 5 %-Sperrklausel scheitert. Auch in diesem Kontext richten die Karlsruher Richter wie schon zuvor einen Appell an die Abgeordneten in Berlin: Das Gericht gesteht zu, dass die Einführung einer Eventualstimme zwar dazu geeignet ist, den durch die Sperrklausel bedingten Eingriff in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl abzumildern; jedoch würde – so das Kernargument – die Eventualstimme die Komplexität der Wahl erhöhen. Eine höhere Wahlenthaltung und Zunahme von ungültigen Stimmen könne nicht ausgeschlossen werden. Das Mittel Eventualstimme ist im Ergebnis also nicht gleich geeignet, wenn auch milder, sodass die Richter verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit der Wahl sowie eine etwaige Unvereinbarkeit mit Blick auf das Demokratieprinzip gar nicht erst erörtern. Zuletzt hält das BVerfG das Parlament auch in Bezug auf die vorgeworfene „verschleierte Staats- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen“ zu einer gesetzgeberischen Tätigkeit an. Konkret ging es dabei um die Bestimmung des § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG, der den Anspruch von Bundestagsabgeordneten auf Ersatz der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zum Regelungsgegenstand hat. Der 2. Senat hat die Norm dahingehend konkretisiert, dass von ihr auch der Einsatz von Mitarbeitern im Wahlkreis umfasst ist, allerdings nur Tätigkeiten, die den Abgeordneten bei der Ausübung seines Mandats unterstützen. Grundsätzlich ist demnach der Einsatz von Abgeordneten zu wahlkreisbezogenen Aktivitäten auch in Wahlkampfzeiten zulässig, soweit ein hinreichender Mandatsbezug erkennbar vorliegt. Dass die Frage, wann ein „hinreichender Mandatsbezug“ vorliegt – und wann nicht? –

nicht immer leicht zu beantworten ist, erkennen auch die Verfassungsrichter. Zur Veranschaulichung, wann von einer unzulässigen Verwendung der staatlichen Ressourcen zu Parteizwecken und dementsprechend einem Wahlfehler wegen der Verletzung der Chancengleichheit der Parteien auszugehen ist, bilden sie einen Fall: Unzulässig sei es etwa, wenn ein Abgeordnetenmitarbeiter während der Dienstzeit an Wahlkampfeinsätzen teilnimmt und der Abgeordnete den dabei entstandenen Aufwand ersetzt bekommt. Im selben Atemzug erklären die Richter aber auch, dass selbst wenn ein solcher Verstoß vorliegt, eine Wahlprüfungsbeschwerde nicht zwangsläufig begründet ist. Vielmehr sei auch hier auf den Grundsatz der potentiellen Mandatsrelevanz verwiesen. Die Ausführungen zu diesem Themenkomplex enden mit der Feststellung, dass die derzeitigen Regelungen im AbgG der besonderen Missbrauchsanfälligkeit hinsichtlich des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf nicht ausreichend Rechnung tragen. Der vom Gericht in besonderer Weise herausgearbeitete hinreichende Mandatsbezug sei demnach nicht in gebotener Weise sichergestellt, so dass das Heft des Handelns nunmehr in der Hand der Abgeordneten liegt. Ebenso wie im Bereich der Sperrklausel und der Diskussion um eine Ersatzstimme sind auch hier etwaige Reformvorschläge aus Berlin mit Spannung zu erwarten.

Das BVerfG hatte darüber hinaus nach der Premiere im Jahr 2013 inzwischen bereits zum zweiten Mal über die erst im Jahre 2012 eingeführten Beschwerdeverfahren für Vereinigungen gegen die Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Deutschen Bundestag gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG zu entscheiden. Vor der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag suchten sieben Vereinigungen Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht – fünf weniger, als noch vor der vergangenen Bundestagswahl 2013¹³⁶. Von den sieben Beschwerden war keine erfolgreich, wobei sechs bereits als unzulässig verworfen wurden. Im Einzelnen verwarf das BVerfG die Beschwerde der *Vereinigung Konvent zur Reformation Deutschlands – Die Goldene Mitte* (KRD)¹³⁷ wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses. Die Vereinigung hatte es versäumt, im Rahmen der Frist des § 19 BWahlG Kreiswahlvorschläge oder Landeslisten dem Bundes-

¹³⁴ S. die Nw. bei M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. II, 3. Auflage, Tübingen 2015, Art. 38 Rn. 112.

¹³⁵ Zuletzt auch diskutiert vom VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.05.2016 – 1 VB 25/16, online veröffentlicht bei juris. S. dazu A. Bäcker, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Wahlrecht, in: MIP 2017, 165 (165 f.).

¹³⁶ S. zu der Wahl 2013 E. Sokolov, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Wahlrecht, in: MIP 2014, 205 (205); die Verfahren aus 2017 analysiert auch R. Frau, Nochmals zum Rechtsschutz für Kleinstparteien: Nichtanerkennungsbeschwerden bei der Bundestagswahl 2017, in: DÖV 2018, 152 ff.

¹³⁷ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 1/17, online veröffentlicht bei juris.

wahlleiter einzureichen. Die Richter wiederholten vor diesem Hintergrund, dass das Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 c GG nicht einer von der Wahl losgelösten Feststellung der Parteieigenschaft diene, ein Rechtsschutzbedürfnis der Vereinigung KRD im Ergebnis somit nicht gegeben sei. Ebenso verfristet und im Ergebnis unzulässig war der Antrag der *Vereinigung Deutsche Tradition Sozial* (DTS)¹³⁸: Zwar hat die Vereinigung innerhalb der Frist von vier Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung in der Sitzung des Bundeswahlausschusses gem. § 96a Abs. 2 BVerfGG, § 18 Abs. 4a S. 1 i.V.m. § 18 Abs. 4 S. 2 BWahlG Beschwerde erhoben – diese allerdings sodann nicht begründet. Gleichfalls an der genannten Frist ist auch die Vereinigung *DER BLITZ*¹³⁹ gescheitert. Ihre Beschwerde war aus Sicht des BVerfG ebenso, in diesem Fall um mehr als vier Tage, verfristet. Zwar nahmen die Richter den Hinweis, dass der Drucker des Vorsitzenden der Vereinigung defekt gewesen sei, zur Kenntnis, wiesen aber zu Recht darauf hin, dass dies an der Verfristung nichts ändert. Ins Auge stachen darüber hinaus im Besonderen die Begründungen der Beschwerden der Vereinigung *Plattdüütsch Sassenland – Allens op Platt* (PS)¹⁴⁰ und der *Vereinigung Einiges Deutschland*¹⁴¹. Dabei räumte zunächst die PS sogar ein, dass sie die Anzeigefrist des § 18 Abs. 2 S. 2 BWahlG nicht gewahrt hat, wobei sie in der Begründung ihrer Beschwerde darauf verweist, dass es keine andere Partei gebe, die die Plattdeutsche Bevölkerung vertrete, was nach Ansicht der beschwerdeführenden Vereinigung auf die systematische Ausgrenzung und Verfolgung der Plattdeutschen zurückzuführen sei. Dementsprechend, so führt die PS weiter aus, sei auch die Deutsche Post „eines von vielen Unternehmen, das systematische Rassendiskriminierung von Plattdeutschen betreibt“¹⁴². Die zur Begründung der Nichtanerkennungsbeschwerde gesetzte Frist sei für sie somit nicht zu wahren gewesen. Der 2. Senat zeigte sich von dieser Argumentation jedoch unbeeindruckt. Nüchtern stellt das BVerfG klar, dass selbst wenn die plattdeutsche Bevölkerung einer systematischen Diskriminierung ausgesetzt sein sollte, dies nicht die Vereinigung PS von der in § 18 Abs. 2 S. 1 BWahlG

gesetzten Frist befreie. Ebenso sei die Behauptung, die Deutsche Post betreibe eine systematische Diskriminierung, „ins Blaue hinein“ erfolgt und mit keinerlei Tatsachen belegt. Ebenso wenig wie die PS hat sich die Vereinigung Einiges Deutschland mit den Erwägungen des Bundeswahlausschusses auseinandergesetzt, die der Nichtanerkennung als Partei zugrunde lagen. Dementsprechend wurden auch keinerlei erforderliche Beweismittel vorgelegt. Zuvor hatte der Wahlleiter festgestellt, dass die Vereinigung aufgrund des fehlenden Parteitagsbeschlusses über das eingereichte Programm die formellen Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 BWahlG nicht erfüllt. Die Vereinigung Einiges Deutschland hatte dem zum einen entgegnet, dass das Wahlprogramm bereits am Tag der Gründung bzw. bei einer späteren Mitgliederbefragung „mit einigen Enthaltungen einstimmig“¹⁴³ angenommen worden sei. Außerdem argumentierte die Vereinigung dahingehend, dass die Bundeswahlkommission auf Grund des BWahlG handelt, welches nicht vom „gesetzlichen Gesetzgeber“ erlassen wurde. Nach Ansicht der Vereinigung Einiges Deutschland können sowohl das BWahlG als auch die Bundeswahlkommission keine staatliche Legitimation beanspruchen, da nach dem Ersten Weltkrieg kein Friedensvertrag geschlossen wurde, die Haager Landkriegsordnung i.E. weiter gelte. Für den juristisch geschulten Beobachter wenig überraschend, geht das BVerfG auf die zuletzt vorgetragenen Argumente gar nicht mehr ein. Vielmehr stellt es in erneut nüchternem Ton fest, dass gegen den Parteitagsvorbehalt verstoßen wurde, dies einen Mangel i.S.v. § 18 Abs. 3 S. 4 Nr. 3 BWahlG darstellt und dieser in der gesetzten Frist nicht geheilt wurde. Erneut an einem formellen Mangel ist, wie schon vor vier Jahren, die Vereinigung *SustainableUnion – die Nachhaltigkeitspartei* (SU)¹⁴⁴ gescheitert. Sie hatte es zunächst versäumt, dem Bundeswahlleiter ein Programm und eine Satzung vorzulegen. Gegen die Nichtanerkennung erhob sie sodann via E-Mail „Verfassungsbeschwerde“, deren Begründung sie drei Tage später noch einmal per E-Mail und Fax wiederholte und teilweise ergänzte. Nach Auffassung des Gerichts hat die Vereinigung dadurch die nach § 96a i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG geforderte Schriftform nicht gewahrt, da die E-Mail nicht erkennen ließ, von welcher die Vereinigung vertretenden Person sie stammt. Deutlich umfangreicher, wenn auch aus Sicht der beschwerdeführenden Vereinigung ebenso fruchtlos, waren die Ausführungen des BVerfG

¹³⁸ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 3/17, online veröffentlicht bei juris.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 7/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 5/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 4/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 5/17, juris Rn. 3.

¹⁴³ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 4/17, juris Rn. 4.

¹⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 6/17, online veröffentlicht bei juris.

betreffend die Vereinigung der *Sächsischen Volkspartei* (SVP)¹⁴⁵. Diese war vom Bundeswahlleiter ebenfalls nicht zur Bundestagswahl zugelassen worden, wobei bei der SVP kein formaler Mangel zum Disput führte, sondern vielmehr – wie es auch das erkennende Gericht annahm – die mangelnde Parteieigenschaft i.S.d. § 2 PartG eine Teilnahme an der Bundestagswahl verhinderte. Die SVP wurde im Jahr 2015 in Meißen gegründet, besteht aus 30 Mitgliedern und verfügt darüber hinaus über eine eigene Internetseite mit Satzung und Programm. Aus der Sicht des Bundeswahlausschusses erfüllte die SVP damit die Kriterien des § 2 PartG nicht, da die Vereinigung bereits im Dezember 2015 gegründet wurde und somit „nur“ über 30 Mitglieder verfügt, zudem kaum in der Öffentlichkeit auftritt und wenn, dann vorwiegend nur regional. Dem entgegnete im weiteren Verlauf des Rechtsstreits die SVP, dass sie eine junge „Partei“ sei und es zentral auf ihren Willen ankomme, sich an der Vertretung des Volkes auf Bundes- und Landesebene zu beteiligen. Außerdem arbeite man mit „Hochdruck“ an der Gründung von Kreisverbänden. Das BVerfG ließ jedoch das von der SVP angeführte Argument, dass es allein auf den Willen der Vereinigung ankommt, nicht gelten. Vielmehr stellte es – wie aus vorherigen Entscheidungen bereits bekannt – auf das „Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse“ zur Beurteilung der Parteieigenschaft ab, wobei den in § 2 Abs. 1 S. 1 PartG genannten Kriterien die Funktion als Indizien zukommt. Der Wille der Parteien bleibt dabei selbstverständlich nicht unberücksichtigt; er tritt aber, so nun ausdrücklich vom BVerfG formuliert, mit zunehmenden Alter einer Vereinigung mehr und mehr zurück: „Während es in der Phase des Beginns mehr auf den sich in der Gründung als Partei artikulierenden Willen zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung ankommen mag, muss sich mit fortschreitender Dauer des Bestehens der politischen Vereinigung die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Zielsetzung vor allem auch anhand objektiver Kriterien bestätigen, die ihre Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Partei erkennen lassen.“¹⁴⁶ Vereinigungen müssen sich also evolutionär wandeln, um Parteien zu werden, wobei mit zunehmender Dauer die objektiven Kriterien immer gewichtiger werden. Diesen Anforderungen ist die SVP nicht gerecht geworden. Allein die Tatsache, dass die Vereinigung nur 30 Mitglieder umfasse, sei zwar nicht für sich

schon geeignet, ihr den Status als Partei abzusprenken. Allerdings sei, so ergänzte es das BVerfG, zu beachten, dass die Vereinigung sich nicht mehr in der Gründungsphase befinde, kein größerer Mitgliederzuwachs seit der Gründungsphase zu verzeichnen sei und die bereits gewonnenen Mitglieder allesamt aus Meißen und Umgebung stammen. Auch das von der SVP dargelegte öffentliche Auftreten könne diese Defizite im Ergebnis nicht mehr ausgleichen.

Ebenfalls im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2017 hat das **BVerfG**¹⁴⁷ eine Verfassungsbeschwerde gar nicht erst zur Entscheidung angenommen, die die Frage der Wählbarkeit der CDU auch in Bayern betraf. Geklagt hatte ein Anwaltshepaar aus Nürnberg, das gerne die CDU auch in Bayern wählen wollte, mit diesem Begehren aber schon im Jahr zuvor bereits vor dem VG Wiesbaden¹⁴⁸ gescheitert ist. Schon damals beschäftigte sich das VG eingehend mit der Frage, ob die Klage gegen den Bundeswahlleiter – der Bundeswahlleiter ist der Präsident des Statistischen Bundesamtes, sodass sich die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit des Falles annehmen musste – überhaupt zulässig sei. Im konkreten Fall ließen die Richter die Frage dahinstehen, da die Klage in jedem Fall unbegründet war. Betreffend die Zulässigkeit wiesen sie allerdings explizit und auch zu Recht darauf hin, dass Rechtsschutz im Wahlverfahren grundsätzlich erst nach der Wahl zu erlangen ist. Sollte der rechtspolitische Wunsch danach bestehen, auch vor der Wahl umfassenden Rechtsschutz zu gewähren, so müssten die entsprechenden Vorschriften im BWahlG angepasst werden¹⁴⁹. Allerdings kann davor nur gewarnt werden: Wahlen sind ein Massenprozess¹⁵⁰, in dem der Wille des Volkes zum Ausdruck kommt. Ermöglicht man Rechtsschutz – ggf. schon bei kleinen Fehlern – vor dem Urnengang, riskiert man ggf. einen immer weiteren Aufschub der Wahl, da bei der Masse von Personen, die bei einer Wahl mitwirken, kleinere Fehler wohl unvermeidbar sind¹⁵¹. Im vorliegenden Fall stellten die Wiesbade-

¹⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 2/17, in: NVwZ 2017, 1450 ff.

