

MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften

Aus dem Inhalt

Thorsten Koch

Die Verletzung von Pflichten nach dem Parteiengesetz und deren Folgen

Manfred Stelzer/Teresa Radatz

Österreichische Parteienfinanzierung nach „Ibiza“: Transparenz oder Kartell?

Vicente Pons Martí

Die Kommunistische Partei Chiles und das Plebiszit von 1980

Karl-Heinz Naßmacher

Die Finanzen der AfD: Parteigründung aus der Staatskasse?

Frederik Orłowski/Simon Pohlmann

Die Briefwahl: Ein scharfes Schwert im Kampf gegen Epidemien?

Anja Steinbeck

Gehört Politik auf den Campus einer Universität?

Johannes Risse

Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2019

Kateryna Pesotska

Candidate Nomination during 2019 Early Parliamentary Elections in Ukraine: Battle for Intra-Party Democracy

MIP 2020
Heft 1
26. Jahrgang

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

Herausgegeben vom
Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung

IPR
UF

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

Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

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

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

Redaktion

Dr. Alexandra Bäcker

Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Zitierweise: MIP 2020, S.

Die Zeitschrift für Parteienwissenschaften ist hervorgegangen aus den Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (Jahrgänge 1991-2018) und wird ab dem Jahrgang 2019 unter der Kurzbezeichnung MIP fortgeführt. Die MIP sind online abrufbar unter der Internetadresse <https://mip.prof.hhu.de/index>.

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**

Postanschrift

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)
Universitätsstraße 1
Geb. 37.03 Raum 00.22
D – 40225 Düsseldorf

Tel.: 0211/81-15722
E-Mail: pruf@hhu.de
Internet: www.prof.de

doi:10.25838/oaj-mip-20201-109 (Gesamtausgabe)

Inhaltsverzeichnis

Aufsätze

Die Verletzung von Pflichten nach dem Parteiengesetz und deren Folgen	1
Thorsten Koch	
Österreichische Parteienfinanzierung nach „Ibiza“: Transparenz oder Kartell?	10
Manfred Stelzer/Teresa Radatz	
Die Kommunistische Partei Chiles und das Plebiszit von 1980	18
Vicente Pons Martí	
Die Finanzen der AfD: Parteigründung aus der Staatskasse?	30
Karl-Heinz Naßmacher	
Die Briefwahl: Ein scharfes Schwert im Kampf gegen Epidemien?	38
Frederik Orłowski/Simon Pohlmann	

Kurzbeiträge

Gehört Politik auf den Campus einer Universität?	44
Anja Steinbeck	
Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2019	47
Johannes Risse	
Candidate Nomination during 2019 Early Parliamentary Elections in Ukraine: Battle for Intra-Party Democracy	51
Kateryna Pesotska	

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

Grundlagen zum Parteienrecht	55
Christian Bruns	
Chancengleichheit	61
Alexandra Bäcker	
Parteienfinanzierung	75
Heike Merten	
Parteien und Parlamentsrecht	80
Jasper Prigge	
Parteien und Wahlrecht	84
Frederik Orłowski	
Rechtsprechungsübersicht	91
Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung	100

Die Verletzung von Pflichten nach dem Parteiengesetz und deren Folgen

Thorsten Koch¹

Die Vorschriften des Parteiengesetzes über die staatliche Parteienfinanzierung sind im Jahre 2002 grundlegend umgestaltet² worden.³ Hiervon betroffen waren insbesondere die Regelungen über die Rechtsfolgen der Einreichung unzulänglicher Rechenschaftsberichte, nachdem sich das zuvor geltende Normengefüge als widersprüchlich und unpräzise erwiesen hatte, was entsprechende Auslegungsschwierigkeiten auslöste.⁴ Ein Kernstück dieser Reform bildeten die neu in das Gesetz eingefügten Regelungen der §§ 31a bis 31c PartG, mit denen Rechtsfolgen an Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts oder Verstöße gegen Spendenannahmeverbote geknüpft werden. § 31a PartG regelt zunächst die Folgen einer unrichtigen Festsetzung staatlicher Mittel, die auf einem fehlerhaften Ausweis von Zuwendungen beruht, §§ 31b und 31c PartG enthalten die (Sanktions-)Regelungen, mit denen auf Fehler bei der Rechenschaftslegung bzw. eine rechtswidrige Spendenannahme oder unrichtige Spendenveröffentlichung reagiert wird. Damit erfolgte zugleich eine deutliche Trennung der Rechtsfolgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte von den Folgen der Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts, die sich auf den Verlust von Ansprüchen auf staatliche Mittel beschränken (§ 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG).

In den ersten Jahren nach ihrem Inkrafttreten haben die neuen (Sanktions-)Regelungen nur geringe praktische Bedeutung erlangt. Erste einschlägige Entscheidungen befassen sich primär mit deren rückwirkender Geltung im Zusammenhang mit Vorkommnissen, die sich vor Schaffung der neuen Vorschriften

ereigneten. So hat das Bundesverwaltungsgericht alsbald klargestellt, dass sich der Anwendungsbereich von § 31c PartG in zeitlicher Hinsicht nur auf Sachverhalte erstreckt, die sich nach dessen Inkrafttreten zugetragen haben;⁵ damit ist zugleich einer etwaigen Rückwirkungsproblematik in Bezug auf die Sanktionsregelungen die Grundlage entzogen.⁶ Desgleichen ist die 10-Jahres-Frist für die Rücknahme von Zuwendungsbescheiden (§ 31a PartG) und eine Festsetzung von Sanktionen bei Verstößen gegen Spendenannahmeverbote oder Veröffentlichungspflichten (§ 31c Satz 4 i.V.m. § 31a Abs. 2 PartG) nicht auf die Anordnung von Sanktionen nach früherem Recht anzuwenden.⁷ Etwas anderes gilt aber beispielsweise für die Regelung über die sanktionsbefreiende Wirkung einer „Selbstanzeige“ (§ 23b Abs. 2 Satz 1 PartG), da diese Vorschrift einen ausschließlich die Normadressaten begünstigenden Inhalt hat und deshalb keine Abweichung von dem Grundsatz veranlasst ist, dass es für Anfechtungsklagen auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung ankommt.⁸

Mittlerweile existieren jedoch auch Entscheidungen, die sich mit den tatbestandlichen Voraussetzungen namentlich der Sanktionsregelungen bei unrichtigen Rechenschaftsberichten oder einer unzulässigen Spendenannahme (§§ 31b und 31c PartG) und deren Verfassungsmäßigkeit unter Aspekten der Verhältnismäßigkeit sowie der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der unterschiedlichen Rechtsfolgen befassen. Danach erweisen sich – wie vorweggenommen sei – die betreffenden Regelungen bei entsprechend restriktiver Interpretation als grundsätzlich verfassungsgemäß.

1. Der Umfang der Zahlungspflichten nach dem Parteiengesetz

Das Parteiengesetz normiert mit §§ 31a bis 31c PartG unterschiedliche Reaktionen auf Fehler der politischen Parteien bei der Rechenschaftslegung sowie der Verwaltung der ihr zugeflossenen Mittel, namentlich von Spenden. Im Ausgangspunkt unproblematisch ist dabei die Regelung in § 31a PartG: Da

¹ Prof. Dr. Thorsten Koch ist apl. Professor an der Universität Osnabrück und Gastprofessor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

² So BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 83 = BVerwGE 126, 254 (266 f.).

³ Aches Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes v. 28.06.2002 – BGBl. I 2002, S. 2268.

⁴ Vgl. dazu *M. Cornils*, VerwArch 91 (2000), S. 327 ff.; *O. Depenhauer/B. Grzeszick*, DVBl. 2000, S. 736 ff.; *M. Heinig/Th. Streit*, Jura 2000, S. 393 ff.; *H. H. Klein*, NJW 2000, S. 1441 ff.; *Th. Koch*, AöR 127 (2002), S. 165 ff.; *ders.*, NJW 2000, S. 1004 ff.; *J. Masing*, NJW 2001, S. 2353 ff.; *H. Merten*, MIP 9 (1999), Sonderbeilage, S. 11 ff.; s. ferner BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 181 ff. = BVerfGE 111, 54 ff. (87 ff.), krit. dazu *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 1. Aufl. 2008, § 19a Rn. 11 ff.

⁵ BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 83 = BVerwGE 126, 254 (266 f.); BVerwG, Urt. v. 25.04.2013 – 6 C 5.12, Rn. 16 = BVerwGE 146, 224 (227).

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 83 a.E. = BVerwGE 126, 254 (266 f.); s. ferner (zu § 31b PartG) BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547.13, Rn. 50.

⁷ BVerwG, Urt. v. 25.04.2013 – 6 C 5.12, Rn. 32 f. = BVerwGE 146, 224 (233 f.).

⁸ BVerwG, Urt. v. 25.04.2013 – 6 C 5.12, Rn. 59 a.E. = BVerwGE 146, 224 (248 f.).

die in einem Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Zuwendungen (Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und Spenden) eine der Grundlagen der staatlichen Mittelzuweisung bilden (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG), führen berücksichtigungsfähige Zuwendungen im Falle einer zu Unrecht erfolgten Ausweisung zwangsläufig zu einer rechnerisch unrichtigen Höhe der grundsätzlich zu beanspruchenden Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung, die sich auf den Betrag der relativen Obergrenze (§§ 18 Abs. 5 Satz 1, 19a Abs. 4 Satz 1 PartG) und die relative Beteiligung am Volumen der absoluten Obergrenze (§ 19a Abs. 5 Satz 2 PartG) auswirkt.⁹ Die Festsetzung ist daher rechtswidrig und entsprechend zu korrigieren; eine Überzahlung wird erstattet oder verrechnet (§ 31a Abs. 3 PartG). Demgegenüber bleiben die Festsetzungen „an die übrigen Parteien“ unverändert (§ 31a Abs. 4 PartG). Damit wird verhindert, dass eine politische Partei die unrichtige Festsetzung zugunsten einer anderen Partei deshalb angreifen kann, weil die Höhe der den verschiedenen Parteien zustehenden Mittel aufgrund der Regelungen über die absolute Obergrenze typischerweise voneinander abhängig ist und deshalb eine zu hohe Festsetzung zugunsten einer Partei tendenziell jeweils zu niedrige Festsetzungen zu Lasten anderer Parteien bewirkt.¹⁰

Bei § 31a PartG handelt es sich demnach um eine Spezialregelung zur (teilweisen) Herstellung rechtmäßiger Zustände bei der Gewährung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung in Bezug auf eine Partei, die – gleichviel aus welchen Gründen – unzutreffende Angaben über Zuwendungen in ihrem Rechenschaftsbericht gemacht hat. Ebenfalls an unrichtige Angaben in einem Rechenschaftsbericht knüpft auch § 31b PartG an; ein Bezug zur staatlichen Parteienfinanzierung besteht dabei indes nicht. Der objektive Tatbestand von § 31b PartG setzt daher allein voraus, dass sich in einem abgegebenen Rechenschaftsbericht einer politischen Partei unrichtige Angaben finden, die bei der Prüfung eines abgegebenen Rechenschaftsberichts (§ 23a PartG) festgestellt werden und nicht zuvor von der Partei aus eigenem Antrieb offengelegt und korrigiert wurden (§ 23b Abs. 2 Satz 1 PartG).¹¹

Obwohl die (Sanktions-)Regelung in § 31b PartG insofern eine Parallele zu der Rückforderung zu Unrecht erhaltener Mittel gem. § 31a PartG aufweist, als jeweils an Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht angeknüpft wird, sollen die Rechtsfolgen dieser Normen unabhängig voneinander und damit auch unabhängig von einer Teilhabe der betreffenden Partei an der staatlichen Parteienfinanzierung eintreten; die Verpflichtung zur Rückzahlung zu Unrecht erlangter Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung (§ 31a PartG) einerseits und die Sanktion einer „Strafzahlung“ (§ 31b PartG) stehen danach unverbunden nebeneinander. So führt das Bundesverfassungsgericht in einem Nichtannahmebeschluss vom 9. Juli 2019 aus, mit § 31b PartG habe ein „eigenständiger Sanktionstatbestand“ geschaffen werden sollen, der „unabhängig vom Rückforderungstatbestand des § 31a PartG anwendbar“ sei.¹² Soweit eine Partei auch Anspruch auf staatliche Mittel hat, muss sie daher nicht nur zu Unrecht erhaltene Mittel zurückführen, sondern *zusätzlich* einen weiteren Betrag in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages zahlen.

Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht müssen indes nicht notwendig die für die Parteienfinanzierung relevanten Einnahmen (§ 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG) betreffen; sie können sich vielmehr auf beliebige Positionen beziehen. Soweit Unrichtigkeiten der Vermögensbilanz (§ 24 Abs. 6 PartG) oder des Erläuterungsteils (§ 24 Abs. 7 PartG) in Bezug auf Haus- und Grundvermögen oder Unternehmensbeteiligungen in Rede stehen, ist statt des Doppelten des Wertes unrichtiger Angaben die Zahlung eines Betrages in Höhe von 10 Prozent der nicht oder unrichtig angegebenen Vermögenswerte geschuldet. Hierin liegt eine Ungleichbehandlung in Anknüpfung an den Bezugspunkt der unrichtigen Angaben, die mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz beanstandet worden ist.¹³ In Übereinstimmung mit dem überwiegenden Schrifttum¹⁴ halten sowohl das Bundesverwaltungsgericht¹⁵ als auch das Bundesverfassungsgericht¹⁶ diese Unterscheidung aber unter Hinweis auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip für (noch)

⁹ Näher *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31a Rn. 5.

¹⁰ Eine entsprechende (Teil-) Anfechtung im Umfang entgangener Mittel wurde nach früherem Recht als möglich angesehen, vgl. OVG NW, Urt. v. 04.05.1999 – 5 A 5682/97, Rn. 7 ff. = NVwZ 2000, S. 336; weitergehend *A. Bäcker*, NVwZ 2000, S. 284 ff.

¹¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 61 = BVerwGE 145, 194 (223 f.).

¹² BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 38 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

¹³ *Ch. Lenz*, NVwZ 2002, S. 769 (776 f.).

¹⁴ Vgl. *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 21 f.; *S.-C. Lenski*, PartG, 2011, § 31b Rn. 10; *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31b Rn. 8.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 64 = BVerwGE 145, 194 (224).

zulässig. Der sachliche Grund für die Differenzierung ergebe sich aus dem Risiko hoher und möglicherweise existenzgefährdender Sanktionszahlungen bei Unrichtigkeiten in Bezug auf Grundeigentum oder Unternehmensbeteiligungen, die nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers¹⁷ zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Haftungsrisikos ausgeschlossen werden sollten.¹⁸

Allerdings ist – wie das Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben hat¹⁹ – die finanzielle Sanktion bei Unrichtigkeiten in Bezug auf Grundstücke oder Unternehmensbeteiligungen mit 10 Prozent des Wertes der Unrichtigkeit (§ 31b Satz 2 PartG) um den Faktor 20 niedriger als bei anderen Unrichtigkeiten, bei denen das Doppelte des Wertes der unrichtigen Angaben abzuführen ist (§ 31b Satz 1 PartG). Auch hat ein Fehler in diesem Bereich nicht automatisch zur Folge, dass für die Höhe einer Sanktion der Wert einer Immobilie oder Unternehmensbeteiligung maßgeblich ist, da allein der Wert des Fehlers und damit die Höhe der Fehlbewertung, nicht aber der jeweilige Immobilien- oder Beteiligungswert den Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Regelung bildet. Angesichts des potentiell hohen Wertes von Grundvermögen oder Unternehmensbeteiligungen könnte eine unterbliebene Angabe gleichwohl die Handlungsmöglichkeiten einer Partei empfindlich beschränken, wenn das Zweifache dieses Wertes verwirkt wäre. Die darin liegende Beeinträchtigung der Parteifreiheit stünde mithin außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck einer zutreffenden und umfassenden Information der Öffentlichkeit über die Vermögensverhältnisse einer politischen Partei. Ist eine Differenzierung danach grundsätzlich zulässig, so ist der Gesetzgeber aber jedenfalls berechtigt, wenn nicht gezwungen, in typisierender Weise an generalisierende Tatbestandsmerkmale anzuknüpfen,²⁰ auch die Höhe der für Sonderfälle geschuldeten Zahlung steht grundsätzlich in seinem Ermessen. Im Ergebnis ist daher gegen die Sonderregelung in § 31b Satz 2 PartG von Verfassungen wegen nichts zu erinnern.

Eine weitere Differenzierung hinsichtlich der Rechtsfolgen ergibt sich aus der Spezialregelung für

¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 42 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435 f.).

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 14/8778, S. 20.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 42 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435 f.).

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 64 = BVerwGE 145, 194 (224); s. ferner *Ch. Lenz*, NVwZ 2002, S. 769 (777).

²⁰ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 64 = BVerwGE 145, 194 (224); vgl. auch *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 22.

Spenden in § 31c PartG. Diese Vorschrift enthält zwei zu unterscheidende Tatbestände: Zum einen regelt sie die Folgen der Entgegennahme einer nach Maßgabe von § 25 Abs. 2 PartG illegalen Parteispende, die nicht ordnungsgemäß an den Präsidenten oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages abgeführt wurde (§ 31c Satz 1 PartG), zum anderen findet sich eine Vorschrift für den Fall der nicht ordnungsgemäßen Veröffentlichung einer Spende (§ 31c Satz 2 PartG). Im letztgenannten Fall liegt im Grunde eine Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichtes vor,²¹ die tatbestandlich von § 31b Satz 1 PartG erfasst wird; aufgrund der ausdrücklichen Nachrangregelung in § 31b Satz 1 Hs. 2 PartG („... soweit kein Fall des § 31c vorliegt.“) ist aber ausschließlich § 31c Satz 2 PartG anzuwenden, der ebenfalls eine Zahlungsverpflichtung in Höhe des Zweifachen der Unrichtigkeit unter Anknüpfung an den Betrag der nicht ordnungsgemäß publizierten Spende vorsieht.

Anders verhält es sich im Falle der unterbliebenen Weiterleitung einer unzulässigen Spende, da hier ein Betrag in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig Erlangten zu zahlen ist. Demgegenüber verlor eine Partei nach der vorangegangenen Regelung in § 23a PartG 1994 sowohl bei rechtswidrig erlangten und nicht weitergeleiteten als auch bei unrichtig publizierten Spenden den Anspruch auf staatliche Mittel jeweils in Höhe des Zweifachen der in Rede stehenden Spende. Mit der Umstellung von einem Anspruchsverlust auf eine Zahlungspflicht wurde dieser Betrag für nicht weitergeleitete Spenden auf das Dreifache erhöht; Ausführungen hierzu in der amtlichen Begründung des Änderungsgesetzes finden sich nicht.

Eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung einerseits nicht weitergeleiteter und andererseits nicht ordnungsgemäß veröffentlichter Spenden wurde damit aber nicht geschaffen, wie sich aus dem Anrechnungstatbestand des § 31c Satz 1 Hs. 2 PartG ergibt, dem zufolge auf die Verpflichtung zur Zahlung des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages „bereits abgeführte Spenden“ anzurechnen sind. Diese Regelung ist (einschränkend) dahin zu interpretieren, dass sie gerade jene Spende betreffen muss, deren rechtswidrige Annahme die Zahlungsverpflichtung ausgelöst hat.²² Diese Anrechnung kann etwa

²¹ Den Fall der nicht gesondert veröffentlichten Großspende (§ 25 Abs. 3 Satz 2 PartG) erfasst § 31c Abs. 1 Satz 2 PartG nach allg. Meinung nicht, vgl. *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31c Rn. 5a m.w.N.

²² Vgl. *J. Kersten*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31c Rn. 9; *S.-C. Lenski*, PartG, 2011, § 31c Rn. 4; *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31c Rn. 6.

dann erfolgen, wenn zum Zeitpunkt der Festsetzung der verwirkten „Strafzahlung“ die Weiterleitung der Spende bereits erfolgt ist, es sich aber nicht mehr um eine „unverzügliche“ Weiterleitung i.S.v. § 25 Abs. 4 PartG gehandelt hat.²³ Die Anrechnung einer illegalen aber (nachträglich) bereits weitergeleiteten Spende, die von der betreffenden Partei ohnehin nicht beansprucht werden konnte, verringert die geschuldete Zahlung mithin auf das Zweifache des Spendenbetrages, was mit Blick auf den Umstand, dass Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht eine entsprechende Sanktion nach sich ziehen, als „systematisch konsequent“ gelten kann.²⁴ Allerdings folgt aus dieser Regelung nicht nur, dass eine noch nicht weitergeleitete Spende auch nicht anzurechnen ist. Vielmehr entspricht es der Systematik der Regelung, mit der Zahlung des dreifachen Betrages einer entgegengenommenen und (noch) nicht weitergeleiteten Spende die Weiterleitung als ebenfalls erledigt anzusehen. Die betreffende Partei schuldet danach stets die Abführung einer illegalen Spende sowie zusätzlich das Zweifache des Spendenbetrages.²⁵

Diese Auslegung ist verfassungsrechtlich geboten, da sonst das Ergebnis eintreten würde, dass neben dem Dreifachen des Spendenbetrages zusätzlich noch der nach § 25 Abs. 4 PartG grundsätzlich geschuldete Spendenbetrag und damit insgesamt das Vierfache der rechtswidrig erlangten Summe zu zahlen wäre. Eine solche Interpretation stünde nicht nur im Widerspruch zu dem Umstand, dass die Sanktionsregelungen des Parteiengesetzes durchgängig die Abführung eines rechtswidrigen Vermögensvorteils zuzüglich des Zweifachen der jeweiligen Bezugsgröße vorsehen. Vielmehr wäre sie auch im Übrigen sachwidrig. Zwar stehen bei unrichtigen Angaben über Spenden in Rechenschaftsberichten einerseits und nicht weitergeleiteten Spenden andererseits auf den ersten Blick unterschiedliche Rechtsgüter im Raum: Mit unrichtigen Angaben in einem Rechenschaftsbericht auch in Bezug auf Spenden wird die Verpflichtung der politischen Parteien verletzt, die Öffentlichkeit über die Herkunft ihrer finanziellen Mittel zu unterrichten. Demgegenüber verschafft sich eine Partei im Falle der Nichtweiterleitung einer illegalen Parteispende sogar einen unmittelbaren finanziellen Vorteil im politischen Wettbewerb.

²³ Beispiel nach *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, 2009, § 31c Rn. 9.

²⁴ So *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, 2009, § 31c Rn. 9.

²⁵ *S.-C. Lenski*, PartG, 2011, § 31c Rn. 4; s. ferner *J. Kersten*, in: *Kersten/Rixen*, PartG, 2009, § 31c Rn. 9.; *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 196.

Auf der anderen Seite handelt es sich bei dem (Transparenz-)Gebot um einen Belang von Verfassungsrang (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Das Grundgesetz entlässt die Parteien nicht aus der Verantwortung für ihre Finanzierung,²⁶ eine Unabhängigkeit von privater Finanzierung ist daher verfassungsrechtlich weder gewährleistet noch geboten.²⁷ Aus diesem Umstand wird mit der Rechenschaftspflicht die notwendige Konsequenz der Offenlegung der eine Partei finanzierenden Kräfte gezogen.²⁸ Zudem können auch unrichtige Angaben in einem Rechenschaftsbericht zu unrichtig überhöhten Festsetzungen staatlicher Mittel – zugleich zu Lasten anderer Parteien – führen, da die Höhe der im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen Beiträge und Spenden die Bemessungsgrundlage für den rechnerischen Zuwendungsanteil bildet (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG) und im Übrigen nach Maßgabe dieser und weiterer Einnahmen die relative Obergrenze bestimmt wird (§ 18 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG). Die Bedeutung zutreffender Angaben in einem Rechenschaftsbericht manifestiert sich denn auch darin, dass § 31d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PartG allein unrichtige Angaben über die Einnahmen und das Vermögen einer Partei in einem Rechenschaftsbericht pönalisiert, nicht aber die Nichtweiterleitung einer unzulässigen Spende. Ein triftiger Grund, gerade die Nichtweiterleitung einer Spende in besonderer Weise zu sanktionieren, ist daher nicht ersichtlich.

2. Voraussetzungen der Zahlungspflicht

Verhältnismäßigkeitserwägungen und Gleichbehandlungspflichten als Determinanten rechtsstaatlicher Gesetzgebung steuern nicht nur die Rechtsfolgen, sondern auch die Tatbestandsseite der Regelungen über das Reaktionssystem bei einer Verletzung der den politischen Parteien nach dem Parteiengesetz obliegenden Pflichten. Eine in diesem Zusammenhang in der Vergangenheit verschiedentlich diskutierte und in der Rechtsprechung nunmehr auch aufgegriffene Frage ist, inwieweit es geboten ist, den objektiven Tatbestand der Normen betreffend die Reaktionen des Parteiengesetzes auf Pflichtverletzungen politischer Parteien um subjektive Elemente – Vorsatz oder Fahrlässigkeit – zu ergänzen und damit eine schuldhaftige Pflichtverletzung zu fordern.