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 2/17, in: NVwZ 2017, 1450 (1451).

¹⁴⁷ BVerfG, Kammerbeschluss ohne Begründung vom 06.06.2017 – 2 BvR 417/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴⁸ VG Wiesbaden, Urteil vom 30.12.2016 – 6 K 1805/16.WI, in: NVwZ 2017, 902 f.

¹⁴⁹ Zu diesem Problem auch A. Schwerdtfeger, Vereinbarungen zwischen Schwesterparteien im Parteienrecht, in: NVwZ 2017, 841 (845 f.).

¹⁵⁰ Von einem fehlerträchtigen „Massenverfahren“ spricht M. Morlok, Kleines Kompendium des Wahlrechts, in: NVwZ 2012, 913 (913).

¹⁵¹ Zum Für und Wider des Rechtsschutzes vor Wahlen, hier in Bezug auf das Wahlzulassungsverfahren, s. M. Morlok/A. Bäcker, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, 1153 (1158 f.).

ner Richter fest, dass für das Begehren des bayerischen Ehepaars schon gar keine Anspruchsgrundlage besteht. Ganz konkret *können* Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, indem sie einen Landesverband gründen und Landeslisten aufstellen – *müssen* dies aber nicht. Somit gilt richtigerweise: Wer als Bayer die CDU wählen möchte, muss in eines der übrigen 15 Länder ziehen.

Dem **VerfGH Berlin**¹⁵² lag ein Einspruch gegen die Wahl zur Bezirksverordnetenversammlung Tempelhof-Schöneberg im September 2016 zur Entscheidung vor. Im Kern ging es dabei um die Frage, ob der Gesetzgeber unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten dazu verpflichtet werden kann, das Wahlrecht mit Blick auf ein bestimmtes Wahlverfahren zu ändern. Bei der in Frage stehenden Wahl wurde die Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt festgestellt, wodurch dem Beschwerdeführer nur 6 Sitze zuteilwurden – anstatt 7, wenn das Verfahren nach Hare-Niemeyer angewendet worden wäre. Zwar bestätigt auch der VerfGH Berlin, dass der Gesetzgeber in der Pflicht steht, das Wahlrecht ggf. zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Norm nunmehr in Frage steht oder sich die tatsächlichen oder normativen Grundlagen gewandelt haben; diese Voraussetzungen waren vorliegend allerdings nicht gegeben. Vielmehr stellte auch der VerfGH Berlin, der dabei mehrfach auf die jüngere Rechtsprechung des BVerfG verwies, fest, dass eine absolute Erfolgswertgleichheit von keinem Zuteilungsverfahren tatsächlich gewährleistet werden kann. Darüber hinaus widerlegten sie mit Blick auf die Wahlgesetze der übrigen Länder den vom Einspruchssteller vorgebrachten Mythos, dass das Verfahren nach d'Hondt bundesweit nicht mehr toleriert wird, indem sie ausführlich die Wahlgesetze verschiedener Länder – mit dem Verfahren nach d'Hondt – rezitieren. Schlussendlich belegte das Gericht noch einmal die These, wonach eine absolute Erfolgswertgleichheit illusorisch ist, durch Verweis auf die Angaben des Bezirkswahlleiters, wonach auch die Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers zu demselben Ergebnis wie nach dem d'Hondtschen-Verfahren geführt hätte.

Das **HVerfG**¹⁵³ beschäftigte sich mit der Frage, inwieweit eine „Scheinkandidatur“ zur Ungültigkeit, in diesem Fall einer Bürgerschaftswahl in Hamburg, führen kann. Der Beschwerdeführer sah den Grund-

satz der Unmittelbarkeit der Wahl darin verletzt, dass ein Wahlbewerber sich auf Platz 31 der Liste einer Partei nominieren ließ – sich insgeheim aber vorbehielt, im Falle eines Wahlerfolgs das Mandat gar nicht wahrzunehmen. Bei der Wahl im Jahr 2015 errang der Kandidat, des hinteren Listenplatzes zum Trotz, tatsächlich ein Mandat – und verzichtete, so dass eine andere Person von der Liste nachrückte. Die hanseatischen Richter konnten darin keinen Verstoß gegen die Verfassung erkennen. Sie verwiesen darauf, dass die Verfassung zum einen sogar explizit zulässt, dass ein Kandidat die Wahl nicht annimmt; zum anderen ergibt sich die Person des Nachrückers aus der Landesliste und war dem Wähler somit auch zum Zeitpunkt der Stimmabgabe bekannt. Es bleibt somit festzuhalten: Bei der Nachprüfung von Wahlen kommt es auf die inneren Motive des Kandidaten nicht an. Nimmt ein Kandidat die Wahl nicht an, so mag dies zwar bedauerlich sein – ist für die Beurteilung der Wahl aus rechtlicher Sicht aber irrelevant.¹⁵⁴

In Münster fand darüber hinaus der Streit um eine 2,5 %-Sperrklausel auf Ebene der Landesverfassung NRW für die Wahl der Gemeinderäte und Kreistage vor dem **VerfGH NRW** ein Ende. Vor das Verfassungsgericht zogen hier ein bunter Strauß von Parteien und Vereinigungen jeglicher politischen Couleur, namentlich die *Piraten*¹⁵⁵, *Die Linke*¹⁵⁶, *Die PARTEI*¹⁵⁷, die *ÖDP* und die *Tierschutzpartei*¹⁵⁸, *Pro NRW*¹⁵⁹, die *Freie Bürger-Initiative/Freie Wähler*¹⁶⁰ sowie die *NPD*¹⁶¹. Mit von der Partie waren zudem die Partei *Volksabstimmung*¹⁶² sowie die *Sauerländer Bürgerliste e.V.*¹⁶³, die allerdings beide bereits an formellen Hürden scheiterten: Erstere ließen sich in

¹⁵⁴ Zu diesem Ergebnis kommt auch S. Jürgensen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Wahlrecht, in: MIP 2016, 151 (156).

¹⁵⁵ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 11/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁵⁶ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 15/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁵⁷ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 16/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁵⁸ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 17/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁵⁹ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 18/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶⁰ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 21/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶¹ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 09/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶² VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 13/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶³ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 14/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁵² VerfGH Berlin, Beschluss vom 08.03.2017 – 160/16, in: NVwZ-RR 2017, 633 ff.

¹⁵³ HVerfG, Urteil vom 23.01.2017 – 8/15, in: NordÖR 2017, 271 ff.

dem Verfahren nicht korrekt vertreten, letztere ist keine Partei und somit im Organstreitverfahren nicht beteiligtenfähig. Die Entscheidung aus Münster war auch abseits von Rhein und Ruhr mit Spannung erwartet worden, schließlich entschied sich das Parlament in Düsseldorf im Juni 2016 zu einem bis heute in der gesamten Republik einmaligen Sonderweg: Statt einfachgesetzlich tätig zu werden, verabschiedete der Landtag als landesverfassungsändernder Gesetzgeber das sog. „Kommunalvertretungsstärkungsgesetz“, wodurch fortan die Landesverfassung (Art. 78 Abs. 1 S. 3 LV NRW) – und nicht wie schon zuvor das einfache Wahlrecht – eine Sperrklausel von 2,5 % betreffend die Wahlen der Räte der Gemeinden und Kreistage enthält. Als Ziel dieser Maßnahme nannte der Gesetzgeber eine Verhinderung der – so sah es 2016 eine Mehrheit im Landtag NRW 2016 als erwiesen an – „merklichen und sich fortwährenden verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen“¹⁶⁴. Bevor der VerfGH sich mit diesen Erwägungen befasste, galt es allerdings zu klären, an welchem Maßstab die in der Landesverfassung verankerte Sperrklausel zu messen ist. Der VerfGH kann als „Hüter der Landesverfassung“ einen Verstoß gegen die Landesverfassung nur dann feststellen, wenn die Sperrklauselregelung höherrangiges Landesverfassungsrecht verletzt. Als Prüfungsmaßstab, der höheres Landesverfassungsrecht darstellt, zogen die Richter sodann die in Art. 69 Abs. 1 S. 2 LV NRW niedergelegten materiellen Grenzen der Verfassungsänderung („Änderungen der Verfassung, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen, sind unzulässig“) heran. Aus Sicht der Münsteraner Richter findet die genannte Norm ihr Vorbild in der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG und normiert gleich ihres Pendants auf Bundesebene inhaltliche Schranken der Verfassungsänderung – und ist dementsprechend gegenüber der Sperrklauselregelung als höherrangiges Recht anzusehen. Im Anschluss daran stellte sich jedoch auch die Frage, ob Art. 69 Abs. 1 S. 2 LV NRW neben Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in die Landesverfassung miteinbezieht. Dies bejahten die Richter mit Überlegungen, die sich auf den Wortlaut stützen sowie den systematischen Zusammenhang der Norm wie auch deren Sinn und Zweck berücksichtigen. Dementsprechend

kommt das Gericht zu dem Schluss, dass „das nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 erforderliche Legitimationsniveau [...] den Volksvertretungen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden wegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG im Wege der Volkswahl vermittelt werden [muss] und [...] nur dann erreicht [wird], wenn das Wahlverfahren denselben demokratischen Grundsätzen genügt, wie sie für die Wahlen zum Bundestag gelten, was insbesondere die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze erfordert“¹⁶⁵. Kurzum: Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber ist an die Wahlrechtsgrundsätze gebunden. Auf welcher Sprosse der Normenhierarchie die das Wahlrecht regelnden Normen stehen, ist für die Geltung und Direktionskraft der Wahlrechtsgrundsätze somit nicht von Belang. Die bereits für die im einfachen Recht angesiedelten Sperrklauseln entwickelten Maßstäbe sind somit auch auf solche anwendbar, die im (Landes-)Verfassungsrecht wurzeln. Dies ist im Ergebnis auch richtig. Zwar haben die Fürsprecher der Verfassungsänderung darauf verwiesen, dass vor dem Hintergrund der Idee der Bundesstaatlichkeit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gewisse Spielräume bei der Auslegung durch die Länder bereithalten müsse. Gerade diese Annahme würde aber – so auch das Gericht – dazu führen, dass die von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bezweckte Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage geradezu konterkariert würde. Entsprechend hat der Gesetzgeber zwar einen Entscheidungsspielraum bei der Frage der Ausgestaltung des Wahlrechts, wird dabei aber – wie im Falle einer Sperrklausel – die Erfolgswertgleichheit der Stimmen beeinträchtigt, so bedarf dies der Rechtfertigung. Diese könnte bspw. im Nachweis konkreter Beeinträchtigungen der lokalpolitischen Arbeit liegen. Dies wurde bei den Beratungen des Änderungsgesetzes so auch noch behauptet, konnte aber keine zwei Jahre später vor Gericht nicht (mehr) konkret bewiesen werden. Ebenso wenig ließen die Richter das Argument gelten, dass eine Sperrklausel eine interkommunale Gleichstellungswirkung entfalte, da dies keinen „zwingenden“ Grund für die Einführung einer Sperrklausel darstellt. Summa summarum bestätigen die Urteile des VerfGH, der zunächst exotischen wirkenden Verankerung der Sperrklausel auf Landesverfassungsebene zum Trotz, die bereits vom BVerfG betriebene kritische Betrachtung von Sperrklauseln.¹⁶⁶ Dies ist gerade aus der Sicht von kleineren Parteien bzw. Vereinigungen begrüßenswert und

¹⁶⁴ S. zu den Motiven den Gesetzentwurf der Fraktionen CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucks. 16/9795 (22.09.2015), 1 ff. (abrufbar unter: www.landtag.nrw.de).

¹⁶⁵ VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – VerfGH 17/16, juris Rn. 62.

¹⁶⁶ Darauf verweist auch L. Michael, Verfassungsunmittelbare Sperrklauseln auf Landesebene, Baden-Baden 2015, S. 16 ff.

fördert auf lokaler Ebene den politischen Wettbewerb. Darüber hinaus wirft das nun abgeschlossene Verfahren aber weitere Fragen auf. Zum einen: Wie wird der Landesgesetzgeber in Düsseldorf mit der vom VerwGH für unvereinbar mit der Landesverfassung erklärten Norm umgehen? Und werden andere Landtage dem nordrhein-westfälischen Modell folgen oder nun Abstand davon nehmen, Sperrklauseln auf Verfassungsebene zu verankern? Gesichert scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine Erkenntnis zu sein: Sollte es zu weiteren Verfahren kommen, werden die Entscheidungen aus Münster dabei sicherlich nicht unberücksichtigt bleiben.

Kein Erfolg beschieden war außerdem der Anfechtung einer Bürgermeisterwahl in einer baden-württembergischen Gemeinde, sowohl vor dem **VG Karlsruhe**¹⁶⁷ als auch nachgehend vor dem **VerwGH Baden-Württemberg**¹⁶⁸. Der Kläger machte hier geltend, dass ein Plakat der am Wahltag siegreichen Kandidatin im Format A1 weniger als 20 Meter entfernt von einem Wahllokal hing. Beide Gerichte hielten den Einspruch bereits für unzulässig. Schließlich habe der Kläger die Situation „erkannt“, sich darüber im Wahllokal „moniert“ und dadurch für sich persönlich „kompensiert“. Entsprechend war auch für den Verwaltungsgerichtshof die Möglichkeit der Auswirkung auf die Stimmabgabe nicht erkennbar.

Vor dem **VerwGH Baden-Württemberg**¹⁶⁹ wurde zudem die Frage verhandelt, inwieweit die Absenkung des aktiven Wahlalters bei Kommunalwahlen mit Landes- und Bundesrecht vereinbar ist. Stein des Anstoßes war hierfür eine Gemeinderatswahl der Stadt Heidelberg, bei der im Jahre 2014 erstmals auch 16- und 17-Jährige wählen durften. Der Kläger argumentierte, dass zum Volk i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nur die *volljährigen* Deutschen gehörten, die nicht unter rechtlicher Betreuung stehen und denen das Wahlrecht nicht anderweitig entzogen wurde. Sowohl vor dem VerwGH als auch schon in der Vorinstanz vermochte diese Argumentation die Richter nicht zu überzeugen. Vielmehr sahen weder das **VG Karlsruhe**¹⁷⁰ noch der VerwGH in der Stimmberechtigung der 16- bzw. 17-Jährigen einen Wahlfehler. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Wahl-

recht für Ausländer in Schleswig-Holstein¹⁷¹ habe – so die Richter des VerwGH Baden-Württemberg – weiterhin Bestand. Demnach gehören auch Minderjährige zum Volk i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG und die Koppelung des Wahlrechts an ein bestimmtes Alter sei eine Durchbrechung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl, der „verträglich“ ist, wenn dafür zwingende Gründe vorliegen. Darüber hinaus kann die in Frage stehende Norm aus der GemO auch nicht gegen Art. 38 Abs. 2 GG verstoßen, da Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht auf die Altersgrenze in Art. 38 Abs. 2 GG verweist. Dementsprechend sind die Länder bei dem Erlass von Regelungen betreffend das Wahlrecht zwar an die Wahlrechtsgrundsätze gebunden – bei der konkreten Ausgestaltung des Wahlsystems aber frei.

Langer Ausführungen zur Rolle der Parteien im Stadium der Vorbereitung einer Wahl bediente sich das **OVG Sachsen-Anhalt**¹⁷². Der Anlass hierfür lag in dem Vorbringen des Klägers, wonach bei der Bestimmung der Wahlbewerber durch eine Partei, die später auch bei der Stadtratswahl antrat, gegen den Grundsatz der Geheimheit der Wahl verstoßen wurde. Aus der Sicht eben jenes Klägers lagen zwei Verstöße vor: Zum einen monierte er, dass die Teilnehmer bei der Kandidatenaufstellung so nah beieinandersaßen, dass ein Blick auf den Stimmzettel des jeweils anderen möglich gewesen wäre; zum anderen rügte er den Umstand, dass die Stimmzettel handschriftlich ausgefüllt werden mussten. Ehe aber die Richter die genannten technischen Mängel aufarbeiteten, entwickelten sie – ohne dabei nennenswert von der gewohnten Dogmatik abzuweichen¹⁷³ – den für das Verfahren gebotenen Prüfungsmaßstab, der im Spannungsfeld zwischen Parteiautonomie und der Sicherung des freien Wahlvorschlagsrechts der Stimmberechtigten zu verorten ist. Dementsprechend gelten für die innerparteiliche Kandidatenaufstellung andere Maßstäbe als für das sich anschließende staatliche Wahlverfahren: Gerade auch mit Blick auf das Gebot des größtmöglichen Bestandsschutzes für das gewählte Organ wirken die für das staatliche Wahlverfahren maßgeblichen Gebote (hier konkret die Wahlrechtsgrundsätze) nur in ihrem Kerngehalt auf das Verfahren der innerparteilichen Kandidatenaufstellung ein. Im Ergebnis war die Klage unter Berücksichtigung dieses Prüfungsmaßstabes somit unbegründet: Die bloße Möglichkeit, auf den Zettel des

¹⁶⁷ VG Karlsruhe, Urteil vom 13.04.2017 – 10 K 6725/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶⁸ VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.08.2017 – 1 S 1367/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁶⁹ VerwGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.07.2017 – 1 S 1240/16, in: VBIBW 2018, 63 ff.

¹⁷⁰ VG Karlsruhe, Urteil vom 11.05.2016 – 4 K 2062/14, online veröffentlicht bei juris.

¹⁷¹ BVerfGE 36, 139 (141 ff.).

¹⁷² OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17.10.2017 – 4 L 88/16, online veröffentlicht bei juris.

¹⁷³ S. dazu nur *M. Morlok*, Kleines Kompendium des Wahlrechts, in: NVwZ 2012, 913 (914 f.).

Nachbarn zu schauen, reiche für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Geheimheit der Wahl nicht aus, zumal durch entsprechende Körperhaltungen, so führt das OVG weiter aus, das Geschriebene hätte abgedeckt werden können. Auch das handschriftliche Ausfüllen der Stimmzettel stelle keinen Wahlfehler dar, schließlich wurde kein Schriftvergleich durchgeführt und die betreffenden Personen hätten ihr Schriftbild verzerren oder in Druckbuchstaben schreiben können.

Gestritten über eine eingereichte Kandidatenliste, in diesem Fall aber zur Bundestagswahl 2017, wurde auch vor dem **LG Saarbrücken**¹⁷⁴ und nachgehend vor dem **OLG Saarbrücken**¹⁷⁵. In materieller Hinsicht kamen beide Gerichte übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Kandidatenaufstellung gesetzeswidrig vonstattenging. Die Kandidatenliste wurde von einem Delegiertenparteitag und nicht von einer allgemeinen Vertreterversammlung i.S.v. § 21 Abs. 1 S. 4 BWahlG aufgestellt, worin eine Gesetzeswidrigkeit zu sehen ist, die auch ein einfaches Parteimitglied als Kläger geltend machen kann. Bemerkenswerterweise bestätigte das OLG die Ansicht, dass für die Klärung der Angelegenheit der bürgerliche Rechtsweg eröffnet sei. Dabei verwiesen die saarländischen Richter auf den Umstand, dass grundsätzlich ein parteiinternes Schiedsgerichtsverfahren vorzuschalten sei – dieser Vorrang der Parteischiedsgerichtsbarkeit aber immer dann ausgeschlossen sei, wenn ein Abwarten aus der Perspektive des Ratsuchenden unzumutbar bzw. effektiver Rechtsschutz in einem solchen Verfahren nicht zu erwarten sei. Prozessual gab das OLG in der Berufung dem Antragsgegner aber insoweit Recht, als dass der vor dem LG gestellte Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit der aufgestellten Kandidatenliste unzulässig sei. Die Richter des OLG führten dazu aus, dass ein zulässiger Gegenstand im einstweiligen Verfügungsverfahren vor den Zivilgerichten nur ein Anspruch sein könne, der auch im Wege der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden kann – was auf den gestellten Feststellungsantrag aber nicht zutrifft. Davon könne nur abgewichen werden, wenn auf anderem Wege effektiver Rechtsschutz nicht erreicht werden kann. Zuletzt wich das OLG auch in anderer Sache von der Rechtsauffassung des LG ab: nämlich in der Frage, inwieweit dem Kläger gegen die Vertrauensleute i.S.d. §§ 22, 27 BWahlG ein persönlicher Anspruch auf Rücknahme der Landesliste zusteht. Das LG hat

einen solchen Anspruch auf Grundlage von §§ 823, 1004 BGB i.V.m. §§ 21, 22, 23, 27 Abs. 5 BWahlG noch bejaht, das OLG hingegen verneint, mit dem Argument, dass § 22 BWahlG eine umfassende Vertretungsmacht statuiert, die nur im Außenverhältnis gegenüber dem Landeswahlleiter besteht; im Innenverhältnis seien die Vertrauensleute aber an die Entscheidungen des Landesverbandes der Partei gebunden. Ergo habe der Kläger nur einen Anspruch darauf, dass der Verfügungsbeklagte seine Vertrauensleute anweist, die (unrichtig) aufgestellte Liste qua Beschluss gem. §§ 27 Abs. 5, 23, 22 BWahlG zurückzunehmen.

Bereits unzulässig war außerdem eine Wahlprüfungsklage, die vor dem **VG Hannover**¹⁷⁶ erhoben wurde. Der Kläger hat es hierbei bereits versäumt, die einmonatige Klagefrist zu wahren. Nach §§ 57 Abs. 2 VwGO, 222 Abs. 1 ZPO i.V.m. §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 BGB fiel das Ende der Frist auf einen Samstag. Nach Ansicht des Klägers habe sich die Frist daher gem. §§ 57 Abs. 2 VwGO, 222 Abs. 2 ZPO auf Ablauf des nächsten Werktages verlängert, womit die Frist gewahrt worden wäre. Das VG vertrat – zutreffenderweise – eine andere Auffassung. Die Frist ergebe sich aus der wahlrechtlichen Spezialregelung in § 49 Abs. 2 NKWG. Dementsprechend komme auch der Ausschluss der Fristverlängerung in § 52b NKWG zur Anwendung, sodass die Klagefrist bereits verstrichen war.

Frederik Orlowski

¹⁷⁴ LG Saarbrücken, Urteil vom 01.06.2017 – 15 O 78/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁷⁵ OLG Saarbrücken, Urteil vom 12.07.2017 – 1 U 80/17, online veröffentlicht bei juris.

¹⁷⁶ VG Hannover, Urteil vom 21.06.2017 – 1 A 454/17, online veröffentlicht bei juris.

Rezensionen

Eder, Christian: „Rote Karte“ gegen „Spinner“? Bedeutung und Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung, Duncker & Humblot, Berlin 2017, 215 S., ISBN 978-3-4281-5281-0, € 74,90.

Vermeehrt waren in den vergangenen Jahren wertende Äußerungen von Staatsorganen über politische Parteien Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Eine Aufarbeitung des Streitstandes zur Bedeutung und Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung hat *Christian Eder* vorgelegt.

Der Titel seiner Dissertation – „Rote Karte“ gegen „Spinner“? – spielt in diesem Zusammenhang auf zwei Entscheidungen des BVerfG an: Das Urteil zur Bewertung der NPD als „Spinner“ durch den früheren Bundespräsidenten Joachim Gauck und das Verfahren gegen die frühere Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung, Johanna Wanka, die in einer Pressemitteilung dazu aufforderte, der AfD die „rote Karte“ zu zeigen. Damit ist ein Schwerpunkt des Werks identifiziert. Der Autor setzt sich mit den unterschiedlichen Maßstäben, die das BVerfG an die Zulässigkeit von Äußerungen durch den Bundespräsidenten und Mitglieder der Bundesregierung anlegt, auseinander.

Nach einer kurzen Darstellung der aktuellen verfassungsrechtlichen Problematik, nimmt *Eder* eine verfassungsrechtliche Verortung des Prinzips staatlicher Neutralität im Kontext parteipolitischer Auseinandersetzungen vor. Er plädiert im Anschluss für eine strikte parteipolitische Neutralität von Bundespräsident und Bundesregierung und macht dies insbesondere an ihren verfassungsrechtlichen Aufgaben und Funktionen fest. Er stimmt der „scharfen Herangehensweise“ des BVerfG in Bezug auf die Äußerungsbefugnisse der Bundesregierung zu, kritisiert aber die demgegenüber abweichende Rechtsprechung in Bezug auf den Bundespräsidenten. Diesem weist er die Rolle eines parteipolitisch neutralen „Wächters“ zu, dessen Aufgabe die Erhaltung der Verfassung und ihrer Werte sowie die Sicherung der Funktionsfähigkeit des staatlich-politischen Apparats sei. Der Autor spricht sich letztlich gegen eine Differenzierung zwischen den Staatsorganen aus und konkretisiert in einem letzten Teil, welche Handlungsspielräume für eine die staatliche Neutralität wahrende (partei-)politische Auseinandersetzung eröffnet sind.

Die Darstellung führt eindringlich vor Augen, wie vielfältig die Problemlagen sind, die im Zusammen-

hang mit Äußerungen von Staatsorganen bestehen. Dabei bietet sie auch Anlass für kritische Diskussionen. So will *Eder* die Neutralitätsverpflichtung im Grundsatz auch gelten lassen, wenn Mitglieder der Bundesregierung in der parteipolitischen Sphäre handeln. Zwar werden Regierungsmitglieder immer auch in dieser Funktion wahrgenommen, im parteipolitischen Kontext muss allerdings berücksichtigt werden, dass sie auch Spitzenfunktionäre ihrer Partei sind und als solche die Möglichkeit haben müssen, für deren Positionen einzustehen. Insbesondere in Wahlkampfzeiten würden Regierungsmitglieder in eine passive Rolle gedrängt, müssten sie im parteipolitischen Zusammenhang eine größere Zurückhaltung üben. Es ist zu überlegen, ob der von *Eder* benannten Gefahr einer „missbräuchlichen Nutzung parteipolitischer Plattformen“ nicht vorrangig bei der Bestimmung des Äußerungskontextes Rechnung getragen werden muss.

„Rote Karte“ gegen „Spinner“? Ob diese und ähnliche Äußerungen von Staatsorganen verfassungsrechtlich zulässig sind, ist nicht einfach zu beantworten. *Christian Eder* trägt mit seinem Werk dazu bei, die Debatte zu systematisieren und gibt eine Vielzahl spannender Impulse für die weitere Diskussion. Wer einen strukturierten Überblick über die Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten sucht, wird hier fündig.

Jasper Prigge

Gehlen, Andreas von: Parteiendemokratien – Zur Legitimation der EU-Mitgliedstaaten durch politische Parteien, De Gruyter, Oldenbourg 2017, 117 S., ISBN 978-3-11056412-9, € 99,95.

Vor dem Rezensenten liegt ein Exemplar einer ungewöhnlichen Gattung wissenschaftlicher Literatur, nämlich der zu einer selbständigen Publikation ausgearbeitete erste Teil der Dissertationsschrift des Autors aus dem Jahr 2005, die den Titel „Europäische Parteiendemokratie? Institutionelle Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der europäischen Parteien zur Minderung des Legitimationsdefizits der EU“ trägt. Eigene Themen zu variieren und neu zu fassen, ist aber ein nicht nur in der Kunst, sondern auch in der Wissenschaft legitimer und oft auch sinnvoller Arbeitsmodus, weil er Spezialisierungsgewinne zum Tragen kommen lässt.

Der Band will – so lässt sich der Einleitung entnehmen – die Frage klären, „warum [...] politische Parteien in der EU Funktionen wahrnehmen, die einen maßgeblichen Beitrag zur demokratischen Legitima-

tion nationalstaatlicher Herrschaftsausübung leisten“. Auffällig ist, dass ein solcher wesentlicher Beitrag zur Legitimation bereits in der Frage vorausgesetzt wird, welche die Untersuchung leitet. Die das vorgefundene System rekonstruierende, letztlich apologetische Richtung der Arbeit wird bereits hier erkennbar. Dass die Untersuchung in ihrem weiteren Verlauf plausible Argumente für eine solche legitimierende Wirkung der Parteien bringt, sei hier vorweggenommen, ebenso jedoch auch, dass sie wenige Ansatzpunkte für eine Kritik an der Parteiendemokratie oder gar für eine Entwicklung von Alternativen bietet: Der Blick richtet sich nicht von außen auf das Untersuchungsobjekt, sondern es dominiert die Binnenperspektive.

Aber auch unter dieser Einschränkung ist eine Behandlung des Themas zu begrüßen. Politische Parteien sind zentrale Faktoren in der Politik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ihre Leistung für die Legitimation moderner staatlicher Herrschaft wird von der fleißigen, empiriefreudigen, aber theoretisch bisweilen etwas unterzuckerten Parteienforschung nicht immer hinreichend beachtet.

Von Gehlen geht das große Thema in einem Einleitungs- und vier Hauptkapiteln an: Während in der Einleitung nach gutem Brauch das Thema entwickelt und der Forschungsstand dargestellt wird, widmet sich das erste Kapitel den für die untersuchte Frage zentralen, gesamteuropäisch geteilten Vorstellungen von Legitimation staatlicher Herrschaft, die in der Forderung nach gleicher und freier Partizipation aller Bürger bei der inhaltlichen und personellen Bestimmung von Herrschaft zusammenlaufen. Das Ziel sei letztlich die freiwillige Akzeptanz staatlicher Herrschaftsentscheidungen. Nachdem so der normative Maßstab geklärt wurde, behandelt das zweite Kapitel zwei Themen, nämlich die historische Entwicklung der europäischen Parteien bis hin zur Etablierung des „Parteienstaates“ und – parallel dazu – die Entwicklung der Parteienforschung, beginnend bei den Gründungsvätern Ostrogorski, Michels und Weber, wobei vor allem die von der Forschung entdeckten und entwickelten Parteifunktionen und -merkmale behandelt werden. Im dritten Kapitel werden die verfassungsrechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von Parteien in den Mitgliedstaaten sowie die Wahrnehmung der verschiedenen, unter Legitimationsgesichtspunkten wesentlichen Parteifunktionen – nämlich der Personalauslese, der Programmformulierung, der Politikgestaltung und der Kontrolle der Regierung – untersucht. Das vierte Kapitel schließlich führt die ver-

schiedenen Stränge der Untersuchung in Form eines Fazits zusammen, das in doppelter Hinsicht positiv ausfällt: Das Legitimationsproblem sieht von Gehlen durch die Parteiendemokratie befriedigend gelöst und ist auch für die Zukunft zuversichtlich, dass diese Form der Legitimation weiter funktionieren wird.