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 214 m.w.N. = BVerfGE 111, 54 (99).

²⁷ Näher zum Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung *R. Schwartmann*, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 90 ff.; s. ferner *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 188; krit. *U. Volkmann*, ZRP 1992, S. 325 (328 f.).

²⁸ *J. Ipsen*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 97.

Nicht der Fall ist dies zunächst, wie wohl unbestritten ist, bei der Regelung in § 31a PartG. Diese Norm reduziert den Anspruch einer Partei auf staatliche Mittel auf den Umfang, der ihr ohne die Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht zusteht.²⁹ Auch unverschuldete Fehler bei der Rechenschaftslegung können aber keinen höheren Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung begründen, als eine Partei auf Basis der zutreffend ermittelten Zuwendungen erhalten kann. Allenfalls stellt sich bei unrichtigen Bewilligungen von Geldleistungen die Frage, ob ein schutzwürdiges Vertrauen von Betroffenen auf den Bestand der Bewilligung entstanden ist, das einer Rückforderung entgegensteht; die Berufung auf einen solchen Vertrauenstatbestand ist für die Rückforderung von Mitteln aus der staatlichen Parteienfinanzierung aber ausdrücklich ausgeschlossen (§ 31a Abs. 1 Satz 3 PartG).

Eine andere Frage ist, ob dies in gleicher Weise für die Sanktionsregelungen (§§ 31b und 31c PartG) zu gelten hat oder in diesen Fällen ein echtes vorsätzliches oder (zumindest) fahrlässiges Fehlverhalten zu fordern ist. In Literatur und Rechtsprechung wird dies überwiegend verneint.³⁰ Zur Begründung heißt es regelmäßig, dass diese Regelungen nicht als Strafvorschriften ausgestaltet worden seien, es sich vielmehr um auf Prävention angelegte verwaltungsrechtliche Sanktionsnormen handele.³¹ So meint das OVG Berlin-Brandenburg, eine „subjektive Vorwerfbarkeit in Form von Vorsatz oder Fahrlässigkeit“ sei auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten, weil das „für den Bereich des Kriminalstrafrechts verfassungsrechtlich gebotene Schuldprinzip“ in dem „auf Prävention angelegten verwaltungsrechtlichen Sanktionensystem des Parteienrechts“ nur dort Anwendung finde, wo dies vom Gesetzgeber ausdrücklich angeordnet werde.³² Demgegenüber hat das Bun-

desverwaltungsgericht in seiner Folgeentscheidung vom Dezember 2012 erkennbare Tendenzen in Richtung der Erforderlichkeit von Fahrlässigkeit zu erkennen gegeben, die Frage aber im Ergebnis dahingestellt sein lassen, weil in dem konkret entschiedenen Fall jedenfalls ein solcher Fahrlässigkeitsvorwurf zu erheben war.³³

Indes ist die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Erforderlichkeit eines Verschuldens letztlich weder geradlinig noch folgerichtig. Das Gericht zieht zunächst die Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg in Zweifel, § 31b Satz 1 PartG sei ohne Einschränkung verfassungsmäßig, ohne dass im Wege einer verfassungskonformen Auslegung als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein Verschulden der rechenschaftspflichtigen Partei gefordert werden müsse; diese Auffassung erscheine dem Senat „nicht zweifelsfrei“.³⁴ Ausdrücklich gefolgt wird hingegen der Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg, dass das für den Bereich des Kriminalstrafrechts verfassungsrechtlich gebotene Schuldprinzip auf § 31b PartG keine Anwendung finde, weil es sich um eine auf Prävention angelegte verwaltungsrechtliche Sanktionsnorm handele, die vom Gesetz nicht als Strafvorschrift ausgestaltet sei.³⁵ Allerdings könne das Fehlen jeglicher subjektiver Tatbestandsmerkmale gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen, wenn dies bei unverschuldeten Unrichtigkeiten in einem Rechenschaftsbericht dazu führe, dass die Höhe der Sanktion bei einer Gesamtbewertung außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehe.³⁶ Insofern wird als möglich angesehen, dass die konkreten Auswirkungen der Sanktionsregelung ohne das Korrektiv eines subjektiven Tatbestandsmerkmals in Einzelfällen zu einem Eingriff in den Schutzbereich der Betätigungsfreiheit der betroffenen Partei nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG führen könnten, dessen Schwere bei einer Gesamtabwägung außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehe.³⁷ Die Vorschrift sei aber nicht dahin auszulegen, dass sie nur bei vorsätzlichem Handeln eingreife, denn die Regelung ziele

²⁹ Vgl. S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 17; F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 582.

³⁰ Vgl. S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 15; S.-C. Lenski, PartG, 2011, § 31b Rn. 8; F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66; anders Th. Koch, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 31b Rn. 4 ff.; ders., DVBl. 2008, S. 601 (605 f.); einschr. auch M. Morlok/H. Merten, Parteienrecht, 2018, S. 197; s. ferner (zu § 31b PartG) VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 85 ff.

³¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66 f.; VG Berlin, Urt. v. 09.01.2020 – 2 K 170.19, Rn. 45, 49 (zu § 31c PartG); S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 1; s. ferner F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587.

³² OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, Rn. 66.

³³ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32/11, Rn. 62 ff. = BVerwGE 145, 194 (224 ff.); ebenso die erstinstanzliche Entscheidung des VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 84 ff.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32/11, Rn. 63 = BVerwGE 145, 194 (224).

³⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32/11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

³⁶ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 66 = BVerwGE 145, 194 (226).

³⁷ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 66 = BVerwGE 145, 194 (226).

nach der gesetzlichen Konzeption auch auf einen Schutz der Öffentlichkeit und konkurrierender Parteien davor, „dass Rechenschaftsberichte unter Verstoß gegen Sorgfaltspflichten Unrichtigkeiten enthalten“.³⁸ Die Anwendung der Sanktionsnorm des § 31b Satz 1 PartG verstoße daher jedenfalls dann nicht gegen das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip, wenn die verantwortlichen Personen einer rechenschaftspflichtigen und an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmenden Partei bei besonnenem und gewissenhaftem Agieren die Unrichtigkeit des eingereichten Rechenschaftsberichts hätten erkennen und vermeiden können.³⁹

An dieser Argumentation irritiert nicht allein die Bezugnahme auf die Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung, auf die es für Zahlungspflichten nach Maßgabe von § 31b PartG wie auch § 31c PartG nicht ankommt. Nicht recht einzuleuchten vermag zudem, dass einerseits das Erfordernis eines Verschuldens ausdrücklich verneint wird, um dieses Ergebnis sodann durch Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Sanktion zu relativieren, denn der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Schuldgrundsatz („nulla poena sine culpa“) „deckt sich ... in seinen die Strafe begrenzenden Auswirkungen mit dem Verfassungsgrundsatz des Übermaßverbots“.⁴⁰

Aus rechtsstaatlicher Perspektive noch befremdlicher ist über den konkreten Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung hinaus der Versuch, eine als Sanktion für vorangegangenes (Fehl-)Verhalten gedachte Maßnahme mit Blick auf eine angeblich allein präventive Zielsetzung von einem Verschuldenserfordernis abzulösen. Zwar ist zunächst richtig, dass es sich bei § 31b PartG nicht um einen Straftatbestand handelt, denn als Strafnorm ist allein § 31d PartG ausgestaltet. Auch hat eine gesetzlich angeordnete Einbuße an Freiheit oder Vermögen nicht stets strafähnlichen Charakter, weil sie auch die Folge einer rein präventiven Maßnahme – etwa im Bereich der Gefahrenabwehr – sein kann.⁴¹ Des Weiteren mag anzunehmen sein, dass § 31b PartG ebenso wie § 31c PartG insofern auch eine präventive Zielsetzung eigen ist, als durch die Ahndung von Unregelmäßigkeiten bei der Rechenschaftslegung oder Mittelverwendung zugleich künftige Verstöße gegen die

einschlägigen Vorschriften vermieden werden sollen. Auf der anderen Seite ist nicht zweifelhaft, dass es sich bei § 31b PartG und auch § 31c PartG um Regelungen mit einem objektiv sanktionierenden Charakter handelt, indem an vorangegangene Sachverhalte jeweils nachteilige Rechtsfolgen in Form von einseitigen Zahlungsverpflichtungen geknüpft werden, die über die Abschöpfung eines rechtswidrig erlangten Vermögensvorteils hinausgehen und in Höhe des Zweifachen des Erlangten aus dem eigenen (vorhandenen) Vermögen zu erbringen sind. Das Bundesverwaltungsgericht bezeichnet § 31b PartG daher zu Recht als „verwaltungsrechtliche Sanktionsnorm“.⁴² Die Vorschrift weist objektiv „strafähnliche Elemente“⁴³ auf und hat insoweit repressiven Charakter,⁴⁴ mag mit ihr auch zugleich der Zweck verfolgt werden, die Parteien zur Einhaltung ihrer Rechenschaftspflicht anzuhalten;⁴⁵ in dem Begriff der „Präventionssanktionen“⁴⁶ wird der hybride Charakter der §§ 31b und 31c PartG treffend eingefangen.

Diesem Befund entspricht, dass die Zahlungsverpflichtung der politischen Parteien seitens des Gesetzgebers in einer zwar ungenauen, den sachlichen Kern aber gleichwohl treffenden Formulierung ausdrücklich als „Strafzahlung“ bezeichnet worden ist.⁴⁷ Danach ist nicht einmal richtig, dass mit den Sanktionsregelungen des Parteiengesetzes ausschließlich präventive Zwecke verfolgt würden. Nicht zu überzeugen vermag demgegenüber der Versuch, diese Formulierung als unrichtige⁴⁸ oder metaphorische⁴⁹ Kennzeichnung außer Betracht lassen zu wollen,⁵⁰ denn der Gesetzgeber ist selbstverständlich nicht gehindert, mit einer repressiv wirkenden Norm auch präventive Zwecke zu verfolgen. Strafnormen dienen im Übrigen (auch) dem Zweck, künftige Straftaten zu verhindern; repressiv wirkende Normen zielen danach auch auf general- und spezialpräventive Wir-

³⁸ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

³⁹ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

⁴⁰ BVerfG, Beschl. v. 14.01.2004 – 2 BvR 564/95, Rn. 57 = BVerfGE 110, 1 (13).

⁴¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2004 – 2 BvR 564/95, Rn. 59 = BVerfGE 110, 1 (13 f.).

⁴² BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

⁴³ VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 88.

⁴⁴ Dies anerkennt auch das OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – 3a B 1.11, Rn. 67 („repressive Rechtsfolge“).

⁴⁵ So auch VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 88.

⁴⁶ F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587.

⁴⁷ BT-Drs. 14/8778, S. 20.

⁴⁸ So F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 587 (mit Fn. 378), der den primär präventiven Charakter der §§ 31b und 31c PartG nicht zuletzt damit begründen will, dass die staatlichen „Gegenansprüche“ verschuldensunabhängig entstünden.

⁴⁹ So S. Rixen, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 5.

⁵⁰ So aber BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

kungen.⁵¹ An dem objektiv strafähnlichen Charakter einer Sanktionen für vorangegangenes Tun vorsehenden Norm vermag deren präventive Zielrichtung daher nichts zu ändern.