An dieser Stelle wird das Alter des Ausgangstextes – die Dissertation stammt wie gesagt aus dem Jahr 2005 – spürbar, denn die Legitimationswirkung der Parteiendemokratie scheint mittlerweile in vielen Staaten der Europäischen Union nachzulassen, jedenfalls wird sie zunehmend bestritten und gerät so von einer Rahmenbedingung demokratischer Politik selbst zu einem Gegenstand politischer Auseinandersetzung. Zwar dürfte nach wie vor, wenn auch gemindert, zutreffen, dass staatliche Herrschaft in den Mitgliedstaaten von den Bürgern als rechtmäßig anerkannt wird. Aber – und hier ist Kritik zu üben – zur tatsächlichen Akzeptanz staatlicher Herrschaft als dem praktischen Test für Legitimation hätte man für die verschiedenen Mitgliedstaaten gerne mehr erfahren.

Der Aufbau der Arbeit überzeugt in guter sozialwissenschaftlicher Tradition durch Folgerichtigkeit und Nachvollziehbarkeit. Die Schwächen liegen im Detail und rühren wohl auch von den interdisziplinären Anforderungen, die das gewählte Arbeitsprogramm stellt. So überzeugt die Behandlung der Legitimationstheorien im zweiten Kapitel nur teilweise, was auch daran liegt, dass kaum auf die Quellen und nur recht begrenzt auf die einschlägige Forschungsliteratur zurückgegriffen wurde.¹

Im zweiten und dritten Kapitel bewegt sich der Autor dann spürbar auf besser vertrautem Terrain. Wenn man die vom Autor als Ausgangspunkt gewählte These teilt, dass die Parteien politische Entscheidungen faktisch von den parlamentarischen Organen abziehen, dann ist es für die Beantwortung der Legitimationsfrage notwendig, zu prüfen, ob die Parteien den Verlust an legitimatorischer Leistung bei den Parlamenten durch die demokratische Qualität ihrer internen Abläufe und durch ihre Leistungen für

¹ So geht die klassische Typologie der Herrschaftsformen mit ihrer Gegenüberstellung von Monarchie und Tyrannei, Aristokratie und Oligarchie sowie Demokratie und Ochlokratie nicht, wie Fußnote 29 jedoch angibt, auf Wilfried Nippel zurück, sondern auf Polybios und letztlich auf Aristoteles. Auch bleibt unklar, wie sich etwa „das Abendland“ dem „okzidentalen Rationalismus“ verschließen konnte, so aber auf S. 11 zu lesen. Dass von Gehlen in Fußnote 98 als Beleg für die säkulare Ausprägung des Prinzips der Volkssouveränität in der Europäischen Union auf Art. 13 EGV zurückgreift, eine Norm, die seit geraumer Zeit außer Kraft gesetzt ist, sei hier als letztes Beispiel für eine Reihe von Ungereimtheiten im ersten Kapitel genannt.

den demokratischen Willensbildungsprozess kompensieren können. Allerdings wäre dabei die Frage genauer zu klären, ob und unter welchen Bedingungen die demokratische Partizipation einer im Vergleich zur Gesamtbürgerschaft kleinen Zahl von Parteimitgliedern die legitimatorische Einbuße ausgleichen kann, die durch die Bedeutungsminde- rung der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlamente entstanden ist.

Auch leidet die Untersuchung daran, allzu sehr in die Breite zu gehen: Anstatt die Parteiensysteme aller Mitgliedstaaten notgedrungen nur an der Oberfläche abzutasten, wäre es für die Frage nach der Legitimation durch Parteien gewinnbringender gewesen, tiefer zu schürfen und sich exemplarisch auf einen oder zwei Staaten zu konzentrieren, vor allem angesichts von lediglich 93 Seiten Text, auf denen die gesamte Untersuchung ausgebreitet wird. Das, was geboten wird, ist dabei beileibe nicht uninteressant, man erhält vielmehr einen Überblick über normative Rahmenbedingungen von Parteitätigkeit und über Basisdaten der inneren Strukturen politischer Parteien in den 28 Mitgliedstaaten,² der für sich genommen oder als Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen seinen Wert hat. Ob aber die in ihren Grundrissen dargestellten normativen Strukturen mit demokratischem Leben gefüllt werden und so auch legitimierend wirken können, bleibt weitgehend im Dunkel.

Auch wenn sich der schmale Band an der gewählten Frage ein wenig verhebt, bleibt es das Verdienst der Arbeit, mit der Kombination von Legitimation und politischen Parteien eine moderne Antwort auf die „ewige Frage“ nach der Rechtmäßigkeit staatlicher Herrschaft zu skizzieren.

Dr. Sebastian Roßner, M.A.

Kolleck, Alma: Politische Diskurse online. Einflussfaktoren auf die Qualität der kollektiven Meinungsbildung in internetgestützten Beteiligungsverfahren, Nomos, Baden-Baden 2017, 312 S., ISBN 978-3-8487-3734-5, € 64.

Alma Kolleck entwickelt in ihrer politikwissenschaftlichen Dissertationsschrift ein schlankes Modell zur empirischen Datenerfassung, mit dem sie anhand dreier ausgewählter Fallbeispiele die inhaltliche und formale Qualität der jeweiligen Online-Diskussion er-

forscht. Als übergeordnetes Ziel der Arbeit benennt sie die Entwicklung einer „normativ begründete[n] Heuristik zur Untersuchung von politischer Onlinekommunikation“ (S. 34).

Die empirische Analyse bezieht sich auf „top-down-initiierte, deutsche, konsultative Partizipationsinstrumente, die komplett oder mehrheitlich online stattfinden und die sehr ähnliche Beteiligungsmodi vorsehen“ (S. 18). Konkret als Fallbeispiele gewählt werden (1) die öffentlichen E-Petitionen am Deutschen Bundestag, (2) der Bürgerhaushalt Frankfurt am Main 2014 und (3) der Bürgerhaushalt Köln 2013/2014. Begrüßenswert ist, dass die Stichprobe mit den beiden Bürgerhaushalten zwei Verfahren in den Blick nimmt, die sich im Aufbau sowie thematisch sehr ähnlich und jeweils wenig institutionalisiert sind und diesen mit den E-Petitionen ein Verfahren gegenüberstellt, das sich in wesentlichen Merkmalen unterscheidet. Somit werden an einigen Stellen Unterschiede sichtbar, die mit der Art des Verfahrens in Zusammenhang stehen könnten, wie im vierten Kapitel zu den Ergebnissen näher beschrieben wird.

Zu Beginn stellt die Autorin fest, die Vielfalt deliberativer Demokratietheorien erschwere ihre empirische Überprüfung. In der Folge werde bei empirischen Untersuchungen häufig nicht ausreichend klar zwischen Ursachen und Wirkungen unterschieden und die bislang vorliegenden empirischen Forschungsergebnisse seien oft zirkulär. Dieser Kritik abhelfen soll das von ihr entwickelte, schlanke Modell, mit dem die Qualität des jeweils betrachteten, deliberativen Online-Prozesses in formaler und materieller Hinsicht untersucht werden soll. Als Bewertungsmaßstab in materieller Hinsicht, also zur Bewertung der inhaltlichen Qualität, dienen die Dichte und Güte von Information und Argumentation. Die formale Qualität wird anhand des Umgangs der Teilnehmenden miteinander (in respektvoller, neutraler bzw. ablehnender/missachtender Weise) beurteilt.

Um die Vergleichbarkeit unterschiedlicher Verfahren zu erleichtern, lassen sich mit *Kollecks* Modell ein formaler wie inhaltlicher Qualitätsindex berechnen (näher dazu S. 88 f.). Begründet grenzt die Autorin diese Indizes im zweiten Kapitel von dem *Discourse Quality Index (DQI)* von *Steenberg u.a.* ab, dem wohl bekanntesten Instrument solcher Art in der empirischen Deliberationsforschung. Anders als der DQI stützen sich *Kollecks* Indizes nicht auf die deliberative Theorie *Habermas'*, sondern auf die Definition deliberativer Qualität von *Peters*. Dieser unterteilt – ebenso wie *Habermas* – Politikherstellung in zwei Sphären: die „Peripherie“ und das „Zentrum“

² Wobei auch hier die Informationen mit Vorsicht zu genießen sind: So ergibt sich die für die Niederlande in Tabelle 2 auf Seite 41 angegebene wahlrechtliche Sperrklausel von 0,67 % einfach rechnerisch aus dem Umstand, dass 150 Parlamentsitze im Wege der reinen Verhältniswahl zu vergeben sind.

(Peters, Die Integration moderner Gesellschaften, 1993; Habermas, Faktizität und Geltung, 1992). Der in Teilöffentlichkeiten stattfindende deliberative Austausch kann danach die staatliche Entscheidung nur dann beeinflussen, wenn er aus der Peripherie ins Zentrum transportiert wird. Der wesentliche Unterschied beider Theorien besteht aber darin, dass nach *Peters'* Auffassung öffentliche Diskurse nicht typischer oder gar notwendiger Weise zu Konsens führen, sondern vielmehr verschiedene Standpunkte problematisieren und häufig einen Dissens sichtbar machen (Peters, Der Sinn von Öffentlichkeit, 1994). Die Anforderungen, die *Peters* an eine Diskussion stellt, um als Deliberation betrachtet werden zu können, sind damit wesentlich geringer als bei *Habermas*. Somit ergibt sich ein weiterer Definitionsrahmen, in dem Deliberation als Kontinuum verstanden wird, in welchem einzelne Diskussionen von höherer oder niedrigerer diskursiver Qualität sein können.

Nach der theoretischen Anknüpfung ihres Modells diskutiert die Autorin unterschiedliche, den aktuellen Forschungsstand aufgreifende, Hypothesen zu den Bedingungsfaktoren von kollektiver Meinungsbildung. Aus diesen leitet sie diverse Einflussfaktoren ab, die für die im dritten Kapitel näher beschriebenen Analyseebenen als unabhängige Variablen angenommen werden (Überblick S. 74). Schließlich beschäftigt sie sich kurz mit den besonderen deliberativen Potentialen und Risiken des Internets, wie dem so genannten „digital divide“. Ihre Einschätzungen bringen hier jedoch keine neuen Erkenntnisse, sondern wiederholen Altbekanntes. Inwiefern das Medium Internet einen deliberativen Austausch ermöglichen könne, hänge maßgeblich von den jeweiligen Kontextfaktoren ab (vgl. S. 65).

Aufwendig und vergleichsweise selten in der empirischen Politikwissenschaft ist aber der triangulatorische Ansatz des Modells, auf den *Kolleck* im dritten Kapitel näher eingeht. Unter Anwendung verschiedener Methoden werden drei Analyseebenen in den Blick genommen und miteinander vernetzt: (1) die Ebene der (1a) Diskussion und (1b) ihrer Vorlagen durch eine quantitative Inhaltsanalyse, (2) die Ebene der Teilnehmer durch eine quantitative geschlossene Befragung der jeweiligen Teilnehmenden und (3) die Ebene der Verfahren und ihrer Betreuenden (die hauptsächlich Teil der Verwaltung und teilweise Angehörige externer Dienstleistungsunternehmen sind) durch leitfadengestützte, qualitative Interviews mit den Betreuenden und Initiierenden. Nicht Teil der Betrachtung sind die politischen Entscheidungsträger, die zwar die letztendliche Entscheidung zu tref-

fen hätten, aber regelmäßig weder über die konkrete Gestaltung des Teilnahmeverfahrens informiert seien, noch die online geführten Debatten selbst mitläsen und auch den Großteil der Inhalte der zur Diskussion gestellten Vorlagen nicht kennen würden.

Relativ zu dieser großen methodischen Bandbreite erscheint der Umfang des Werks moderat, um das Versprechen der Kombination aus quantitativen und qualitativen Zugängen einzulösen: dem Leser einen besonders umfassenden und vielschichtigen Blick auf den Untersuchungsgegenstand zu geben.

Am Ende des dritten (Methoden-)Kapitels stellt *Kolleck* ihr Vorgehen noch einmal plausibel dar und spart auch die sich auf der jeweiligen Analyseebene ergebenden Schwierigkeiten und Grenzen des gewählten Vorgehens nicht aus. Insbesondere im Rahmen der Befragung der Teilnehmenden stellen geringe Abschöpfungsquoten und Repräsentativitätseinbußen eine – für Online-Befragungen typische – Restriktion dar. Die konkrete Ausgestaltung der Analysekriterien wird durch die methodische Beschreibung und das ausführliche vierte Kapitel zu den Ergebnissen ausreichend klar und nachvollziehbar, sodass unschädlich ist, dass die Arbeit keinen Anhang mit den eingesetzten Erhebungsinstrumenten vorweist.

Zu den Ergebnissen: Auf Ebene der Diskussionen und ihrer Vorlagen stellt *Kolleck* einen negativen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Teilnehmer und der inhaltlichen Qualität der Diskussion fest. Zuträglich für inhaltlich qualitätsvolle Diskussionen sei die beständige Teilnahme der Diskutierenden. Wünschenswert sei daher, dass der einzelne nicht nur einen, sondern mehrere Kommentare verfasse und dabei auf die Kommentare anderer Bezug nehme und auf deren Inhalte eingehe. Interessant ist, dass nach den Ergebnissen dieser Untersuchung der Grad der Anonymität (Klarnamen oder Pseudonym, also Verwendung eines frei gewählten personalen oder anonymen Nutzernamens) keinerlei Einfluss auf die Diskussionsqualität hat, weder in formaler, noch inhaltlicher Hinsicht. In Bezug auf das Verhältnis zwischen der Qualität der Vorlage und der Qualität der Diskussion lässt sich laut *Kolleck* ganz allgemein sagen, je hochwertiger die Vorlage, desto hochwertiger die Diskussion. Gestützt wird dies vor allem durch den Befund, dass die E-Petitionen des Bundestages innerhalb der Stichprobe als am qualitativ hochwertigsten einzustufen sind. Dieses Verfahren sei im Vergleich zu den Bürgerhaushalten hochgradig institutionalisiert, was zur Folge habe, dass rund 80 % der Einreichungen ausgesondert, also nicht veröffentlicht würden (vgl. S. 248). Zur Dis-

kussion gestellt werden also von vornherein nur solche – guten – Vorlagen, die den Qualitätsanforderungen und der politischen Zuständigkeit des Petitionsausschusses entsprächen. Bemerkenswert ist, dass besonders polarisierte Themen (etwa Rauchen oder Tierschutz) zwar den formalen Qualitätsindex der Diskussion zu senken, also vermehrt zu einem respektloseren Umgang unter den Teilnehmenden zu führen scheinen. In Bezug auf die inhaltliche Diskussionsqualität hält *Kolleck* aber fest, diese werde weniger von der Art des Themas beeinflusst, sondern hinge vielmehr von der Qualität der zugrundeliegenden Vorlage ab, wobei hier das Thema wiederum ein signifikanter Prädiktor sei. Vorlagen zu sogenannten „heiklen Themen“ seien signifikant schlechter als zu „nicht-heiklen Themen“, was sich mittelbar dann auf die inhaltliche Qualität der Diskussion auswirke. Zwischen dem formalen und inhaltlichen Index als abhängige Variablen stellt sie fest, dass sie sich gegenseitig bedingen: *„Wo der Umgangston respektvoller ausfällt, steigt auch die Zahl und Überzeugungskraft der genannten Informationen und Argumente“* (S. 244).