Hat eine Norm objektiv einen Sanktionscharakter, so kann es für die Frage, ob die Tatbestandsverwirklichung auch ein Verschulden voraussetzt, aber nicht entscheidend darauf ankommen, ob die betreffende Regelung als echte Strafnorm ausgestaltet worden ist. Die Auffassung, Anforderungen an das Strafrecht setzten „an der gesetzlichen Ausgestaltung eines Tatbestandes als Straftat“ an,⁵² kann sich auch nicht auf einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Strafrechts berufen,⁵³ weil ihr nichts für die Frage zu entnehmen ist, ob bei Regelungen mit Sanktionscharakter auf das Erfordernis eines Verschuldens verzichtet werden kann. Vielmehr weist das Bundesverfassungsgericht in seinem Nichtannahmebeschluss vom 9. Juli 2019 zu Recht darauf hin, dass es auch bei einer „strafähnliche[n] Sanktion“ erforderlich sein kann, mit Blick auf den Schuldgrundsatz im Wege verfassungskonformer Auslegung ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal eines schuldhaften Handelns hinzuzufügen.⁵⁴ Entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁵ lässt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Fehlen eines Sanktionscharakters der Regelungen über die Einziehung von Taterträgen nicht entnehmen, dass eine – angeblich – ausschließlich präventive Zielsetzung einer objektiv ein vorangegangenes (Fehl-) Verhalten sanktionierenden Norm geeignet ist, ihr den strafähnlichen Charakter zu nehmen, da eigenständigen Regelungen über die Abschöpfung der durch eine Straftat erlangten Vermögensvorteile schon ein objektiver Sanktionscharakter fehlt, der Anlass gäbe, diese Frage zu thematisieren.⁵⁶

⁵¹ Die Diskussion über Strafzwecke kann hier nicht ansatzweise nachgezeichnet werden, vgl. nur *W. Joecks*, in: *Joecks/Maiwald* (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum StGB*, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, Einl. Rn. 75 ff.; *Th. Weigend*, in: *Leipziger Kommentar zum StGB*, 12. Aufl., Bd. 1, 2007, Einl. Rn. 58 ff. jew. m.w.N.

⁵² So OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.05.2011 – 3a B 1.11, Rn. 67.

⁵³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.02.2004 – 2 BvR 834/02 u.a., Rn. 83 ff. = BVerfGE 109, 190 (211 ff.).

⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 39 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 65 = BVerwGE 145, 194 (225 f.).

⁵⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2004 – 2 BvR 564/95; Rn. 63 = BVerfGE 110, 1 (15), mit Blick auf § 31c PartG ist in diesem Zusammenhang die Feststellung von besonderem Interesse, dass

Im Ergebnis muss daher im Falle der Ahndung eines Verstoßes gegen eine Rechtsnorm das verfassungsrechtliche Verschuldenserfordernis eingreifen, ohne dass es noch entscheidend auf die gesetzgeberischen Zielsetzungen oder gar deren Schwerpunkt ankommen kann. Maßgeblich ist vielmehr die objektive Funktion einer Norm, mögen auch zu deren Ermittlung die gesetzgeberischen Intentionen mit in den Blick zu nehmen sein. Am strafähnlichen Charakter einer objektiv sanktionierenden Norm ändert es aber nichts, wenn damit zugleich präventive Zwecke verfolgt werden. Die Sanktionen bei Verstößen gegen die Vorschriften des Parteiengesetzes über die Rechenschaftslegung und die Abführung rechtswidriger Spenden gehen jedoch über Maßnahmen zur Beseitigung korrekturbedürftiger Störungen der Rechtsordnung hinaus, indem den Parteien über die Beseitigung eines rechtswidrig erlangten Vermögensvorteils hinaus zusätzliche Zahlungspflichten auferlegt werden.

Mit Blick auf die Sanktionsregelungen des Parteiengesetzes haben das Bundesverwaltungsgericht⁵⁷ wie auch das Bundesverfassungsgericht⁵⁸ die Frage nach der verfassungsrechtlichen Gebotenheit eines subjektiven Tatbestandsmerkmals aber letztlich dahingestellt bleiben lassen, da im konkreten Fall zumindest fahrlässiges Handeln vorgelegen habe und Fahrlässigkeit jedenfalls ausreichend sei.⁵⁹ Damit ist ein wichtiger Aspekt bezeichnet: Da nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ein Fahrlässigkeitsvorwurf davon abhängig ist, dass für die Mittelverwaltung zuständige Personen einer politischen Partei bei besonnenem und gewissenhaftem Handeln die Unrichtigkeit eines Rechenschaftsberichts hätten erkennen und vermeiden können,⁶⁰ werden Verstöße gegen Vorschriften über die Rechenschaftslegung und Mittelverwendung typischerweise zumindest fahrlässig verschuldet sein. Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn sich eine Partei von den zuständigen Stellen in der Bundestagsverwaltung zuvor beraten ließ⁶¹ und der Rechenschaftsbericht in

es dem Gesetzgeber freistehe, „eine strafende Sanktion so zu bemessen, dass mir ihr zugleich die Abschöpfung des Gewinns sichergestellt wird“ (ebd.).

⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 39 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁵⁹ Ebenso VG Berlin, Urt. v. 15.05.2009 – 2 K 39.09, Rn. 89 ff.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 12.12.2012 – 6 C 32.11, Rn. 67 a.E. = BVerwGE 145, 194 (226 f.).

⁶¹ Die Bundestagsverwaltung bietet Beratung und rechtliche Hilfestellung im Vorfeld der Abfassung eines Rechenschaftsberichts ausdrücklich an, falls „eine Partei wegen möglicherweise auftretender Schwierigkeiten bei der Erstellung eines Re-

Übereinstimmung mit deren Empfehlungen aufgestellt wird.⁶² So hat das Verwaltungsgericht Berlin für einen fahrlässigen Verstoß gegen das Verbot der Annahme von Spenden unbekannter Herkunft (§ 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG) bereits ausreichen lassen, dass eine für die Entgegennahme von Spenden zuständige Person sich bei der Annahme der Spende nicht „die erforderliche Gewissheit über die Person des Spenders und die Höhe der Spende“⁶³ verschaffte und aus diesem Grunde verkannt wurde, dass die leistungserbringende Stelle nur als Mittler für andere Personen fungierte.⁶⁴

Zumindest heute ist zudem der Auffassung zuzustimmen, dass die Anwendung der Sanktionsregelungen nicht unverhältnismäßig ist, wenn bei Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts vermeidbar gewesen wäre.⁶⁵ Der Zweck der Vorschrift, die Parteien zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Erfüllung ihrer Offenlegungspflichten anzuhalten, rechtfertigt es, die Norm auch dann zur Anwendung kommen zu lassen, wenn die Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts auf einer vermeidbaren Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt beruhen.⁶⁶ Zum Zeitpunkt etwa der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2012 ergab sich an dieser Stelle indes ein weiteres Problem: Der im Jahre 2002 erfolgte „Systemwechsel“ von einem „Anspruchsverlustsystem“ auf ein „Sanktionensystem“⁶⁷ betraf allein die Reaktionen auf Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts bzw. der Mittelverwendung. Für den Fall der Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts galt dies jedoch nicht. Nachteilige Rechtsfolgen hatte die Nichterfüllung der Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts daher nur für Parteien, die Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung hatten, da die nicht fristgerechte Abgabe zunächst zum Verlust des Zuwendungsanteils (§ 19a Abs. 3 Satz 3 PartG) und die Nichtabgabe innerhalb eines weiteren Jahres darüber hinaus zum Verlust des Wählerstimmenanteils führt (§ 19a Abs. 3 Satz 4 PartG). Dem entspricht, dass der Staat nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts

zu einer Finanzierung von Parteien, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht entsprechen, nicht einmal berechtigt ist.⁶⁸ Jenen Parteien, die aufgrund schwacher Wahlergebnisse keinen Anspruch auf staatliche Mittel haben, entstanden durch die Nichtbefolgung der Rechnungslegungspflicht hingegen keine rechtlichen Nachteile.⁶⁹ Die Annahme liegt nahe, dass damit eine schon im Ansatz unzulängliche und insofern „untermäßige“ Regelung zur einfach-gesetzlichen Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes erfolgt war,⁷⁰ weil sie befürchten ließ, dass „nicht anspruchsberechtigte Parteien künftig im Hinblick auf drohende Sanktionen aus §§ 31b, c PartG erst recht keinen Rechenschaftsbericht mehr einreichen“.⁷¹ Auch besteht gerade bei kleineren Parteien ein höheres Risiko, dass weniger sorgfältig erstellte oder aufgrund der Ausnahmeregelung in § 23 Abs. 3 Satz 4 PartG ungeprüfte Rechenschaftsberichte eingereicht werden, die dann zu Sanktionen führende Fehler enthalten.⁷² Tatsächlich sind denn auch in der Folgezeit von nicht anspruchsberechtigten Parteien vielfach keine Rechenschaftsberichte eingereicht worden.⁷³

Blieb die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts seinerzeit ohne jegliche Konsequenzen, so musste die Annahme, dass Unrichtigkeiten eines tatsächlich abgegebenen Rechenschaftsberichtes verschuldensunabhängig zu erheblichen Strafzahlungen führen, aber durchgreifenden Bedenken begegnen, denn eine solche Position bewirkte eine gleichheitswidrige Privilegierung der zwangsläufig stets vorsätzlichen Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts gegenüber der unverschuldeten Abgabe eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts.⁷⁴ Auf diese Situation hat der Gesetzgeber jedoch reagiert, indem er Ende 2015⁷⁵ die Möglichkeit der Festsetzung von Zwangsgeldern bei Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht einführt

chenschaftsberichts Sorge hat, einer Sanktionierung von Unrichtigkeiten ausgesetzt zu sein“, vgl. BT-Drs. 18/100, S. 10 f.

⁶² Anders *M. Morlok/H. Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 197.

⁶³ VG Berlin, Urt. v. 09.01.2020 – 2 K 170.19, Rn. 37.

⁶⁴ Vgl. VG Berlin, Urt. v. 09.01.2020 – 2 K 170.19, Rn. 41.

⁶⁵ So BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 37 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 37 = NVwZ 2019, S. 1432 (1435).

⁶⁷ So *H. Merten*, NVwZ 2005, S. 287 (289).

⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 213 = BVerfGE 111, 54 (98).

⁶⁹ Dies betonte der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Unterrichtung über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, vgl. BT-Drs. 18/100, S. 6, s. auch ebd., S. 10.

⁷⁰ Krit. auch *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 114.

⁷¹ So *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586.

⁷² *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586.

⁷³ Dies betraf etwa in den Jahren 2010 und 2011 nahezu zwei Drittel aller Parteien, vgl. BT-Drs. 18/100, S. 10.

⁷⁴ Vgl. *Th. Koch*, DVBl. 2008, S. 601 (606); folgerichtig die Empfehlung von *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 18, an Kleinstparteien zu prüfen, „ob sie überhaupt einen Rechenschaftsbericht abgeben“.

⁷⁵ BGBl. 2015 I, S. 2563.

te (§ 38 Abs. 2 PartG) und einen Verlust der Parteieigenschaft vorsah, wenn eine Partei sechs Jahre lang keinen Rechenschaftsbericht abgegeben hat (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG).⁷⁶ Inwieweit eine verfassungskonforme Reduktion der §§ 31b und 31c PartG im Sinne der Erforderlichkeit eines vorsätzlichen Handelns seinerzeit geboten war, kann daher heute dahinstehen, da deren Notwendigkeit entfallen ist.

Die danach mit Blick auf Sanktionen zumindest einen Fahrlässigkeitsvorwurf erfordernde Verantwortlichkeit für die Richtigkeit eines Rechenschaftsberichts ist vertikal strukturiert: Die oberste (Bundes-) Ebene hat Rechenschaft über ihre eigenen Mittel zu geben und dafür Sorge zu tragen, dass der Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei aus den Berichten verschiedener Verbandsebenen „zusammengefügt“ wird (§ 23 Abs. 1 Satz 6 PartG). Den zuständigen Organen der obersten Ebene ist aber naturgemäß nicht möglich, die Gewähr für die inhaltliche Richtigkeit der von den nachgeordneten Gebietsverbänden vorzulegenden (Teil-)Berichte zu übernehmen. Diese bleiben daher für ihre Rechenschaftspflicht selbst verantwortlich, wie sich an § 24 Abs. 3 PartG ablesen lässt. Dem entspricht, dass es sich bei einer politischen Partei strukturell um einen „Gesamtverein“⁷⁷ handelt;⁷⁸ typischerweise sind die verschiedenen Gebietsverbände daher selbst nicht rechtsfähige Vereine⁷⁹ mit eigenen Vorständen, die selbst außenvertretungsbefugt sind.⁸⁰ Dies hindert nicht, das Fehlverhalten eines Organs eines Gebietsverbandes der Gesamtpartei nach Maßgabe der parteiengesetzlichen Aufgabenverteilung zuzurechnen.⁸¹

⁷⁶ Dazu krit. *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 19a Rn. 50 f.

⁷⁷ Vgl. dazu *K. Schmidt*, in: Martinek u.a. (Hrsg.), FS Reuter (2010), S. 345 (358 ff.).

⁷⁸ *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 11.

⁷⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.11.2018 – 6 C 2.17, Rn. 17 = NJW 2019, S. 1317 (1318).

⁸⁰ § 3 Satz 2 PartG begründet daher keine ausschließliche Beteiligunfähigkeit, näher *J. Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 8 ff.; s. ferner OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 13.10.2016 – OVG 3 B 10.15, Rn. 19; VG Arnsberg, Urt. v. 25.04.2019 – 6 K 3163/18, Rn. 22.

⁸¹ Vgl. (zur Spendenannahme) BVerwG, Urt. v. 26.07.2006 – 6 C 20.05, Rn. 92 = BVerwGE 126, 254 (272).

Österreichische Parteienfinanzierung nach „Ibiza“: Transparenz oder Kartell?

Manfred Stelzer¹/Teresa Radatz²

1. „Ibiza“ und die Ausgangslage

Seit dem Frühjahr 2019 steht der Name der Baleareninsel in Österreich nicht mehr nur für ein beliebtes Feriendomizil, sondern auch für einen handfesten Skandal: Ein auf ihr heimlich gedrehtes Video sorgte für ein politisches Erdbeben.³ Wenngleich die genauen Entstehungsbedingungen noch immer nicht geklärt sein dürften, so waren die Konsequenzen doch erheblich: Nicht nur zerbrach eine Regierungskoalition (jene aus ÖVP und FPÖ), sondern zum ersten Mal in der Zweiten Republik stürzte eine Regierung über das parlamentarische Misstrauensvotum (Art 74 B-VG). Der Bundespräsident sah sich (politisch) genötigt, eine Übergangsregierung aus „Expertinnen und Experten“ zu ernennen, Neuwahlen waren die Folge. Ihr Ergebnis führte im Januar 2020 zur Bildung einer Koalitionsregierung zwischen Konservativen und Grünen, was in jenen Teilen Europas mit Wohlwollen aufgenommen wurde, die sich eine Trendwende – weg von rechten, nationalistischen Bewegungen – erhoffen. Insbesondere die deutsche Innenpolitik reagierte mit besonderem Interesse, mögen doch die jüngsten Wahlerfolge der Grünen dort eine Koalition mit den Konservativen auch für Berlin eine mögliche künftige Regierungsvariante sein.⁴ Die schwierige politische Situation vor wenigen Wochen in Thüringen hat auch nach Österreich blicken lassen, als die Variante einer möglichen Expertinnen- und Expertenregierung ins Spiel gebracht wurde.⁵

Das durch das Video aber eigentlich und neuerlich ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gebrachte Thema war jenes der Transparenz privater Parteifinanzierung. In der Sache haben die Fantasien eines Parteibeamten, der er zum Zeitpunkt der Entstehung des Videos war, und Vizekanzlers, zu dem er es in der Zwischenzeit gebracht hatte, über die Art und Weise, wie Gelder einer angeblichen russischen Oligarchin zur Finanzierung seiner Partei genutzt werden könnten, die Allgemeinheit auf – zum Teil – mögliche Formen verdeckter Parteifinanzierung aufmerksam gemacht, die für Kennerinnen und Kenner des Parteienrechts nicht wirklich überraschend waren, allerdings der Außendarstellung der betroffenen politischen Partei diametral widersprachen.

Versuche, private Spenden an politische Parteien transparent zu machen, scheiterten in den frühen 1980er Jahren und das Thema blieb nahezu dreißig Jahre trotz wiederholter Mahnungen in den Berichten der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates unerledigt. Erst 2012 war es möglich, aus Anlass einer Korruptionsaffäre rund um einen ÖVP-Mandatar des Europäischen Parlaments, nähere Regelungen über die Zulässigkeit privater Spenden (so waren etwa Spenden von ausländischen natürlichen und juristischen Personen, so sie 2.500 EUR überstiegen, verboten), über Veröffentlichungspflichten, Kontrollmöglichkeiten des Rechnungshofs sowie über ein Strafverfahren vor einem (neu errichteten) Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) zu treffen.⁶ Dass damit aber keine umfassende Regelung der Parteienfinanzierung geschaffen wurde, war von Anfang an klar. Zum einen begegnet sie der Schwierigkeit, dass die traditionellen Parteien in Österreich als „Lagerparteien“ über ein weit in den gesellschaftlichen Bereich hineinreichendes Netzwerk nicht nur aus Vorfeldorganisationen sondern auch ideologisch nahestehenden Vereinen (bis hin zu Sportvereinen und Autofahrerclubs) verfügen; zum anderen ist die Sensibilisierung der österreichischen Bevölkerung für alltägliche korruptionsrelevante Sachverhalte trotz massiver Bemühungen des Gesetzgebers, vor allem durch die schrittweise Einführung neuer und die Verschärfung bestehender Straftatbestände,⁷ um es vorsichtig zu formulieren, noch weiterentwicklungsfähig. Wenn es in manchen Be-

¹ Prof. Dr. Manfred Stelzer ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien.

² Mag. Teresa Radatz, MA, ist Universitätsassistentin am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

³ *Süddeutsche Zeitung*, Heimliche Aufnahmen belasten Österreichs Vizekanzler schwer, sueddeutsche.de/politik/strache-video-fpoe-oesterreich-ibiza-1.4451784 (Stand 17.5.2019) und *Der Spiegel*, War Österreichs Vizekanzler käuflich?, spiegel.de/politik/ausland/heinz-christian-strache-geheim-videos-belastet-fpoe-chef-a-1268059.html (Stand 17.5.2020).

⁴ *Süddeutsche Zeitung*, Versuchslabor Österreich, sueddeutsche.de/politik/oevp-gruene-koalition-oesterreich-1.4741792?reduced=true (Stand 2.1.2020).

⁵ *Die Zeit*, Christian Lindner fordert „unabhängigen“ Regierungschef, zeit.de/politik/deutschland/2020-02/fdp-thueringen-christian-lindner-bodo-ramelow (Stand 9.2.2020).

⁶ Vgl. Stelzer, Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich, in *Burkowitz/Jun/Niedermayer* (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteiendemokratie (2016) 131 (134).

⁷ Strafrechtsänderungsgesetz 2008 BGBl I 109/2007; Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009 (KorrStrÄG 2009) BGBl I 98/2009; Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 (KorrStrÄG 2012) BGBl I 61/2012.

reichen noch immer üblich ist, in Volksschulen klassenweise Weihnachts- und Geburtstagsgeschenke für die jeweilige Lehrkraft zu organisieren und selbst eine Matura(Abitur)prüfung von einem Lehrerehepaar abgenommen werden darf, das mit der Familie des Schülers eng befreundet ist, dann versagt die Schule in ihrer doch so wichtigen Vorbildfunktion. Dann ist es auch kein Wunder, dass das Ansinnen eines frisch gewählten Landeshauptmannes (vergleichbar dem Ministerpräsidenten eines deutschen Bundeslandes), seine Verlobte in seinem Büro anzustellen, keinen medialen Sturm der Entrüstung entfacht, sondern bestenfalls vorsichtige Verwunderung – unter gleichzeitiger Betonung der fachlichen Kompetenz der betroffenen Person.⁸ Die Beispiele ließen sich fortsetzen; der mögliche Nachweis, dass solche und ähnliche Fälle sich auch in anderen Ländern ereignen könnten, ja, dass die Lage dort noch viel schlimmer sei, macht die Sache freilich nicht besser. Das „So sind wir nicht“ des Bundespräsidenten als Reaktion auf den durch das Video ausgelösten Skandal⁹ mag daher im Ergebnis auch mehr Appell- als Feststellungscharakter gehabt haben.

Nichtsdestotrotz war sich der Parteienrechtsgesetzgeber von 2012 des Problems der intensiven Verflechtung der traditionellen politischen Parteien mit gesellschaftlichen Institutionen bewusst und bestimmte daher, dass private Spenden der beabsichtigten Transparenzpflicht unterfallen würden, wenn sie nicht nur an die Partei (bzw. eine ihrer Gliederungen mit oder ohne eigener Rechtspersönlichkeit), sondern auch an eine ihr nahestehende Organisation geleistet würden. Unter „nahestehender Organisation“ versteht § 2 Z 3 Parteiengesetz (PartG) 2012 „eine von der politischen Partei [...] getrennte Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, die diese politische Partei unterstützt oder an der Willensbildung dieser politischen Partei [...] mitwirkt“, dies aber nur, wenn die Verflechtung der politischen Partei mit der nahestehenden Organisation entweder in deren Statuten oder in den Satzungen der Partei festgelegt ist. Ausdrücklich ausgenommen werden parlamentarische Klubs (Fraktionen) und Parteiakademien, weiters Sportvereine und Organisationen, die wohl-tätigen Zwecken dienen, wozu beispielsweise auch

Tierheime gehören. Dass aber zu „nahestehenden“ Organisationen beliebige private Vereine nicht zählen, war schon aus definitorischen Gründen klar. Abgesehen von der Frage, ob es überhaupt sinnvoll und möglich wäre, alle denkbaren Organisationen im Rahmen des Parteiengesetzes mitzuerfassen, war von Anfang an bekannt, dass private Vereine Parteien zuarbeiten oder Aufgaben für sie übernehmen können (beispielsweise Recherche- und Analysetätigkeiten), ohne dabei an die Veröffentlichungspflichten für und die Begrenzung von privaten Spenden gebunden zu sein. In welchem Ausmaß dies realistisch ist und von wem diese Möglichkeiten wahrgenommen werden und welche Personen dann in einem „quid pro quo“ Vorteile erhalten, war und ist mangels Transparenz nicht zu beurteilen. Im Übrigen fällt es auch schwer, solche Verhaltensweisen als „Umgehung“ des PartG zu deuten, werden sie doch in ungeregelt gebliebenen Bereichen gesetzt, worüber unter den an der Gesetzgebung beteiligten Parlamentarierinnen und Parlamentariern – jedenfalls mehrheitlich – Konsens geherrscht haben muss.

Als weiteres Debattenfeld wurde durch die Einlassungen des Politikers vor versteckten Kameras die Frage nach der Effizienz der Kontrollmechanismen und der Schärfe der Sanktionsdrohungen eröffnet. So forderten Vertreterinnen und Vertreter des Rechnungshofs zum wiederholten Male verstärkte Einschaurechte in die Parteibilanzen – so wohl zuletzt wieder seine Präsidentin Margit Kraker in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung,¹⁰ was dieses Thema – als ob die staatspolitische Misere nicht schon gelangt hätte – auch über die Landesgrenzen hinaus publik gemacht hat. Allerdings sind die damit verbundenen Forderungen, jedenfalls nach der damaligen Rechtslage, differenziert zu betrachten.

Das Kontrollsystem, welches durch das PartG 2012 etabliert wurde, besteht – in aller gebotenen Kürze – aus einem Zusammenspiel zwischen Wirtschaftsprüferinnen bzw. Wirtschaftsprüfern, dem Rechnungshof und dem UPTS, in dem zunächst der Rechenschaftsbericht der Parteien durch zwei unabhängige Wirtschaftsprüferinnen bzw. Wirtschaftsprüfer zu kontrollieren ist; der geprüfte Bericht ist dem Rechnungshof vorzulegen, der dessen ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften zu überprüfen hat. Auch wenn er kein Recht hat, eigene Beamtinnen oder Beamten in die Parteizentralen zu schicken, so kann er

⁸ *Kurier*, Doskozils Verlobte wird Referentin im LH-Büro, kurier.at/chronik/oesterreich/doskozils-verlobte-wird-referentin-im-lh-buero/400753851 (Stand 14.2.2020); *Kurier*, Nach Kritik: Doskozils Verlobte verzichtet auf Job als Referentin, kurier.at/politik/inland/nach-kritik-doskozils-verlobte-tritt-job-als-referentin-nicht-an/400755126 (Stand 15.2.2020).

⁹ Etwa *Die Presse*, Nein, so sind wir nicht. Danke, Herr Bundespräsident, diepresse.com/5632106/nein-so-sind-wir-nicht-danke-herr-bundesprasident (Stand 21.5.2019).