In Bezug auf die Teilnehmenden wurde nach der Art und Intensität der Teilnahme, ihrer Motivation, der Zufriedenheit mit dem Verfahren und soziodemographischen Merkmalen gefragt. Wie in den meisten wissenschaftlich evaluierten Online-Partizipationsverfahren ist auch in den von *Kolleck* untersuchten Fallbeispielen der „typische Teilnehmer“ überdurchschnittlich häufig männlich, gut gebildet, im mittleren Alter und politisch stark interessiert bzw. bereits politisch aktiv. Auch, dass die meisten Befragten zu ihrer Motivation angeben, „ein wichtiges Anliegen“ zu haben und „wirklich etwas verändern“ zu wollen, überrascht nicht. Heraus sticht aber, dass über 40 % der dazu in den drei Verfahren insgesamt Befragten (n=180) motivierter seien, sich zu beteiligen, wenn in der Diskussion persönliche Erfahrungen geschildert würden, während dies auf der Diskussionsebene lediglich ein „für die inhaltliche und formale Qualität unerhebliches Stilmerkmal“ (S. 119) darstelle.

Auf der Ebene der Betreuenden und Initiierenden der jeweiligen Verfahren wird durch die qualitativen Interviews ein intimer Einblick „hinter die Kulissen“ möglich. Interviewpartner sind einerseits Mitarbeitende der Kommunal- bzw. Bundesverwaltung(en) und andererseits Angestellte externer Dienstleister, die bei den kommunalen Bürgerhaushalten – in unterschiedlichem Umfang – für die technische Umsetzung und vor allem die Moderation des Verfahrens zuständig waren. Die Moderation der E-Petitionen

übernimmt die Bundestagsverwaltung selbst. Leider wird die konkrete Rolle der Moderation nur randständig untersucht. Keine Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten die für die Letztentscheidung verantwortlichen Politiker, denen von den Vertretern der Kommunalverwaltungen in Frankfurt und Köln eine passive und desinteressierte Rolle vorgeworfen wird. Auch an dieser Stelle besteht sicher weiterer Forschungsbedarf. Inhaltlich fällt die übereinstimmende Einschätzung der Kommunalverwaltungen auf, nach der sich das Thema „kommunale Haushaltspolitik“ als ungeeignet für Beteiligungsverfahren erwiesen habe, da es auf Seiten der Bürger an Interesse und Kenntnis mangle (vgl. S. 253). *Kolleck* fokussiert ihre Auswertung auf das Verhältnis zwischen der Schnittstelle des Beteiligungsprozesses zu den Bürgern auf der einen und zur Politik auf der anderen Seite. Dabei lasse sich ein grundsätzlicher „Zielkonflikt zwischen größtmöglicher partizipativer Offenheit eines Verfahrens einerseits und hoher Selektivität im Sinne der politischen Anschlussfähigkeit andererseits“ ausmachen, die Ausdruck des „klassischen demokratischen Wertekonflikts zwischen Legitimität und Effektivität“ sei (S. 177).

Im fünften Kapitel schließlich ordnet die Autorin ihre Erkenntnisse durch die Rückkopplung der Empirie an die wissenschaftliche Theorie und die Herleitung praktischer Handlungsempfehlungen in den größeren Kontext ein, bevor sie ihre Arbeit mit einem Fazit in Kapitel 6 beendet. Anzurechnen ist *Kolleck*, dass ihr nicht nur die Darstellung der jeweiligen Ergebnisse gelingt, sondern sie auch immer wieder – und schließlich zusammenfassend am Beginn des fünften Kapitels – auf das Zusammenwirken der einzelnen methodischen Zugänge eingeht. Insgesamt vermittelt das methodisch solide Vorgehen einen differenzierten Blick auf den Bereich konsultativer Onlinebeteiligung, wodurch *Kolleck* weiter zu der Strukturierung eines bislang noch sehr fragmentarischen Forschungsfeldes beiträgt.

Theresa Witt

Meier, Horst/Leggewie, Claus/Lichdi, Johannes: Das zweite Verbotsverfahren gegen die NPD – Analyse, Prozessreportage, Urteilskritik, Recht und Politik Beiheft 1, Duncker & Humblot, Berlin 2017, 107 S., ISBN 978-3-4281-5303-9, € 34,90.

Das zweite Verbotsverfahren gegen die NPD hat viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, die die Diskussion um die Sinnhaftigkeit eines Parteiverbots befeuert, und es hat zu einer ganzen Reihe von Bespre-

chungen des Urteils vom Januar 2017 geführt; selbst eine Änderung des Art. 21 GG, des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Parteiengesetzes wurden durch die Entscheidung angestoßen. Der hier zu besprechende Band gilt dem Problem des Parteiverbotes schlechthin, exemplifiziert am Beispiel des zweiten Verbotsverfahrens gegen die NPD.

Es enthält fünf Beiträge, die zu unterschiedlicher Zeit entstanden sind und sämtlich in der Zeitschrift „Recht und Politik“ erschienen waren. Die ersten drei Beiträge stammen sämtlich aus der Feder von H. Meier, C. Leggewie und J. Lichdi, im Anhang findet sich ein zuerst 2013 erschienener Beitrag unter dem sprechenden Titel „Endlosschleife NPD-Verbot“, der offenbar nach Einreichung des Verbotsantrages durch den Bundesrat verfasst worden war und die Grundprobleme eines Parteiverbotes anspricht. Aus der Feder von H. Wassermann folgt schließlich die Rezension eines von H. Meier herausgegebenen Sammelbandes zum Verbot der NPD (H. Meier (Hrsg.), Verbot der NPD – ein deutsches Staatstheater in zwei Akten, 2015). Eine Literaturauswahl zum Thema beschließt das Heft.

Der Einführungsbeitrag „Vom Verbotsantrag bis zum Eröffnungsbeschluss“ aus dem Jahr 2016 wurde während der ersten Phase des Verbotsverfahrens geschrieben und erläutert die Grundlinien der Auffassung der Autoren. Das Dilemma eines Parteiverbotes in einer freiheitlichen Demokratie wird deutlich herausgearbeitet und am Beispiel der NPD die Frage gestellt, was schädlicher sei für die Demokratie, die Existenz dieser Partei oder ihr Verbot. Wegen des freiheits-einschränkenden Charakters eines Parteiverbotes wird für eine restriktive Interpretation der Verbotsvoraussetzungen plädiert. Der zentrale Punkt ihrer Auffassung liegt darin, dass ein Verbot nicht allein auf die „Ziele“ einer Partei abheben dürfe, sondern auf die Gefahren, die durch das „Verhalten“ von Mitgliedern und Anhängern einer Partei begründet werden. Es gehe also nicht um die Inhalte der Äußerungen von Parteien, die grundrechtlich geschützt seien, sondern um eine im Handeln der Organisation sich äußernde spezifische Gefährlichkeit. Dabei sich stellende Fragen wie die nach der Zurechnung des Verhaltens von Anhängern und der Problematik des Einsatzes von V-Leuten werden angesprochen.

Der zweite Beitrag verdient besondere Beachtung. Er stellt den Bericht über die mündliche Verhandlung im Verbotsverfahren gegen die NPD dar und ist überaus lesenswert, ja er stellt ein Kleinod der Gerichtsberichterstattung dar. Ausführlicher als es die Tagespresse konnte, wird hier der Gang der mündli-

chen Verhandlung dargestellt, gründlich, kenntnisreich, mit Mut zu eigenem Urteil und auch mit Sinn für Situationskomik. Offenbar scheint die Atmosphäre der mündlichen Verhandlung gut erfasst zu sein, so dass sich das spätere Urteil auch aus dem Verlauf der mündlichen Verhandlung erklären lässt. Der Bericht zeigt, welchen Einfluss mündliche Verhandlungen haben können. Allein schon um dieses Beitrags willen lohnt sich der Griff zu diesem Heft.

Den längsten Beitrag bildet eine Kritik des Urteils unter dem Titel: „Hohe Hürden sehen anders aus“. Die Auseinandersetzung mit der Urteilsbegründung ist getragen von einer ausgeprägten Verbotskepsis, die durchaus sympathisch ist und immer wieder die Einbußen an Freiheitlichkeit für den demokratischen politischen Prozess, die mit einem Verbot verbunden sind, vor Augen führt. Ihr sachlicher Leitgesichtspunkt liegt, wie bereits im ersten Beitrag herausgearbeitet, darin, dass ein Verbot nicht nur an politischen Zielen anknüpfen dürfe, vielmehr bedürfe es des strafbaren *Handelns*, der Gewalttätigkeit zumal. Kritisiert wird eine (historisch vielleicht verständliche, aber nicht hinreichend aufgearbeitete) Dominanz des Präventionsdenkens. Jenseits der verfassungsrechtlichen Dogmatik, aber nicht minder wichtig, ist das Herausarbeiten einer dominierenden „Feindschaftsrhetorik“. Dass die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung zu sehr im Banne eines Freund/Feind-Denkens stehe, wird mit zahlreichen Belegen des Feindes-Vokabulariums belegt. Tatsächlich hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts ja auch zu einer Verfassungsänderung geführt, als deren Ergebnis sich drei von fünf Absätzen des Parteienartikels des Grundgesetzes jetzt mit verfassungswidrigen und verfassungsfeindlichen Parteien beschäftigen, hier mag man in der Tat von einer neurotischen Obsession sprechen.

An Defiziten werden neben der genannten fehlenden Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte des Verbotsartikels das Unterlassen einer Rechtsvergleichung genannt, welche nach der Auffassung der Autoren zu mehr Gelassenheit gegenüber extremistischen Parteien führen könne, und die fehlende Ausarbeitung eines Begriffs der Opposition.

Ausführlich setzt sich die Urteilskritik mit der wesentlichen Innovation der Entscheidungsbegründung auseinander, dem Konzept der „Potentialität“, wonach eine Partei nur verboten werden könne, wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür bestehe, dass sie tatsächlich ihre politischen Ziele erreichen könne. Diese „Potentialität“ wird als zu unbestimmt kritisiert und als eine zu niedrige Schwelle vor ei-

nem Verbot. Eine minimale Möglichkeit bei Realisierung der Ziele einer Partei könne bereits zu deren Verbot führen, das Konzept der Potentialität biete keine greifbare Gefahrenbeschreibung. Sie stelle vielmehr ein Surrogat für eine objektive Gefahrenlage dar.

Dankenswerterweise werden alternative Kriterien für die Bestimmung einer verbotswürdigen Gefahr genannt. So wird statuiert, es gibt keine Potentialität unterhalb der Fünfprozenschranke, weiter bedürfe es keines Verbotes, so lang der politische Wettbewerb zwischen den Parteien die antidemokratischen Kräfte kleinhalte. Ein Verbot komme nur als ultima ratio in Betracht, wenn eine antidemokratische Partei „so stark und dauerhaft im Bundestag vertreten ist, dass sich die konkrete politische Gefahr abzeichnet, sie könnte als Koalitionspartnerin an der Regierung beteiligt werden oder gar allein die Regierungsmacht erlangen“ (S. 83). Die eigene Position wird auch in Vorschläge zur textlichen Neufassung der Verbotsnorm des Grundgesetzes gefasst, die Minimalreform ersetzt das „oder“ zwischen den Verbotsalternativen „Ziele“ oder „Verhalten“ durch ein „und“. Einen Schritt weiter gehe eine Lösung, die auf die strafbare Verletzung der Regeln des politischen Wettbewerbs abhebe, am weitesten eine Streichung von Art. 21 Abs. 2 GG.

Die Beiträge dieses Heftes stellen in ihrer Gesamtheit eine gründliche Auseinandersetzung mit der Frage des Parteiverbots in einer freiheitlichen Demokratie dar. Entsprechend ihrem Charakter einer Sammlung von Beiträgen derselben drei Autoren sind Wiederholungen unvermeidlich. Auch in der Wiederholung geben sie aber wichtige Denkanstöße für die gebotene restriktive Auslegung der Grundgesetzbestimmung über das Parteiverbot. Dieser positive Gesamteindruck bleibt festzuhalten, auch wenn die Ausführungen von Meier, Leggewie und Lichdi nicht ausnahmslos zu überzeugen vermögen.

Die Dominanz eines Präventionsdenkens mag man zu Recht kritisch sehen, zumal in einer gefestigten Demokratie. Der Präventionsgedanke selbst ist aber dem Grundgesetz zu eigen und nicht in Abrede zu stellen – was die Autoren richtigerweise auch nicht tun. Ihre Einwände gegen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben manches für sich, gleichwohl ist – antikritisch – festzuhalten, dass das Gericht die Regelung des Art. 21 Abs. 2 GG aktualisiert hat und sich dabei bemüht hat, die Verbotsvoransetzungen restriktiv auszulegen, zugleich aber sie anwendungsfähig zu halten. Das kann man dem Gericht nicht vorwerfen.

Die praktische Grenzziehung zwischen erlaubter, auch extremer Opposition und verfassungswidriger Aktivität wird immer eine Sache des Einzelfalles bleiben müssen. Wenn die Autoren eine „praxistaugliche Eingriffsschwelle mit Augenmaß“ (S. 76) fordern, wer möchte ihnen da widersprechen? Allein, wie soll eine solche Konstruktion ex ante genau aussehen? Eine am in seinen Einzelheiten nicht vorhersehbaren Fall orientierte „empirisch gesättigte Prognose“ (S. 76) ist gefragt, ja, diese Grenzziehung kann aber erst am je gegebenen Fall vorgenommen werden. Abstrakte Kriterien führen hier nur sehr begrenzt weiter. Erst für den jeweiligen Fall ist die Balance zwischen Freiheitssicherung und vorsorglicher Sicherheitsbemühung zu leisten. Auch die Autoren dieses Heftes vermögen dem Dilemma des Parteiverbotes nicht durch abstrakte Formeln zu entkommen.