¹⁰ *Süddeutsche Zeitung*, Die Politik muss den Anstand wiederfinden, sueddeutsche.de/politik/oesterreich-rechnungshof-par-teien-ibiza-skandal-1.4720511?reduced=true (Stand 13.12.2019).

doch im Falle des Vorliegens konkreter Anhaltspunkte, wonach Angaben unvollständig oder unrichtig sein könnten, die Partei zur Stellungnahme einladen und, sollte diese unbefriedigend ausfallen, eine Wirtschaftsprüferin oder einen Wirtschaftsprüfer seines Vertrauens mit der Aufgabe der Kontrolle des Rechenschaftsberichts beauftragen. Dieser oder diesem ist dabei der Zugang zu den nötigen Unterlagen zu gewähren. Durch den Rechnungshof festgestellte Verstöße sind dem UPTS zur Anzeige zu bringen, der dann Geldbußen und/oder Verwaltungsstrafen verhängen kann.¹¹

Dieses System hat zunächst zu folgendem Ergebnis geführt: Der Rechnungshof hat von der Möglichkeit, eigene Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer zu bestellen, soweit aus den veröffentlichten Entscheidungen des UPTS bzw. der öffentlichen Debatte ersichtlich, augenscheinlich nie Gebrauch gemacht, sondern im Wesentlichen sehr bald den Mangel direkter Einschaurechte moniert. Der UPTS hat, jedenfalls in einem ersten Zugriff und in seiner ursprünglichen Besetzung, Geldbußen nur dann ausgesprochen, wenn die Parteien die Übertretung des PartG auch – wenigstens implizit – eingeräumt hatten: im Wesentlichen bei der Überschreitung von Wahlwerbungskosten, die nach dem PartG für einen bestimmten Zeitraum vor der Wahl mit 7 Millionen EUR beschränkt sind.¹² Dies hat zum einen zur Kritik an der sehr formalistischen Rechtsprechung des UPTS geführt, zum anderen aber auch zur Einsicht, dass diese Kosten zum Teil erheblich überschritten wurden, sodass mit Recht daraus der Schluss zu ziehen war, dass die zu verhängenden Geldbußen offenbar keine abschreckende Wirkung für jene Parteien entfalten konnten, die über ausreichende Geldmittel verfügt haben.

2. Post-Ibiza: Schnellschüsse und Regierungsprogramm

Die politisch und emotional aufgeladene Atmosphäre nach dem erfolgreichen Misstrauensvotum nützte das nunmehr an keine Koalitionsabsprachen gebundene Parlament noch vor den Wahlen zu – wie sich zeigen wird – teilweise fragwürdigen Neuregelungen,

die u.a. massive Obergrenzen für private Spenden vorsehen. Das Regierungsprogramm 2020, das zwischen ÖVP und den Grünen ausgehandelt wurde, widmet ein Kapitel der Neuordnung der Parteifinanzierung.

2.1. Die Novelle vor der Nationalratswahl 2019

Im Rahmen des sogenannten „freien Spiels der Kräfte“ wurde im Sommer 2019 eine Novelle zum PartG erlassen, bei der insbesondere die Eindämmung privater (Groß-)Spenden – von denen besonders zwei Parteien profitierten, die den Antrag selbstverständlich nicht befürworteten – im Vordergrund stand.¹³ Weiters brachten die Änderungen eine Verschärfung der Sanktionen für die Nichteinhaltung der Obergrenze der Wahlwerbungskosten sowie eine Registrierungspflicht für Personenkomitees.

Relativ unproblematisch, wengleich am Ende vielleicht doch zu kurz gegriffen, ist die Erhöhung der Geldbußen für Verstöße gegen die Wahlwerbungskostenobergrenze. Wie bereits erwähnt, war die Abschreckungswirkung der bestehenden Sanktionen kaum gegeben, da Parteien, die es sich wirtschaftlich leisten konnten, im Zuge einer Kosten-Nutzen-Analyse teilweise beträchtliche Überschreitungen tätigten und dafür die im Vergleich geringen Sanktionen in Kauf nahmen. Spitzenreiterin in Sachen Wahlwerbungskostenüberschreitungen war zuletzt die ÖVP – sie hat die Wahlkampfkosten bei der Nationalratswahl 2017 um fast das Doppelte des erlaubten Betrages, nämlich um ca. 6 Millionen EUR, überschritten. Nach der alten Regelung wurden vom UPTS 800.000 EUR als Geldbuße verhängt (bis zu 1 Million EUR wären möglich gewesen),¹⁴ nach der 2019 vorgenommenen Erhöhung hätten immerhin bis zu 4 Millionen EUR an Geldbuße gedroht. Es bleibt abzuwarten, ob die höheren Sanktionen im Sinne einer General- und Spezialprävention in Zukunft erfolgreicher sein werden, oder am Ende nicht doch hinter den Möglichkeiten zurückbleiben. Wenn und soweit diese Obergrenze eine Regelung ist, die Wettbewerbsverzerrungen zuwiderlaufen soll, dann müssen Sanktionen nicht nur den Überschreibungsbetrag abschöpfen, sondern darüber hinaus auch den erlangten Wettbewerbsvorteil zumindest im Ansatz neutralisieren helfen. Da eine der wesentlichen Konsequenzen eines Wahlerfolges nicht nur in der Erlangung politischer Macht, sondern auch in der Zuwendung (höherer) öffentlicher Fördersummen liegt, müsste – ähnlich wie im deutschen Parteienrecht – die Sanktion in der

¹¹ Vgl. Stelzer, Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat, in Krüper/Bock/Heinig/Merten (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats (2019) 435 (437f).

¹² Das änderte sich erst 2018, wohl auch im Zuge der Neubesetzung des UPTS. Seither greift der UPTS etwa auch die Rechtswidrigkeit geleisteter Spenden auf – z.B. UPTS 14.12.2018, GZ 610.005/0003-UPTS/2018; UPTS 6.12.2018, GZ 610.004/0002-UPTS/2018; UPTS 13.1.2020, GZ 610.005/0007-UPTS/2019.

¹³ Parteiengesetz 2012 (PartG) BGBl I 56/2012 idF BGBl I 55/2019, s. insb. § 6 Abs. 1a und 5 PartG.

¹⁴ UPTS 13.1.2020, GZ 610.005/0007-UPTS/2019.

Kürzung bzw. bei groben Verstößen im Wegfall der öffentlichen Förderung für die Legislaturperiode oder zumindest für das dem Wahljahr folgende Kalenderjahr bestehen. Eine Einbehaltung der Parteienförderung wurde hingegen lediglich für die fehlende Übermittlung des Rechenschaftsberichts an den Rechnungshof vorgesehen.¹⁵

Während die Verschärfung der Sanktionen für die Überschreitung der Wahlwerbungskosten möglicherweise hinter dem Notwendigen zurückbleibt, gehen die neuen Beschränkungen für private Spenden wohl zu weit und sind auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive in der Form wohl kaum zu halten. Neben einer Verschärfung der Transparenzpflicht wurden nämlich absolute Betragsgrenzen sowohl für individuelle Spenden als auch für die Gesamtsumme an privaten Spenden für eine Partei im Rechnungsjahr festgelegt. Waren bisher Spendenannahmen in unbegrenzter Höhe möglich, dürfen Parteien nur mehr Spenden im Gesamtwert von höchstens 750.000 EUR pro Kalenderjahr entgegennehmen – wobei für eine neue Partei, die erstmals zu einer Wahl antritt, die doppelte Summe gilt. Privatpersonen oder Unternehmen dürfen jährlich nur noch bis zu 7.500 EUR an eine bereits bestehende politische Partei spenden; für neue Parteien gilt im Gründungsjahr eine Grenze von bis zu 37.500 EUR. Anlass für diese Regelung sind wohl die hohen Spendensummen Privater vor allem an die ÖVP gewesen, im Hintergrund mag aber auch die Geschichte der NEOS und des Teams Stronach eine Rolle gespielt haben. Getragen wurde sie freilich im Wesentlichen von Parteien, die schon seit Jahren kaum private Gelder erhalten (jedenfalls nicht offiziell) und nur von staatlichen Förderungen leben – eine Konsequenz aus dem Mangel einer relativen Obergrenze der staatlichen Parteiförderung, wie sie etwa vom Bundesverfassungsgericht verlangt wird.¹⁶ Eine solche Obergrenze mag zwar nach der österreichischen Verfassungsordnung nicht erforderlich sein; die Zurückdrängung privater Parteifinanzierung begegnet demgegenüber aber verfassungsrechtlichen Bedenken. Und zwar gleich in mehrerlei Hinsicht: Sie betrifft Grundsätze der österreichischen Verfassungsordnung, eine Detailbestimmung des PartG sowie die Meinungsfrei-

heit nach Art. 10 EMRK, die in Österreich wie ein innerstaatliches Verfassungsgesetz gilt.

Die Spende einer Person an eine Partei wird von der Meinungsfreiheit erfasst und daher auch von Art. 10 EMRK geschützt¹⁷ – dies nicht nur nach der zufälligen Rechtsprechung des EGMR: auch in den USA gilt „money is speech“¹⁸. Die Beschränkungen haben daher gemäß Art. 10 Abs. 2 EMRK in einer demokratischen Gesellschaft notwendig bzw. verhältnismäßig zu sein. Während die Grenze von 7.500 EUR pro Person bzw. Unternehmen im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des EGMR im Interesse der Chancengleichheit – wohl ähnlich wie die Wahlwerbungskostenobergrenze¹⁹ – möglicherweise als verhältnismäßig angesehen werden kann, gilt dies für die absolute Höhe der Spendensumme, die eine Partei jährlich annehmen darf, nicht in gleicher Weise. Hat eine Partei nämlich die jährliche Spendenobergrenze erreicht, ist es Bürgerinnen und Bürgern, die noch keine Spende abgegeben haben, nun nicht mehr möglich, effektiv für diese Partei zu spenden (und zwar gleichgültig, in welcher Höhe) – es ist kaum zu erkennen, wie eine solche Beschränkung der politischen Meinungsäußerung Einzelner in einer Demokratie gerechtfertigt werden kann. Genau genommen müsste sich jede Bürgerin und jeder Bürger, die oder der einer gesellschaftlich relevanten Partei spenden möchte, spätestens ab Mitte des Jahres erkundigen, ob ihre oder seine Spende überhaupt noch angenommen werden darf – oder direkt beim Rechnungshof landet (wohin unzulässige Spenden zu überweisen sind). Ein solcher Zustand kann nicht im Interesse einer demokratischen Beteiligung der Bevölkerung liegen, wird diese doch damit nachhaltig beschränkt.

Kritisch hinterfragt werden darf, ob die individuelle Beschränkung der Spenden auch im Sinne einer verstärkten Transparenz liegt oder ob sie nicht gerade Parteien dazu verleitet, nach Grauzonen zu suchen und diese weidlich auszunutzen. Spendenobergrenzen von Privatpersonen gibt es auch in anderen Ländern, z.B. in Frankreich oder den USA. Ein Blick in die USA zeigt, dass die Einführung von Spendenobergrenzen den Aufschwung von unabhängigen Organisationen im Rahmen der Parteienfinanzierung begünstigen kann,²⁰ was für ein Mehr an Transparenz

¹⁵ Fraglich ist nur, ob dem österreichischen Parteiengesetzgeber bewusst ist, dass er sich ein Problem einhandeln könnte, das nach dem deutschen Parteienrecht schon aufgetreten ist: nämlich die Frage, wann ein Bericht so fehlerhaft ist, dass es sich um einen „Nichtbericht“ handelt. Möglicherweise bewahrt aber die formalistische Staatsrechtsdogmatik in Österreich die Parteien vor dieser Konsequenz; vgl. dazu *Morlok*, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, NJW 2000, 761 und BVerfGE 111, 54.

¹⁶ BVerfGE 85, 264.

¹⁷ EGMR 19.2.1998, 24839/94, *Bowman/UK*.

¹⁸ US Supreme Court 30.1.1976, 424 US 1, *Buckley/Valeo*.

¹⁹ VfSlg 20.128/2016.