Prof. Dr. Martin Morlok

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, in: NJW 2017, 611 ff. (Antrag auf Verbot der NPD nicht erfolgreich – NPD verfassungsfeindlich, jedoch fehlende Potentialität der Zielerreichung)

BVerwG, Urteil vom 13.09.2017 – 10 C 6.16, in: NWVBl 2018, 101 ff. (Rechtswidrigkeit der „Licht-Aus-Aktion“ des Düsseldorfer Oberbürgermeisters und des Aufrufs zur Teilnahme an einer Gegendemonstration)

BGH, Urteil vom 16.03.2017 – I ZR 13/16, in: NJW 2017, 3153 ff. (Presserechtlicher Auskunftsanspruch gegen Behörde bei Verdacht einer indirekten Partei- oder Wahlkampffinanzierung)

BGH, Beschluss vom 11.05.2017 – I ZR 147/16, in: ZUM 2018, 50 f. (Verwendung von Musikwerken im Wahlkampf einer politischen Partei ist besonders geeignet, die Interessen der Urheber zu beeinträchtigen)

Oberster Gerichtshof Wien, Entscheidung vom 29.04.2017 – 6 Ob 62/17m, online veröffentlicht bei juris (Rechtsschutz in Österreich: Zur Wirksamkeit eines Parteiausschlusses wegen Beleidigung von Parteikollegen und -organen)

VGH Kassel, Beschluss vom 11.07.2017 – 8 B 1144/17, in: HGZ 2017, 289 ff. (Neutralitätspflicht für Facebook-Account des Oberbürgermeisters von Frankfurt)

VGH Kassel, Urteil vom 12.10.2017 – 4 A 626/17, online veröffentlicht bei juris (Waffengesetzliche Unzuverlässigkeit eines NPD-Kandidaten und -funktionärs)

OLG Köln, Beschluss vom 17.11.2017 – 1 W 17/17, online veröffentlicht bei juris (Beschwerde gegen Festsetzung eines Ordnungsgeldes wegen Verstoßes gegen eine den Parteienamen betreffende Verbotsverfügung)

LG Bonn, Beschluss vom 05.04.2017 – 10 O 384/16, nicht veröffentlicht (Festsetzung eines Ordnungsgeldes aufgrund des Verstoßes gegen die einen Parteienamen betreffende Verbotsverfügung)

LG Köln, Urteil vom 04.04.2017 – 31 O 44/17, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Unterlassung der Benutzung der Kurzbezeichnung einer politischen Partei aufgrund einer Verwechslungsgefahr)

VG Berlin, Urteil vom 08.05.2017 – 2 K 69.16, online veröffentlicht bei juris (Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes wird nicht durch Parteiengesetz verdrängt)

VG Frankfurt, Beschluss vom 21.04.2017 – 7 L 3565/17.F, online veröffentlicht bei juris (Neutralitätspflicht für Facebook-Account des Oberbürgermeisters von Frankfurt)

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 21.02.2017 – 14 K 2217/14, online veröffentlicht bei juris (Versammlungsverbot einer Veranstaltung der Partei "Die Rechte")

VG Köln, Beschluss vom 30.03.2017 – 4 L 750/17, online veröffentlicht bei juris (Untersagung von Äußerungen von kommunalen Mandatsträgern)

VG Köln, Beschluss vom 12.10.2017 – 4 L 4065/17, online veröffentlicht bei juris (Verstoß gegen Neutralitätspflicht durch Veröffentlichung von Äußerungen eines Bürgermeisters auf Internetseite)

2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 21.03.2017 – 2 BvQ 2/17, online veröffentlicht bei juris (Fehlen eines auf den Bundesverband einer politischen Partei eingetragenen Girokontos für sich genommen kein schwerer Nachteil)

VerfGH des Saarlandes, Beschluss vom 16.03.2017 – Lv 3/17, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch von Parteien auf Teilnahme an Fernsehsendungen vor einer Landtagswahl – „Elefantenrunde“)

VGH Mannheim, Beschluss vom 20.09.2017 – 1 S 2139/17, in: NVwZ-RR 2018, 174 ff. (Gebot der abgestuften Chancengleichheit gilt auch für Zulassung zu einer Podiumsdiskussion anlässlich der Bundestagswahl 2017)

OVG Greifswald, Urteil vom 11.07.2017 – 1 LB 92/15, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch einer politischen Partei auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von Wahlplakaten)

OVG Münster, Beschluss vom 21.04.2017 – 5 B 467/17, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch einer Partei auf Teilnahme an Veranstaltungen der Landeszentrale für politische Bildung)

OVG des Saarlandes, Beschluss vom 13.03.2017 – 2 B 340/17, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch von Parteien auf Teilnahme an Fernsehsendungen vor einer Landtagswahl – „Elefantenrunde“)

OVG des Saarlandes, Beschluss vom 10.07.2017 – 2 B 554/17, in: NVwZ 2018, 183 f. (Überlassung von kommunalen Räumlichkeiten zur Durchführung einer Kandidatenaufstellungsversammlung der NPD)

OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13.09.2017 – 4 MB 52/17, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von weiteren Wahlplakaten zur Bundestagswahl)

VG Ansbach, Beschluss vom 07.09.2017 – AN 4 S 17.01868, online veröffentlicht bei juris (Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage bzgl. Widerruf der Zulassung der Nutzung einer städtischen Halle für eine Wahlkampfveranstaltung der AfD)

VG Bayreuth, Beschluss vom 26.06.2017 – B 5 E 17.424, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Zugang zu öffentlicher Einrichtung für die Durchführung einer politischen Veranstaltung)

VG Düsseldorf, Beschluss vom 20.04.2017 – 20 L 1740/17, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung des Antrags einer Partei auf Teilnahme an Veranstaltungen der Landeszentrale für politische Bildung)

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 02.05.2017 – 14 L 1316/17, online veröffentlicht bei juris (Rechtswidrige Beseitigungsanordnung für Wahlplakat)

VG Minden, Beschluss vom 14.03.2017 – 2 L 493/17, online veröffentlicht bei juris (Auskunftsanspruch einer politischen Partei zu Verfügbarkeit öffentlicher Räumlichkeiten im Rahmen des Landtagswahlkampfes)

VG Minden, Beschluss vom 09.08.2017 – 2 L 1635/17, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Überlassung der Aula einer Gesamtschule für eine parteipolitische Veranstaltung im Rahmen des Bundestagswahlkampfes)

VG München, Beschluss vom 11.04.2017 – M 7 S 17.1453, online veröffentlicht bei juris (Widerruf der Überlassung von Räumlichkeiten an eine politische Partei)

VG München, Beschluss vom 05.09.2017 – M 2 E 17.4006, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von Wahlplakaten im öffentlichen Straßenraum)

VG Münster, Beschluss vom 11.05.2017 – 1 L 836/17, online veröffentlicht bei juris (Anspruch einer politischen Partei auf Zugang zu kommunalen Räumlichkeiten)

VG des Saarlandes, Beschluss vom 24.02.2017 – 3 L 261/17, online veröffentlicht bei juris (Zum Anspruch von Parteien auf Teilnahme an Fernsehsendungen vor einer Landtagswahl – „Elefantenrunde“)

VG des Saarlandes, Beschluss vom 06.07.2017 – 3 L 1108/17, nicht veröffentlicht (Überlassung von kommunalen Räumlichkeiten zur Durchführung einer Kandidatenaufstellungsversammlung der NPD)

VG Schleswig, Beschluss vom 17.08.2017 – 3 B 110/17, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von weiteren Wahlplakaten zur Bundestagswahl)

VG Stuttgart, Beschluss vom 19.09.2017 – 9 K 14955/17, online veröffentlicht bei juris (Ablehnung eines Antrags auf Zulassung zu einer Podiumsdiskussion anlässlich der Bundestagswahl 2017)

3. Parteienfinanzierung

BFH, Urteil vom 20.03.2017 – X R 55/14, in: DStRE 2017, 1162 ff. (Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen)

VGH Kassel, Urteil vom 05.04.2017 – 8 C 459/17.N, in: NVwZ 2017, S. 886-889 (Teilhabe von Fraktionen verfassungsfeindlicher Parteien an Fraktionszuwendungen der Gemeinde)

OVG Münster, Urteil vom 17.02.2017 – 15 A 1676/15, in: KommJur 2017, 410 ff. (Rechtswidrigkeit eines Ratsbeschlusses über die Anpassung der Zuwendungen für die Ratsfraktionen)

VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – VG 2 K 413.16, online veröffentlicht bei juris („Kauf kein' Scheiß [Gold] [bei der AfD], kauf GELD [bei uns]!“-Aktion der PARTEI führt weder zu Rückzahlung der staatlichen Parteienfinanzierung noch zu Strafzahlung)

4. Parteien und Parlamentsrecht

VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.07.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris (Organstreit eines Abgeordneten der AfD-Fraktion des Landtages Baden-Württemberg gegen Fraktionssanktionen – Ablehnung Befangenheitsantrag)

VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 02.08.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris (Organstreit eines Abgeordneten der AfD-Fraktion des Landtages Baden-Württemberg gegen Fraktionssanktionen – Zurückweisung eines Antrages auf einstweilige Anordnung mangels Dringlichkeit)

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.10.2017 – 1 GR 35/17, online veröffentlicht bei juris (Organstreit eines Abgeordneten der AfD-Fraktion des Landtages Baden-Württemberg gegen Fraktionssanktionen)

OVG Münster, Urteil vom 14.09.2017 – 15 A 2785/15, online veröffentlicht bei juris (Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Ordnungsrufs gegenüber einem Ratsmitglied)

OLG Dresden, Urteil vom 09.05.2017 – 4 U 102/17, online veröffentlicht bei juris (Zuständigkeit der Zivilgerichte für Rechtsstreit zwischen zwei Landtagsfraktionen über die Zulässigkeit von Äußerungen in Informationsschriften zur Öffentlichkeitsarbeit)

VG Düsseldorf, Urteil vom 31.03.2017 – 1 K 15544/16, online veröffentlicht bei juris (Zur Sitzungsleitungsfunktion des Bürgermeisters bei der Verteilung von Redezeiten)

VG Düsseldorf, Urteil vom 20.10.2017 – 1 K 8645/16, online veröffentlicht bei juris (Fehlende Klagebefugnis für Feststellungsklage, welche die abstrakte Frage zum Gegenstand hat, ob eine als solche anerkannte Fraktion im Rat einer Gemeinde rechtsidentisch mit einer ursprünglich gegründeten Fraktion ist)

VG Düsseldorf, Urteil vom 20.10.2017 – 1 K 15366/17, online veröffentlicht bei juris (Ordnungsruf des Ratsvorsitzenden ist kein Instrument zur Ausschließung bestimmter inhaltlicher Positionen aus der Debatte)

VG Köln, Beschluss vom 09.02.2017 – 6 L 2426/16, online veröffentlicht bei juris (Anspruch auf Zugang zu abschließenden Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes betreffend Fraktionen)

5. Parteien und Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, online veröffentlicht bei juris (Wahlprüfungsbeschwerde: Einführung einer Eventualstimme ist verfassungsrechtlich nicht geboten)

BVerfG, Beschluss vom 15.08.2017 – 2 BvC 67/14, online veröffentlicht bei juris (Unzulässigkeit eines Befangenheitsantrages im Wahlprüfungsverfahren gegen Richter am BVerfG)

BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 1/17, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde: Fehlendes Rechtsschutzinteresse wegen Versäumnis fristgerechter Einreichung von Kreiswahlvorschlägen oder Landeslisten)

BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 2/17, in: NVwZ 2017, 1450 ff. (Nichtanerkennungsbeschwerde: Fehlende Parteieigenschaft einer Vereinigung, die nach Organisationsgrad und Aktivitäten zur Einflussnahme auf politische Willensbildung nicht imstande ist)

BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 3/17, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde: Fehlender Nachweis der Beschlussfassung eines Parteitags über das vorgelegte Parteiprogramm)

BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 4/17, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde: Fehlende Beschwerdebegründung)

- BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 5/17, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde: Verspätete Wahlbeteiligungsanzeige beim Bundeswahlleiter)
- BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 6/17, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde: Nichteinhaltung der Schriftform bei Einreichung per E-Mail)
- BVerfG, Beschluss vom 25.07.2017 – 2 BvC 7/17, online veröffentlicht bei juris (Nichtanerkennungsbeschwerde: Unzulässigkeit wegen Nichteinhaltung der Beschwerdefrist)
- BVerfG, Kammerbeschluss (ohne Begründung) vom 06.06.2017 – 2 BvR 417/17, online veröffentlicht bei juris (Wählbarkeit der CDU bei Bundestagswahlen in Bayern)
- VerfGH Berlin, Beschluss vom 08.03.2017 – 160/16, in: NVwZ-RR 2017, 633 ff. (Wahlprüfungsverfahren: Wahl der Mitglieder einer Bezirksverordnetenversammlungen nach Höchstzahlverfahren d'Hondt zulässig)
- HVerfG, Urteil vom 23.01.2017 – 8/15, in: NordÖR 2017, 271 ff. („Scheinkandidatur“ eines Wahlbewerbers begründet keinen beachtlichen Wahlfehler)
- VerfGH NRW, Beschluss vom 27.06.2017 – 13/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel: Zur ordnungsgemäßen Vertretung im Organstreitverfahren)
- VerfGH NRW, Beschluss vom 27.06.2017 – 14/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel: kommunale Wählervereinigungen im landesrechtlichen Organstreit nicht beteiligtenfähig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 9/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 11/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 15/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 16/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 17/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 18/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerfGH NRW, Urteil vom 21.11.2017 – 21/16, online veröffentlicht bei juris (Verfassungsunmittelbare Sperrklausel für Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage verfassungswidrig)
- VerwGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.08.2017 – 1 S 1367/17, online veröffentlicht bei juris (Wahlbeeinflussung durch Wahlwerbung am Wahllokal)
- VerwGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.07.2017 – 1 S 1240/16, in: VBIBW 2018, 63 ff. (Zulässigkeit der Absenkung des aktiven Wahlalters für Kommunalwahlen in Baden-Württemberg auf 16 Jahre)
- OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 17.10.2017 – 4 L 88/16, online veröffentlicht bei juris (Anforderungen an politische Parteien für die Bestimmung der Bewerber für Kommunalwahl)
- OLG Saarbrücken, Urteil vom 12.07.2017 – 1 U 80/17, online veröffentlicht bei juris (Ungültige Kandidatenliste zur Bundestagswahl wegen Aufstellung durch unzuständiges Gremium)
- LG Saarbrücken, Urteil vom 01.06.2017 – 15 O 78/17, online veröffentlicht bei juris (Verletzung individueller Rechte des Parteimitglieds durch Entscheidung eines unzuständigen Gremiums über die Landesliste)
- VG Hannover, Urteil vom 21.06.2017 – 1 A 454/17, online veröffentlicht bei juris (Wahlrechtliche Spezialregelung in § 52b NKWG gilt auch für Frist zur Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Wahlprüfungsklage)
- VG Karlsruhe, Urteil vom 13.04.2017 – 10 K 6725/16, online veröffentlicht bei juris (Wahlbeeinflussung durch Wahlwerbung am Wahllokal)

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 23 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung“, S. 188 ff., aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2017 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Achenbach, Jelena von: Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl 2017, S. 491-515.

Alex, Karsten: Patt im Ausschuss, Peter Lang, Frankfurt a.M. u.a. 2017.

Anan, Deniz: Parteiprogramme im Wandel – Ein Vergleich von FDP und Grünen zwischen 1971 und 2013, Springer VS, Wiesbaden 2017.

Apitz, Wilfried: Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen als Spenden? (Zugleich Entscheidungsbesprechung zu BFH vom 20.03.2017 – X R 55/14), in: EStB 2017, S. 351-352.

Arnim, Hans Herbert von: Selbstbedienung in Südwest-Manier: Die Diätencoups in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Eine Streitschrift, Duncker & Humblot, Berlin 2017.

Arnim, Hans Herbert von: Politische Parteien: Populismus von oben?, in: DVBl 2017, S. 1057-1065.

Backes, Uwe: Parteiverbote im demokratischen Verfassungsstaat – Das Urteil im zweiten NPD-Verbotsverfahren in vergleichender Perspektive, in: Jahrbuch Extremismus und Demokratie 2017, S. 13-26.

Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Nomos, Baden-Baden 2017.

Bammerlin, Ralf: Direkte Demokratie ist kein Hexenwerk, in: Berliner Republik 2017, S. 58-59.

Barczak, Tristan: Verfassungswidrigkeit der verfassungsunmittelbaren Sperrklausel für Kommunalwahlen, in: NWVBl 2017, S. 133-141.

Basakoglu, Nina: Die Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz – Eine Untersuchung hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit unter Einbeziehung europarechtlicher Aspekte, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2017.

Baumann, Markus/Debus, Marc/Gross, Martin: Strenght of weakness? Innerparteiliche Heterogenität, divergierende Koalitionspräferenzen und die Ergebnisse von Koalitionsverhandlungen in den deutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift 2017, S. 179-204.

Bechler, Lars: Verdeckte staatliche Parteienfinanzierung – Kein Fall für das Bundesverfassungsgericht?, in: Scheffczyk, Fabian/Wolter, Kathleen (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 4, De Gruyter, Berlin 2017, S. 387-412.

Behnke, Joachim/Decker, Frank/Grotz, Florian/Vehrkamp, Robert/Weinmann, Philipp: Reform des Bundestagswahlsystems – Bewertungskriterien und Reformoptionen, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2017.

Belafi, Matthias: Der Erfolg der FPÖ: Österreichs Parteien- und Regierungssystem unter Druck, in: ZfP 2017, S. 364-383.

Berge, Benjamin von dem/Poguntke, Thomas: Varieties of Intra-Party Democracy: Conceptualisation and Index Construction, in: Scarrow, Susan E./Webb, Paul D./Poguntke, Thomas (eds.): Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 136-157.

Bergmann, Knut/Diermeier, Matthias/Niehus, Judith: Die AfD: Eine Partei der sich ausgeliefert fühlenden Durchschnittsverdiener?, in: ZParl 2017, S. 57-75.

- Bértoa, Fernando Casal/van Biezen, Ingrid*: The Regulation of Post-Communist Party Politics, Routledge, 2018.
- Beyme, Klaus von*: Parteien und Populismus, in: Jahrbuch Extremismus und Demokratie 2017, S. 27-41.
- Bickenbach, Christian*: Kampf gegen eine Hydra – Rechtliche Mittel gegen den Rechtsextremismus, in: DVBl 2017, S. 149-157.
- Bieber, Christoph*: Online-Wahlkampf zur Bundestagswahl, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 2017, S. 471-478.
- Blätte, Andreas/Wüst, Andreas M.*: Der migrationsspezifische Einfluss auf parlamentarisches Handeln: Ein Hypothesentest auf der Grundlage von Redebeiträgen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages 1996 – 2013, in: Politische Vierteljahresschrift 2017, S. 205-233.
- Bloch Rubin, Ruth*: Building the Bloc, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Boehl, Henner Jörg*: Zu viele Abgeordnete im Bundestag?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2017, S. 197-201.
- Boehme-Neßler, Volker*: Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteirechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien, in: NVwZ 2017, S. 528-531.
- Bolin, Niklas/Aylott, Nicolas/Berge, Benjamin von dem/Poguntke, Thomas*: Patterns of Intra-Party Democracy across the World, in: Scarrow, Susan E./Webb, Paul D./Poguntke, Thomas (eds.): Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 158-184.
- Braml, Josef*: The Party Is Over: Zum Zustand der Parteien und des politischen Systems in den USA, in: ZParl 2017, S. 423-439.
- Brüning, Christoph/Schmidt-Jortzig, Edzard*: Fünf Jahre Legislaturperiode? Pro und contra, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2017, S. 250.
- Buchholtz, Gabriele*: Demokratie und Teilhabe in der digitalen Zeit, in: DÖV 2017, S. 1009-1017.
- Bukow, Sebastian/Jun, Uwe* (Hrsg.): Parteien unter Wettbewerbsdruck, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Cancik, Pascale*: „Effektive Opposition“ im Parlament – eine ausgefallene Debatte?, in: ZParl 2017, S. 516-534.
- Cyr, Jennifer*: The fates of political parties. Institutional crisis, continuity, and change in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Däubler, Thomas*: Das Einstimmen-Mischwahlsystem bei baden-württembergischen Landtagswahlen: Wie fehlende Listen zur ungleichen deskriptiven Repräsentation von Stadt und Land in den Fraktionen beitragen, in: ZParl 2017, S. 141-156.
- Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, 3. Aufl., Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Diehl, Andrea*: Parlamentarische Minderheiten- und Oppositionsrechte, in: Scheffczyk, Fabian/Wolter, Kathleen (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 4, De Gruyter, Berlin 2017, S. 491-517.
- Ebert, Björn P./Karaosmanoğlu, Cem*: Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 (2 BvB 1/13) – Zum Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschland, in: DVBl 2017, S. 375-378.
- Eder, Christian*: „Rote Karte“ gegen „Spinner“? Bedeutung und Reichweite staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung, Duncker & Humblot, Berlin 2017.
- Edinger, Florian*: Zum Recht einer Fraktion auf eine Anhörung im Ausschuss. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Sachsen vom 27. Oktober 2016, in: ZParl 2017, S. 157-162.
- Emek, Seyda*: Die Europäisierung des Parteiverbots – dargelegt am NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: RuP 2017, S. 174-185.
- Enzensperger, Daniel*: Zum Recht der Abgeordnetenentschädigung in Baden-Württemberg, in: VBIBW 2017, S. 451-454.

- Ferreau, Frederik*: Die Sanktionierung von Parteien und das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb – Eine verfassungsdogmatische und -theoretische Betrachtung angesichts der beabsichtigten Änderung des Artikels 21 GG, in: DÖV 2017, S. 494-500.
- Ferreau, Frederik*: Grenzen staatlicher Beteiligung am politischen Diskurs, in: NVwZ 2017, S. 1259-1263.
- Finke, Patrick/Souris, Antonios*: Die Veralltäglicung von Parteipolitik im Bundesrat? Ein neuer Datensatz zu den Voten in den Ausschüssen, in: ZParl, 2017, S. 773-784.
- Franz, Manuel/Gawehns, Florian*: Drittbewerber bei US-Präsidentenwahlen: chancenlos, aber wahlentscheidend?, in: ZParl 2017, S. 311-328.
- Frau, Robert*: Nochmals zum Rechtsschutz für Kleinstparteien: Nichtanerkennungsbeschwerden bei der Bundestagswahl 2017, in: DÖV 2018, S. 152-157.
- Frick, Verena/Lembcke, Oliver W./Lhotta, Roland* (Hrsg.): Politik und Recht. Umriss eines politikwissenschaftlichen Forschungsfeldes, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Gadinger, Jan*: Verfassungswidriges Verfassungsrecht? Die Änderung des Art. 21 Abs. 3 GG und ihre Auswirkungen auf die Chancengleichheit der Parteien, in: KommP Wahlen 2017, S. 134-142.
- Gassert, Philipp/Hennecke, Hans Jörg* (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik – Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn 2017.
- Gehlen, Andreas von*: Parteiendemokratien – Zur Legitimation der EU-Mitgliedstaaten durch politische Parteien, De Gruyter, Oldenbourg 2017.
- Glauben, Paul*: Wahlprüfung als Garantie des unverfälschten Willens des Souveräns, in: NVwZ 2017, S. 1419-1424.
- Green, Jane/Jennings, William J.*: The politics of competence. Parties, public opinion and voters, University Printing House, Cambridge et al. 2017.
- Grigat, Stephan* (Hrsg.): AfD & FPÖ: Antisemitismus, völkischer Nationalismus und Geschlechterbilder, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Grunden, Timo/Janetzki, Maximilian/Salandi, Julian*: Die SPD – Evolution einer Partei, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Grzeszick, Bernd*: Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, in: NVwZ 2017, S. 985-992.
- Güllner, Manfred*: Der vergessene Wähler – vom Aufstieg und Fall der Volksparteien, Tectum, Baden-Baden 2017.
- Gusy, Christoph*: Justiz als Hüterin „politischer Neutralität“ der Wissenschaft?, in: RuP 2017, S. 36-45.
- Gusy, Christoph*: Verfassungswidrig, aber nicht verboten!, in: NJW 2017, S. 601-604.
- Hagevi, Magnus/Enroth, Henrik* (eds.): Cartelisation convergence or increasing similarities. Lessons from parties in parliament, ECPR, Colchester 2017.
- Hamdorf, Kai*: Auskunftsrechte des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, in: Scheffczyk, Fabian/Wolter, Kathleen (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 4, De Gruyter, Berlin 2017, S. 467-489.
- Hans, Barbara*: Inszenierung von Politik. Zur Funktion von Privatheit, Authentizität, Personalisierung und Vertrauen, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Harfst, Philipp/Kubbe, Ina/Poguntke, Thomas* (Hrsg.): Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Heeß, Katja*: Einschränkung der Mehrheitsdemokratie? Institutioneller Wandel und Stabilität von Vetopunkten, Nomos, Baden-Baden 2017.

- Heidelberger, Anja*: Die Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz – Psychologische und soziale Einflüsse auf die Abstimmungsneigung, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Heinisch, Reinhard/Holtz-Bacha, Christina/Mazzoleni, Oscar*: Political populism. A handbook, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Heisterkamp, Ulrich*: Think Tanks der Parteien? – Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2. Aufl., Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Helms, Ludger/Wineroither, David M.*: Die österreichische Demokratie im Vergleich, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Henneke, Hans-Günter*: Sieben Überhangsmandate der CSU haben zu mehr als 100 Ausgleichsmandaten der anderen Parteien geführt, in: DVBl. 2017, S. 1414-1415.
- Hentschke, Janine*: Diskursangebote und Anschlussdiskurse – Kleinparteien im Bundestagswahlkampf 2013, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Hettlage, Manfred C.*: BWahlG Gegenkommentar, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin 2017.
- Heusch, Andreas*: Demokratischer Wettbewerb auf kommunaler Ebene, in: NVwZ 2017, S. 1325-1332.
- Heußner, Hermann*: Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Direktdemokratie. Das fragwürdige Verhältnis der AfD zu Volksabstimmungen, in: NVwZ-Extra 17/2017, S. 1-6.
- Höhmman, Daniel*: Delegationsprobleme in Koalitionsregierungen. Ausschutsvorsitzende als Instrument der gegenseitigen Kontrolle von Regierungsparteien in den deutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift 2017, S. 593-617.
- Hornig, Eike-Christian*: Mythos direkte Demokratie – Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus, Budrich, Opladen u.a. 2017.
- Ignazi, Piero*: Party and democracy. The uneven road to party legitimacy, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Ipsen, Jörn*: Fraktionswechsel, Landtagsauflösung und Neuwahlen – eine Nachlese, in: NdsVBl 2017, S. 328-330.
- Ipsen, Jörn*: Verfassungswidrig, aber nicht verboten – Das NPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: RuP 2017, S. 3-8.
- Issacharoff, Samuel*: Die Defizite der Demokratie, in: Der Staat 3/2017, S. 329-355.
- Jacob, Peter*: Türkische Wahlen und türkischer Wahlkampf in Deutschland. Rückblick und Ausblick, in: NVwZ 2017, S. 1173-1174.
- Jesse, Eckhard*: Nach der Bundestagswahl 2017: AfD und Die Linke – Wieviel Populismus steckt in ihnen?, in: Politische Studien 2017, S. 41-51.
- Joseph, Manuel*: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Besoldung von kommunalen Wahlbeamten, in: NVwZ 2017, S. 750-755.
- Jungblut, Jens/Weber, Regina*: Karriereschmieden und Jugendorganisationen?, in: ZfP 2017, S. 115-142.
- Jürgensen, Sven*: Anmerkung zu dem Urteil des BSG vom 18.2.2016 – B 3 KS 1/15 R (Künstlersozialversicherung, Einkünfte von Kommunalpolitikern), in: SGb 2017, S. 151-155.
- Jürgensen, Sven*: Wahlsystem und Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: Sokolov, Ewgenij/Roßner, Sebastian (Hrsg.), Durchsetzbarkeit von Verfassungsrecht – Didaktik und Durchführung eines internationalen Moot Courts, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2017, S. 111-120.
- Jürgensen, Sven/Sokolov, Ewgenij*: Anfängerklausur – Öffentliches Recht: Staatsorganisationsrecht – Freund, Feind, Fraktionsfreund, in: JuS 2018, S. 36-41.

- Jusko, Karen Long*: Who Speaks for the Poor? Electoral Geography, Party Entry, and Representation, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Kämper, Heidrun*: Das Grundsatzprogramm der AfD und seine historischen Parallelen. Eine Perspektive der Politolinguistik, in: Sprachreport 2017, S. 1-21.
- Kern, Anna*: Identifikation mit politischen Parteien und Demokratiezufriedenheit: Eine Längsschnittanalyse zum Einfluss von Parteidentifikation in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 2017, S. 49-74.
- Kersten, Jens*: Schwarmdemokratie – Der digitale Wandel des liberalen Verfassungsstaats, Mohr Siebeck, Tübingen 2017.
- Kingreen, Thorsten*: Auf halbem Weg von Weimar nach Straßburg: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im NPD-Verbotsverfahren, in: Jura 2017, S. 499-511.
- Kliegel, Thomas*: Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern gegenüber politischen Parteien, in: Scheffczyk, Fabian/Wolter, Kathleen (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Bd. 4, De Gruyter, Berlin 2017, S. 413-438.
- Kloepfer, Michael*: Parteienfinanzierung und NPD-Urteil – Zum Ausschluss der staatlichen Teilfinanzierung für verfassungsfeindliche Parteien, in: NVwZ 2017, S. 913-920.
- Koch, Thomas*: Wahlrecht und Melderecht – zur Problematik der „Hauptwohnung“, in: NWVBl. 2017, S. 197-199.
- Kolleck, Alma*: Politische Diskurse online – Einflussfaktoren auf die Qualität der kollektiven Meinungsbildung in internetgestützten Beteiligungsverfahren, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Kopecky, Petr*: Parliaments in the czech and slovak republics, Routledge 2017.
- Kopke, Christoph/Kühnel, Wolfgang* (Hrsg.): Demokratie, Freiheit und Sicherheit, Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans-Gerd Jaschke, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Korte, Karl-Rudolf/Schoofs, Jan/Switek, Niko/Thierse, Stefan/Weissenbach, Kristina*: Entscheidungsmuster in deutschen Parteien und die Zukunft der Parteiendemokratie, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Koschkar, Martin/Nestler, Christian*: Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 4. September 2016: Zäsur des regionalen Parteienwettbewerbs und Fortsetzung der Großen Koalition, in: ZParl 2017, S. 25-39.
- Kramer, Urs/Bahr, Vanessa/Hinrichsen, Tim/Voß, Nadine*: Kommunale Sperrklauseln auf Verfassungsebene, in: DÖV 2017, S. 353-362.
- Krause, André*: Rechtspopulismus im Spiegel der niederländischen Presse – Pim Fortuyn und Geert Wilders als Herausforderung für Journalisten, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Krewel, Mona*: Modernisierung deutscher Wahlkämpfe? Kampagnenkommunikation zwischen 1957 und 1965, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Krüper, Julian*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 (2 BvB 1/13) – Zum Antrag auf Verbot der NPD im Rahmen des Art. 21 Abs. 2 GG, in: ZJS 2017, S. 365-369.
- Kuch, David*: Politische Neutralität in der Parteiendemokratie, in: AöR 142 (2017), S. 491-527.
- Langston, Joy K.*: Democratization and authoritarian party survival. Mexico's PRI, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Laubinger, Hans-Werner*: Verfassungswidrigkeit politischer Parteien – Entscheidung durch den Bundestagspräsidenten?, in: ZRP 2017, S. 55-57.
- Leggewie, Claus/Brie, Michael/Candeias, Mario/Heinrich, Claus*: Adios Rot-grün!?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2017, S. 75-93.