²⁰ Vgl. auch *Sickinger/Huter/Skrabal/Breitschopf*, Parteienfinanzierung, Abgeordneteneinkünfte, Medientransparenz, Lobbygesetzgebung, Informationsfreiheit: Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive und Forderungen an den neu gewählten Nationalrat und die künftige Bundesregierung,

natürlich nicht gerade förderlich ist. In den USA sind direkte Spenden von Einzelpersonen an politische Parteien oder Kandidatinnen bzw. Kandidaten seit 1974 begrenzt, jene von Unternehmen schon seit 1907 verboten.²¹ Der Supreme Court hat aber mit einigen Entscheidungen Umgehungsmöglichkeiten erlaubt, durch welche auch spendable Unternehmen oder Einzelpersonen einen Weg gefunden haben, tatkräftig im Wahlkampf mitwirken zu können.²² Die seit 2010 möglichen sogenannten „Super-PACs“ (PAC steht für Political Action Committee) gelten als Wahlkampfmotor schlechthin in den USA. Super-PACs können unbegrenzt Mittel von Einzelpersonen oder Unternehmen beschaffen und diese Mittel für die Wahlwerbung verwenden, unter der Voraussetzung, dass sie nicht direkt Geld an Kandidatinnen oder Kandidaten spenden sowie sich nicht mit deren zugehörigen Wahlkampforganisationen koordinieren – letztere Voraussetzung ist wohl praktisch kaum zu kontrollieren, da diese Organisationen meist von ehemaligen Teammitgliedern der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten geleitet werden.²³ Außerdem bieten die Offenlegungspflichten für Super-PACs diverse Schlupflöcher, weshalb deren Geldflüsse im Normalfall nicht nachzuvollziehen sind.²⁴

Neben den schon bestehenden und eingangs erwähnten Umgehungsmöglichkeiten von Offenlegungspflichten privater Spenden, wenn diese an private Vereine fließen (wogegen die Regelung nicht hilft), trägt die Einführung von Spendenobergrenzen auch das Risiko eines verstärkten Engagements von solchen „Third Parties“ in sich.²⁵ Möglicherweise verhindern aber zwei Umstände das Entstehen von Super-PAC-ähnlichen Organisationen: Einerseits die ohnehin großzügig bemessene staatliche Parteienfinanzierung, die es in den USA nicht gibt; andererseits hat man aber, offenbar in Kenntnis der US-amerikanischen Situation, versucht, Personenkomitees rechtlich zu

verankern. Ein Personenkomitee wird definiert als eine von der politischen Partei getrennte Organisation natürlicher oder juristischer Personen – meistens wird die Rechtsform des Vereins gewählt –, mit dem Ziel, eine Partei für eine Wahl oder einen Wahlwerber bzw. eine Wahlwerberin materiell zu unterstützen. Diese Komitees haben sich beim UPTS registrieren zu lassen, wobei für eine Registrierung eine Einverständniserklärung der zu unterstützenden Partei bzw. Person notwendig ist. Eine fehlende Registrierung eines Personenkomitees kann zu einer Geldstrafe in der Höhe des Fünffachen der Unterstützungsleistung führen. Spendeneinnahmen sowie Wahlkampfausgaben von Personenkomitees sind dabei in jene der unterstützten Partei miteinzuberechnen, außerdem gelten dementsprechende Offenlegungspflichten, weshalb Transparenz in dem Fall gegeben zu sein scheint. Umgehungsmöglichkeiten würden nurmehr insofern bestehen, als einzelne Personen Werbungen oder Veranstaltungen für bestimmte Parteien oder Kandidatinnen bzw. Kandidaten organisieren (einzelne Personen sind aufgrund des Begriffsinhalts von „Personenkomitees“ nicht umfasst²⁶) bzw. als eine private Organisation ohne Zustimmung der Partei allgemein Werbungen, Veranstaltungen zu einem bestimmten Thema oder Werbung in Form von negative campaigning betreibt.²⁷ Dreh- und Angelpunkt bleibt demnach die „Zustimmung“ der politischen Partei – und dies zeigt die Schwierigkeit, der solche Regelungen im Kern begegnen. Es benötigt einen rechtlichen Anknüpfungspunkt, der es erlaubt, einer Partei oder einer Kandidatin bzw. einem Kandidaten das Verhalten Dritter zuzurechnen. Auf der anderen Seite lebt Demokratie von der Meinungsfreiheit und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Politik. Offenheit und Transparenz ist daher leichter zu erreichen, wenn nicht durch – im Ergebnis willkürliche – Beschränkungen immer wieder Wege in Grauzonen gesucht werden.

Nicht erfasst werden durch die Spendenbegrenzungsregelungen Mitgliedsbeiträge, Beiträge von Mandatären und Funktionären; Einnahmen aus Sponsoring und Inseraten sind aber weiterhin in unbegrenzter Höhe möglich, was für Umgehungsmöglichkeiten geradezu einladend wirkt. Dabei ist vielleicht nicht ganz unbeachtlich, dass eine Partei, die für die in Rede stehende Novelle verantwortlich ist, von einer Großspende eines ihrer Mandatäre (einem offenbar ver-

hubertsickinger.at/wp-content/uploads/2019/10/Transparenz-paket-Bestandsaufnahme-und-Forderungen.pdf 2019, 1 (17).

²¹ Thunert, Hyper-Pluralismus? Die Welt der Interessengruppen, Gewerkschaften, Lobbyisten und Think Tanks, in *Lammert/Siewert/Vormann* (Hrsg.), *Handbuch Politik USA* (2016) 285 (295).

²² US Supreme Court 30.1.1976, 424 US 1, *Buckley/Valeo*; 21.1.2010, 558 US 310, *Citizens United/FEC*; 2.4.2014, 572 US 185, *McCutcheon/FEC*.

²³ *Gellner/Kleiber*, Das Regierungssystem der USA. Eine Einführung² (2012) 205.

²⁴ *Weinmann*, Wahlen und Direkte Demokratie: Demokratische Teilhabe im Spannungsfeld politischer Machtinteressen, in *Lammert/Siewert/Vormann* (Hrsg.), *Handbuch Politik USA* (2016) 243 (254).

²⁵ *Sickinger/Huter/Skraball/Breitschopf*, Parteienfinanzierung 17.

²⁶ *Eisner/Kogler/Ulrich*, *Recht der politischen Parteien*² (2019) § 12 Abs. 3a Rz. 8.

²⁷ Vgl. auch *Sickinger/Huter/Skraball/Breitschopf*, *Parteienfinanzierung* 17.

mögenden Rechtsanwalt) wesentlich profitiert hatte.²⁸ Dass Mitgliedsbeiträge in diesem Zusammenhang eine nicht uninteressante Rolle spielen könnten, erklärt sich aus dem Umstand, dass das österreichische Parteienrecht die innere Organisation der Parteien kaum regelt. So können Parteien – ähnlich wie Vereine – auch das Institut des „fördernden“ Mitglieds vorsehen, wobei es sich auch um eine juristische Person handeln kann. Auf diese Weise könnte man auch größere Spenden unter der Position „Mitgliedsbeiträge“ verbuchen. (Ein- und Austritt könnten ja sehr flexibel gehandhabt werden.) Dass der Gesetzgeber sich dessen sehr wohl bewusst war, zeigt die Tatsache, dass Mitgliedsbeiträge über 7.500 EUR gesondert und namentlich auszuweisen sind; sie fallen aber dennoch nicht unter die Spendenobergrenzen. Schon diese Bestandsaufnahme zeigt, dass die vor der Nationalratswahl verabschiedete Novelle zum PartG nicht einem Plan zur Schaffung von mehr Transparenz für private Parteispenden entsprang, sondern eher emotionale Bedürfnisse befriedigte.²⁹

Schwerwiegender und auch noch aus anderen verfassungsrechtlichen Überlegungen bedenklich sind die Auswirkungen der absoluten Spendenobergrenze auf das österreichische politische System insgesamt. Die Parteienfinanzierung in Österreich erfolgt im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln. Mit einer einzigen, aber nicht ins Gewicht fallenden, Ausnahme beziehen diese Mittel ausschließlich die in den Parlamenten vertretenen Parteien. Die Verankerung einer Partei in der Gesellschaft spielt in Bezug auf die öffentliche Parteienfinanzierung daher nur eine Rolle hinsichtlich des Erfolgs bei Wahlen; die Einnahmen einer Partei aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden sind demgegenüber anders als in Deutschland für die Höhe der öffentlichen Finanzierung irrelevant. Wirtschaftlich gesehen konnte man Parteien, die sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten, demnach schon bisher als staatliche Einrichtungen betrachten.³⁰ Für neue Parteien war es essentiell, genügend Mittel auf privatem Wege zu erlangen, um den Wettbewerbsvorsprung der staatlich finanzierten

– und insofern etablierten – Parteien bei anstehenden Wahlen wenigstens einigermaßen wettzumachen, was im Grunde dazu geführt hat, dass hinter einer neuen Partei meist ein großzügiger Spender stand. Dies ist aber pro futuro ausgeschlossen; ausgeschlossen wäre aber auch die Aufbringung namhafter Summen mittels Crowdfunding. Es ist daher äußerst fraglich, ob es unter diesen Umständen überhaupt noch möglich ist, dass sich neue Parteien erfolgreich bilden können oder ob nicht der schon seit einigen Jahren zu beobachtende Weg hin zu einem reinen Parteienkartell damit abgeschlossen ist. Von einer Vielfalt politischer Parteien, welche in Österreich verfassungsgesetzlich verankert (§ 1 Abs. 1 PartG) und zugleich auch das Fundament einer liberalen, westlichen demokratischen Verfassungsordnung ist, bleibt möglicherweise nicht mehr viel übrig.

Es ist daher auch nicht zufällig, dass gemäß § 1 Abs. 3 PartG die Tätigkeit der politischen Parteien keiner Beschränkung durch besondere Rechtsvorschriften unterworfen werden darf, dass sie also im Rahmen der allgemeinen Gesetze operieren dürfen. Dazu zählt aber auch der Erwerb von Vermögen – insbesondere auch, um von staatlicher Finanzierung unabhängig sein zu können. Diese könnte ja einmal ausbleiben, auch dann, wenn sie gebührt.

Bleiben diese Regelungen trotz der geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken aber bestehen, wird die private Finanzierung in Zukunft nur mehr einen noch geringeren Anteil an der gesamten Parteienfinanzierung ausmachen – im Nationalrat vertretene Parteien stehen dann nicht mehr zwischen Staat und Gesellschaft, sondern können faktisch als Staatsorgane gelten, was sie für Kelsen in den Zwanzigerjahren ohnehin schon waren.³¹ Die vom Rechnungshof geforderte volle Kontrolle der Gebarung der Parteien wäre dann nur noch konsequent.

2.2. Regierungsprogramm

Die im Januar gebildete Koalition aus ÖVP und den Grünen hat sich im Regierungsprogramm in Bezug auf die Parteienfinanzierung ein sehr hohes Ziel gesteckt: Sie hat vor, „vollständige Transparenz der Parteien und vor allem im Bereich der Parteienfinanzierung“ herzustellen³² – eine Mammutaufgabe. Während in den Medien schon über „gläserne Partei-

²⁸ *Der Standard*, Ibiza-Ermittlungen. Ermittler decken Großspenden an FPÖ-Vereine auf, derstandard.at/story/2000114775432/ermittler-decken-prominente-grossspender-von-fpoe-ver-einen-auf (Stand 19.2.2020).

²⁹ Dass nun gerade eine Partei, welche die Novelle wesentlich mitgetragen hatte, von der dadurch geschaffenen Transparenzkontrolle überrascht wurde, fügt sich ins Bild; vgl. UPTS 24.2.2020, GZ 2020-0.010.162/SPÖ/UPTS; vgl. auch etwa *Der Standard*, SPÖ wegen Verstoßes gegen Großspendenverbot verurteilt, derstandard.at/story/2000115415361/spoe-wegen-verstos-es-gegen-grossspendenverbot-verurteilt (Stand 6.3.2020).

³⁰ *Stelzer*, Grundzüge des Öffentlichen Rechts⁴ (2019) 28.

³¹ *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929) 19; vgl. auch *Stelzer*, Grundzüge⁴ 28.

³² *ÖVP/Die Grünen*, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf (10, Stand 7.1.2020).

kassen“ gemutmaßt wird,³³ bleibt abzuwarten, ob die Vorhaben bzw. in weiterer Folge die Umsetzung des Programms dieser Absicht gerecht werden. Die Bestrebungen der neuen Regierung, die hier überblicksartig dargestellt werden sollen, lassen sich grob in vier Kategorien einteilen, die sich teils überschneiden: die Ausweitung der Kompetenzen des Rechnungshofs, neuerliche Beschränkungen von privaten Spenden, Vorkehrungen um Umgehungsstrukturen zu vermeiden – Stichwort mehr Transparenz – und weitere Verschärfungen der Bestimmungen über Wahlwerbungskosten.