- Leggewie, Claus/Lichdi, Johannes/Meier, Horst*: "Hohe Hürden" sehen anders aus – Das abermalige Verbotverfahren gegen die NPD, Kritik des Urteils (Teil 3), in: *Recht und Politik* 2017, S. 145-173.
- Leisner, Walter*: Vom „Parteienstaat“ zur „Führungsdemokratie“: Frankreich „En Marche“, in: *NVwZ* 2017, S. 1347-1348.
- Linhart, Eric*: Politische Positionen der AfD auf Landesebene: Eine Analyse auf Basis von Wahl-O-Mat-Daten, in: *ZParl* 2017, S. 102-123.
- Linke, Tobias*: Verbotsunwürdige Verfassungsfeinde, streitbare, aber wertarme Demokratie und problematische Sanktionsalternativen, in: *DÖV* 2017, S. 483-494.
- Lück, Dominik*: Aktuelle Rechtsprechung zum Kommunalrecht: Zur Rechtsstellung fraktionsloser kommunaler Vertreter, in: *KommJur* 2017, 405-410.
- Lütjen, Torben*: Zeiten des Aufruhrs: Die Vorwahlen zur US-Präsidentschaftswahl 2016 und der Vormarsch der Partei-Außenseiter, in: *ZParl* 2017, S. 271-286.
- Mayer, Sabrina Jasmin*: Die Parteiidentifikation: Eine Konstruktvalidierung neuer Maße auf Basis des Ansatzes sozialer Identität, Springer VS, Wiesbaden 2017.
- Mehde, Veith/Seckelmann, Margrit* (Hrsg.): Zum Zustand der repräsentativen Demokratie – Beiträge des Symposiums anlässlich des 80. Geburtstags von Hans Peter Bull, Mohr Siebeck, Tübingen 2017.
- Meier, Horst/Leggewie, Claus/Lichdi, Johannes*: Das zweite Verbotverfahren gegen die NPD – Analyse, Prozessreportage, Urteilskritik, *Recht und Politik Beiheft 1*, Duncker & Humblot, Berlin 2017.
- Merten, Heike*: Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie, in: F. Decker/V. Neu (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, 3. Auflage, Springer VS, Wiesbaden 2017, S. 79-113.
- Meyer, Hubert*: Anmerkung zu VGH Kassel, U. v. 05.04.2017 – 8 C 459/17.N (Teilhabe von Fraktionen verfassungsfeindlicher Parteien [hier: NPD] an kommunalen Fraktionszuschüssen), in: *NVwZ* 2017, S. 888-889.
- Meyer, Hubert*: *Recht der Ratsfraktionen*, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden 2017.
- Mielke, Gerd*: Eine neue Etappe des deutschen Parteiensystems? Annäherungen an die Bundestagswahl 2017, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit* 2017, S. 244-253.
- Milbradt, Björn/Biskamp, Floris/Albrecht, Yvonne/Kiepe, Lukas* (Hrsg.): Ruck nach Rechts? – Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und die Frage nach Gegenstrategien, Budrich, Opladen u.a. 2017.
- Milker, Jens*: Äußerungen von Hoheitsträgern im Wahlkampf und darüber hinaus, in: *JA* 2017, 647-654.
- Misol, Arne*: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrklausel bei der Wahl des Europäischen Parlaments – eine kritische Würdigung, in: Scheffczyk, Fabian/Wolter, Kathleen (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern*, Bd. 4, De Gruyter, Berlin 2017, S. 359-386.
- Moench, Oliver*: Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsausschüsse: Zulässigkeit und Grenzen der Delegation parlamentarischer Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung von Entscheidungsbefugnissen, Duncker & Humblot, Berlin 2017.
- Mohamed, Jean*: Bundeswahlrecht für Auslandsdeutsche – Rechtspraktische und rechtspolitische Überlegungen, in: *DÖV* 2017, S. 890-899.
- Morgenstern, Scott*: *Are Politics Local?*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Morlok, Martin*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG vom 17.08.1956 (2 BvG 1/60) – Zur Verfassungswidrigkeit der KPD, in: *NJW* 2017, S. 3063-3064.
- Morlok, Martin*: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 27.04.2017 (6 C 5/15) - Zu der Frage einer wirksamen Selbstanzeige nach § 23b PartG, in: *NVwZ* 2017, S. 159-160.
- Morlok, Martin*: Kein Geld für verfassungsfeindliche Parteien?, in: *ZRP* 2017, S. 66-69.

- Morlok, Martin*: Notwendigkeit und Schwierigkeit eines Rechtes der Politik, in: DVBl 2017, S. 995-1002.
- Morlok, Martin/Kalb, Moritz*: Informationsansprüche und der Kernbereich politisch-parlamentarischer Willensbildung, Zugleich Besprechung von BVerwG, Urteil v. 25.6.2015 – 7 C 1.14, in: JZ 2017, S. 670-676.
- Morlok, Martin/Poguntke, Thomas/Sokolov, Ewgenij* (Hrsg.): Parteienstaat – Parteiendemokratie, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 52, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Müller, Jan-Werner*: What is Populism?, Penguin UK, 2017.
- Neumeier, Christian/Waldhoff, Christian*: Die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel im System des Parlamentsfragen, in: ZParl 2017, S. 163-185.
- Niclaß, Karlheinz*: Der diskrete Charme einer Minderheitsregierung, in: ZParl 2017, S. 211-215.
- Niedermayer, Oskar*: Die Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 18. September 2016. Zersplitterung des Parteiensystems und halber Machtwechsel, in: ZParl 2017, S. 40-56.
- Niedermayer, Oskar*: Die Bundestagswahl 2017: ein schwarzer Tag für die Volksparteien, in: GWP 2017, S. 465-470.
- Niedermayer, Oskar*: Parteimitgliedschaften im Jahre 2016, in: ZParl 2017, S. 370-396.
- Panagopoulos, Costas*: Political campaigns. Context, conduct and consequences, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Pappi, Franz Urban/Kurella, Anna-Sophie/Bräuninger, Thomas*: Erststimmen generierende Merkmale der Direktkandidaten bei Bundestagswahlen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2017, S. 305-326.
- Penz, Marco*: Der Ausschluss der Presse von Parteitag – Medienöffentlichkeit in der Parteiendemokratie, VerwArch 108 (2017), S. 584-613.
- Poguntke, Thomas*: Changing or Getting Changed: The Example of the German Greens since 1979, in: Harfst, Philipp/Kubbe, Ina/Poguntke, Thomas (Hrsg.): Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy, Springer VS, Wiesbaden 2017, S. 87-103.
- Poguntke, Thomas/Scarrow, Susan E./Webb, Paul D.*: Political Party Organizations, in: Oxford Research Encyclopedia of Politics, doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.2276.
- Poier, Klaus/Saywald-Wedl, Sandra/Unger, Hedwig*: Die Themen der „Populisten“ – Mit einer Medienanalyse von Wahlkämpfen in Österreich, Deutschland, der Schweiz, Dänemark und Polen, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Putzer, Max*: Anmerkung zu einer Entscheidung des OVG Münster, Urteil vom 04.11.2016 (15 A 2293/15) – Zur Äußerungsbefugnis eines Oberbürgermeisters, in: DVBl 2017, S. 136-138.
- Pyschny, Anastasia/Hellmann, Daniel*: Wann ist „sicher“ sicher? Kriterien zur Operationalisierung sicherer Wahlkreise im Vergleich, in: ZParl 2017, S. 350-369.
- Rath, Christian*: Gastkommentar: Gleichbehandlung ist unverzichtbar. Das Bundesverfassungsgericht hat im Umfeld seines NPD-Urteils angeregt, unliebsame Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung auszuschließen, in: DRiZ 2017, S. 90.
- Reif-Spirek, Peter*: Die andere Republik – Notizen nach einer vorhersehbaren Niederlage, in: SPW 2017, S. 5-14.
- Reinisch, Kerstin*: Wahl ohne Wissen? Empirische Analyse zur Entpolitisierung der Wahlkampfberichterstattung deutscher Printmedien, Nomos, Baden-Baden 2017.
- Renner, Cornelius*: Persönlichkeitsschutz im Wahlkampf, in: GRUR 2017, S. 772-776.
- Richter, Michael*: Deutsche Parteien in der sorbischen Oberlausitz 1945-1953, Domowina-Verlag, Bautzen 2017.
- Rosenfelder, Joel*: Die Programmatik der AfD: Inwiefern hat sie sich von einer primär euroskeptischen zu einer rechtspopulistischen Partei entwickelt?, in: ZParl, S. 123-140.

Rothe, Kerstin: Pragmatismus in politischen Entscheidungsprozessen – Handlungsmodelle aus demokratietheoretischer Perspektive am Beispiel des Schulkonsenses, Nomos, Baden-Baden 2017.

Rütters, Peter: „Parlamentsfähig“? – Die Abgeordneten der AfD in den Landtagen und Bürgerschaften, in: ZParl 2017, S. 3-24.

Sachs, Michael: Staatsorganisationsrecht: Parteiverbotsverfahren, in: JuS 2017, S. 377-380.

Sack, Benjamin C.: Gewinnen, Verlieren und lokale Betroffenheit bei Volksabstimmungen: Auswirkungen auf die Demokratiezufriedenheit im zeitlichen und räumlichen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 2017, S. 75-97.

Scarrow, Susan E./Paul D. Webb/Thomas Poguntke (eds.): Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power, Oxford University Press, Oxford 2017.

Schaal, Gary S./Grotz, Florian: Führt mehr Demokratie zu weniger Demokratie?, in: Berliner Republik 2017, S. 42-47.

Schärdel, Julian: Vom euroskeptischen Herausforderer zur rechtsextremen Gefahr? Eine Untersuchung der regionalen Berichterstattung über die AfD in neun deutschen Landtagswahlkämpfen, in: ZParl 2017, S. 76-101.

Schmedes, Hans-Jörg: Regieren im semi-souveränen Parteienbundesstaat. Die administrativen und politischen Koordinierungsstrukturen in der Praxis des deutschen Föderalismus, in: ZParl 2017, S. 899-921.

Schmidt, Jan-Hinrik: Twitter-Nutzung von Kandidierenden der Bundestagswahl 2017, in: Media-Perspektiven 2017, S. 616-629.

Schmitt-Beck, Rüdiger/Deth, Jan W. van/Staudt, Alexander: Die AfD nach der rechtspopulistischen Wende. Wählerunterstützung am Beispiel Baden-Württembergs, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2017, S. 273-303.

Schneider, Hans-Peter/Schwarz, Kyrill-Alexander: Parlamentarische Opposition zwischen Effektivität und Egalität – Dokumentation des Verfahrens über Oppositions- und Minderheitenrechte vor dem Bundesverfassungsgericht, Nomos, Baden-Baden 2017.

Schönberger, Christoph/Schönberger, Sophie: Die AfD im Bundestag. Zum rechtlichen Umgang mit einem parlamentarischen Neuling, in: JZ 2018, S. 105-114.

Schönberger, Sophie: Der Plenarsaal als Ort des Gedenkens – Parlamentarische Rituale im Deutschen Bundestag, Der Staat (56) 2017, S. 441-472.

Schönberger, Sophie: Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht – Neujustierungen im Verständnis von Art. 21 GG, in: JZ 2017, S. 701-707.

Schreiber, Wolfgang (Hrsg.): BWahlG – Kommentar zum Bundeswahlgesetz, Carl Heymanns Verlag, 10. Aufl., Köln 2017.

Schwander, Timo: Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Beschluss vom 02.03.2017 (2 BvR 483/17) – Zur Ausübung amtlicher Funktionen durch ausländische Staatsoberhäupter bzw. Regierungsmitglieder fremder Staaten in Deutschland, in: ZJS 2017, S. 242-245.

Schwarz, Kyrill-Alexander: Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, in: NVwZ-Beilage 2017, S. 39-41.

Schwerdtfeger, Angela: Vereinbarungen zwischen Schwesterparteien im Verfassungsrecht, in: NVwZ 2017, S. 841-846.

Shirvani, Foroud: Das „scharfe Schwert“ des parteirechtlichen Transparenzgebots, in: NVwZ 2017, S. 1321-1325.

Shirvani, Foroud: Die Crux des Parteiverbots, in: DÖV 2017, S. 477-483.

Siegel, Thorsten/Hartwig, Sebastian: Die zweite Stufe des Parteiverbotsverfahrens – Zur Reichweite des so genannten Anknüpfungsverbots in den Materien des Besonderen Verwaltungsrechts, in: NVwZ 2017, S. 590-597.

Sokolov, Ewgenij/Roßner, Sebastian: Staatsorganisationsrecht: Demokratieprinzip – Organe der Repräsentativen Demokratie, in: Sokolov, Ewgenij/Roßner, Sebastian (Hrsg.), *Durchsetzbarkeit von Verfassungsrecht – Didaktik und Durchführung eines internationalen Moot Courts*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2017, S. 79-111.

Spoos, Georg: Wie weiter gegen Rechts? Der Erfolg der AfD und die Strategien der Linken, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2017, S. 67-76.

Steinbach, Armin: Social Bots im Wahlkampf, in: *ZRP* 2017, 101-105.

Ströbele, Maarit Felicitas: What Does Suburbia Vote for? – Changed Settlement Patterns and Political Preferences in Three European Countries, *Nomos*, Baden-Baden 2017.

Stumpf, Gerrit Hellmuth: Partei- und Ministeramt im Lichte des Verfassungsrechts – Ein Beitrag zur Auslegung der Inkompatibilität nach Art. 66 GG, in: *DVBl* 2017, S. 1265-1270.

Thiele, Alexander: Neugestaltung des Wahlrechts zur Wiederbelebung der Demokratie, in: *ZRP* 2017, S. 105-108.

Uhle, Arnd: Das Parteiverbot gem. Art. 21 II GG, in: *NVwZ* 2017, S. 583-590.

Vatter, Adrian/Freiburghaus, Rahel/Triaca, Ladina: Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich, in: *ZParl* 2017, S. 741-763.

Vergnon, Bastian: Die sudetendeutschen Sozialdemokraten und die bayerische SPD 1945 bis 1978, Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M. u.a. 2017.

Virchow, Fabian/Botsch, Gideon/Kopke, Christoph (Hrsg.): Verbote extrem rechter Parteien und Organisationen. Staatliche Verbotspolitik in der Bundesrepublik Deutschland zwischen „wehrhafter Demokratie“ und symbolischer Politik, 1951-2012, Springer VS, Wiesbaden 2017.

Volkmann, Uwe: Hat das Verfassungsrecht eine Theorie der Opposition – und braucht es eine?, in: *ZParl* 2017, S. 473-490.

Warg, Gunter: Nur der Kern des demokratischen Rechtsstaats – die Neujustierung der fdGO im NPD-Urteil vom 17.1.2017, in: *NVwZ-Beilage* 2017, S. 42-45.

Webb, Paul D./Poguntke, Thomas/Scarrow, Susan E.: Conclusion: The Study of Party Organization, in: Scarrow, Susan E./Paul D. Webb/Thomas Poguntke (eds.): *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 307-320.

Weckenbrock, Christoph: Schwarz-grüne Koalitionen in Deutschland – Erfahrungswerte aus Kommunen und Ländern und Perspektiven für den Bund, *Nomos*, Baden-Baden 2017.

Wiegandt, Manfred H.: Demokratie ohne Mehrheitsherrschaft? Nach dem Willen von "We the People" schaut das US-Verfassungs- und Wahlsystem kaum, in: *RuP* 2017, S. 68-82.

Willumsen, David M.: The acceptance of party unity in parliamentary democracies, Oxford University Press, Oxford 2017.

Wood, B. Dan/Jordan, Soren: Party polarization in America. The war over two social contracts, Cambridge University Press, Cambridge 2017.

Ziblatt, Daniel: Conservative Parties and the Birth of Modern Democracy in Europe, Cambridge University Press, Cambridge 2017.

Vortragstätigkeiten und Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Angaben zu den wissenschaftlichen Publikationen sowie den Vorträgen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des PRuF auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung finden sich auf den Internetseiten des PRuF (www.pruf.de).