Das Regierungsprogramm 2020 bekennt sich insbesondere zu einer Stärkung der Prüfungsrechte des Rechnungshofs. Folgende zusätzliche Kompetenzen werden angestrebt: erstmals originäre und direkte Kontroll- und Einschaurechte des Rechnungshofs, sollten sich anlässlich der Prüfung des Rechenschaftsberichts konkrete Anhaltspunkte für Gesetzeswidrigkeiten ergeben. Außerdem soll das Kontrollorgan bei begründetem Verdacht auf Verletzung des PartG von sich aus zu jeder Zeit tätig werden und prüfen können. Was genau unter „begründetem Verdacht“ zu verstehen ist, bleibt – der Natur eines Koalitionsübereinkommens gemäß – offen, denkbar ist etwa eine Angleichung dieses Terminus im Sinne des Anfangsverdachts der StPO (§ 1 Abs. 3 StPO). Während der Rechnungshof also bisher bei einem konkreten Verdacht über einen Verstoß gegen das PartG auf die Stellungnahmen der Parteien oder die Prüfung des Rechenschaftsberichts der von ihm beauftragten Wirtschaftsprüferin bzw. des Wirtschaftsprüfers angewiesen war, soll er nun künftig die Möglichkeit erhalten, selbst nachzuschauen – also selbst Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu nehmen. Schließlich ist geplant, dass Personenkomitees sich in Zukunft beim Rechnungshof registrieren lassen müssen und nicht mehr beim UPTS, was von manchen als sinnvoll angesehen wird, da der Rechnungshof das eigentliche Kontrollorgan ist, während der UPTS nur für die Verhängung von Sanktionen zuständig ist.³⁴

Weiters plant die Regierung eine neuerliche Verschärfung der Beschränkungen für private Spenden. So soll die Obergrenze für anonyme Spenden, die von den Parteien angenommen werden dürfen, von derzeit 500 EUR auf 200 EUR herabgesetzt werden. Allerdings

³³ Z.B. *Kleine Zeitung*, Rechnungshofchefin Kraker drängt bei Kurz und Kogler auf gläserne Parteikassen, [kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5756570/Rechnungshofchefin_Kraker-draengt-bei-Kurz-und-Kogler-auf](https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5756570/Rechnungshofchefin_Kraker-draengt-bei-Kurz-und-Kogler-auf) (Stand 22.1.2020).

³⁴ Vgl. *Sickinger/Huter/Skrabal/Breitschopf*, Parteienfinanzierung 17.

dürfte diese Grenze nach wie vor für jede Einzelspende gelten und sich nicht auf anonyme Spenden insgesamt beziehen. In Zukunft soll die namentliche Veröffentlichungspflicht für alle Spenden über 500 EUR gelten, wobei hier eine Frist von drei Monaten nach Erhalt der Spende zu beachten sein soll, während Spenden über 2.500 EUR weiterhin unverzüglich dem Rechnungshof zu melden sind, der diese unter Namensnennung auf seiner Homepage zu veröffentlichen hat. Zudem ist die Klarstellung beabsichtigt, dass über rechtlich verbindlich festgelegte Mitgliedsbeiträge hinausgehende Zuwendungen eines einzelnen Mitglieds als Spende behandelt werden (wobei die Parteien aber offenbar frei bleiben, in ihren Satzungen die Höhe von Mitgliedsbeiträgen für fördernde Mitglieder vorzusehen). Die 2019 eingeführte Ausweispflicht der Mitgliedsbeiträge über 7.500 EUR soll ferner in Bezug auf deren Höhe evaluiert werden – dies wahrscheinlich vor dem Hintergrund, dass Spenden künftig ja schon ab 500 EUR namentlich veröffentlicht werden müssten und es daher inkonsequent wäre, für Mitgliedsbeiträge anderes vorzusehen.

Geprüft werden soll auch die Einführung von Sanktionen gegen Spenderinnen und Spender, die wesentlich gegen die Spendenobergrenze verstoßen. Zwar sollen Sanktionen nur „ab einer gewissen Grenze“ erwogen werden, trotzdem erscheint dieses Vorhaben äußerst fragwürdig. Es sind hier zwei Fälle zu unterscheiden. Einerseits könnte eine solche Sanktion eine Person treffen, die einer Partei mehr als 7.500 EUR jährlich spendet; andererseits aber auch eine Person, die einer Partei einen gewissen Betrag spendet, falls die Partei schon 750.000 EUR im Jahr an Spenden lukriert hat und die spendende Person darüber Bescheid weiß (was im Allgemeinen nur dann der Fall sein kann, wenn eine Partei diese Grenze mit Spenden erreicht hat, die schon während des Rechnungslegungsjahres auf der Homepage des Rechnungshofs zu veröffentlichen waren). Solche Sanktionsmöglichkeiten würden jedenfalls die hier geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Obergrenzen von privaten Spenden nur verstärken.

Darüber hinaus möchte die Regierung den Rechenschaftsbericht in Zukunft ausführlicher und detaillierter gestalten. Sämtliche Geldflüsse innerhalb der Parteiorganisationen, etwa von der Bundes- an die Landespartei, sollen zusätzlich ausgewiesen werden. Auch ein Zeichnungsregister im Parteienregister, welches in ähnlicher Weise für Vereine und Unternehmen existiert, ist vorgesehen.

Im einem weiteren Schritt ist beabsichtigt, Maßnahmen zu ergreifen, die „Umgehungen“ der Transpa-

renzregeln verhindern sollen. Der Fokus liegt dabei auf dem Begriff der „nahestehenden Organisation“, der evaluiert und gegebenenfalls angepasst (gemeint offenbar: erweitert) wird. Solche Organisationen sollen vor allem gezwungen werden, den Parteien Einnahmen- und Ausgabenaufstellung zu überlassen, die in deren Rechenschaftsberichte aufzunehmen sind. Dem Rechnungshof soll die Möglichkeit gegeben werden, an den Details einer solchen Regelung mitzuarbeiten und Empfehlungen abzugeben. Des Weiteren ist geplant, dass Medien, deren Inhaberin eine nahestehende Organisation ist, in Zukunft ebenso ihre Einnahmen aus Inseraten im jeweiligen Rechenschaftsbericht der Partei angeben müssen. Unabhängig von einer möglichen Ausweitung des Begriffs der „nahestehenden Organisation“ soll versucht werden, das Problem der Finanzierung über Vereine durch eine Registrierungspflicht für sogenannte „Third Parties“ in den Griff zu bekommen. Diese soll für alle Organisationen gelten, „deren Ausgaben jenseits eines Freibetrages [...] liegen“ – bei Wahlen auf Bundesebene ist etwa ein Freibetrag in Höhe von 7.500 EUR angedacht, bei Wahlen auf Gemeinde- und Landesebene ein entsprechend niedrigerer. Was das bedeuten soll, lässt sich den vagen Formulierungen des Regierungsprogramms kaum entnehmen. Eine Registrierungspflicht aller Vereine, deren Ausgaben über 7.500 EUR liegen ist im Rahmen des Parteienrechts nicht sehr sinnvoll und wäre wohl auch unsachlich. Es kann demnach nur um Organisationen gehen, die irgendwie mit Parteien verflochten sind oder deren Ausgaben Parteien zugutekommen. Hier gangbare Kriterien zu finden, die nicht massiv in die Vereinigungsfreiheit oder Meinungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger eingreifen, ist äußerst schwierig, da eine Grenze zwischen „Privatem“ und „Politischem“ oft kaum zu ziehen ist.

Auch eine Überprüfung des Sanktionensystems des PartG auf Vollständigkeit und Transparenz ist vorgesehen, wobei insbesondere die 2019 eingeführten Sanktionen für die nicht fristgerechte Abgabe des Rechenschaftsberichts überprüft werden sollen. Weiters wird überlegt, wie Wahlwerbungsausgaben in Zukunft zu verbuchen sein sollen. Derzeit sind die Parteien der Auffassung, dass deren gesonderter Ausweis im Rechenschaftsbericht lediglich freiwillig erfolgt – was aber wohl aus Furcht vor negativer öffentlicher Wahrnehmung bislang von allen Parteien so gehandhabt wurde. Dies soll nun entweder verpflichtend werden oder aber Parteien sollen gezwungen werden, selbständige Rechenschaftsberichte über die Wahlwerbungsausgaben zu legen, welche innerhalb von sechs Monaten nach einer Wahl zu veröffentlichen

sind. Die Prüfung durch den Rechnungshof würde trotzdem aber erst im Rahmen der regulären Prüfung des jährlichen Rechenschaftsberichts stattfinden. Schließlich ist eine abermalige Verschärfung der Sanktionen bei Überschreitungen der Wahlwerbungskostenobergrenze beabsichtigt. Im oben als Beispiel genannten Fall der ÖVP aus 2017 wären nach der geplanten Regelung bis zu 6,25 Millionen EUR Geldbuße möglich gewesen. Eine Einbehaltung der Parteienförderung bei einer beträchtlichen Überschreitung wird allerdings noch immer nicht erwogen.

3. Zusammenfassung

Die Videobotschaft aus Ibiza hat all jene eines Besseren belehrt, die geglaubt haben, mit der PartG Novelle 2012 sei das jahrzehntelang schwelende Problem der Intransparenz von Parteispenden endgültig erledigt worden. Die – trotz der vielen guten und richtigen Ansätze – nach wie vor vorhandenen Schwächen der getroffenen Regelungen wurden, verbunden mit der mehr oder weniger ernstzunehmenden Absicht eines Parteiobermannes, sie zu Gunsten seiner Partei zu nützen, einem breiten Publikum vor Augen geführt.

In einer ersten Reaktion darauf hat der Gesetzgeber noch vor den Wahlen im September 2019 Maßnahmen ergriffen, die vor allem eine Verschärfung der Sanktionen für die Überschreitung der Wahlwerbungskostenobergrenze und – im Sinne der Transparenz – eine Registrierungspflicht für Personenausschüsse gebracht hat. Das Regierungsprogramm 2020 möchte diesen Weg weitergehen und neben einer neuerlichen Verschärfung der Sanktionen auch dem Rechnungshof direkte Kontrollrechte und Einschaumöglichkeiten in die Parteibilanzen zugestehen sowie weitere Dritte („Third Parties“) unter das PartG zwingen.

Neben diesen, den Prinzipien der Transparenz und Kontrolle dienenden Maßnahmen, wurden betragsmäßige Obergrenzen für private Spenden, und zwar nicht nur individuell für die einzelne Spenderin und den einzelnen Spender, sondern auch für das im Rechnungslegungsjahr insgesamt zulässige Volumen an privaten Spenden festgelegt. Diese Beschränkung ist nicht nur aus der Perspektive der Meinungsfreiheit verfassungsrechtlich problematisch, sondern sie stellt – verbunden mit der Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Geldern nur für Parteien, die bereits in Parlamenten vertreten sind – einen weiteren Schritt zur Bildung eines Parteienkartells dar, das nicht nur verfassungsrechtlich problematisch, sondern auch im Sinne einer liberalen Demokratie nicht hinzunehmen ist.

Die Kommunistische Partei Chiles und das Plebiszit von 1980

Vicente Pons Martí¹

Chile befindet sich seit Sommer 2019 inmitten der stärksten sozialen Proteste seit dem Ende der Pinochet-Diktatur vor 30 Jahren. Eine der Hauptforderungen der Demonstranten ist es, die aktuelle Verfassung, die 1980 während der Pinochet-Diktatur beschlossen wurde, durch eine neue zu ersetzen. Regierung und Opposition haben sich deshalb am 15.11.2019 darauf geeinigt, auf diese Forderung einzugehen. Wichtiger Bestandteil der Vereinbarung ist ein Plebiszit im April 2020, bei dem die Bevölkerung darüber entscheidet, ob eine neue Verfassung von der Mehrheit gewünscht ist.

Die aktuelle Verfassung wurde interessanterweise ebenfalls mithilfe eines Plebiszits angenommen. Dieses Plebiszit erfüllte jedoch keine demokratischen Mindestanforderungen und wurde auf nationaler und internationaler Ebene stark kritisiert. Parteien waren verboten und Wahlkundgebungen stark eingeschränkt. Trotz dieser Beschränkungen spielten die Parteien im Untergrund eine wichtige Rolle und übten, nebst anderen Organisationen wie der Kirche, einen großen Einfluss auf die Öffentlichkeit aus.

Die Kommunistische Partei Chiles (PCCh) hob sich während der Diktatur von den anderen demokratischen Parteien in Chile besonders ab, da sie nach dem Sturz der demokratischen Regierung der *Unidad Popular* (UP)² durch einen Militärputsch und der darauf folgenden Pinochet-Diktatur zu den am stärksten verfolgten Parteien gehörte und 1980 als Anführerin des linken Lagers einen wichtigen Einfluss auf die politische Linie der linken Parteien ausübte. Im Jahr 1980 sprach sich die PCCh zunächst gegen die Teilnahme der Bevölkerung am Plebiszit aus. Im weiteren Verlauf änderte sich die politische Linie der PCCh jedoch und sie versuchte, die Bevölkerung zu mobilisieren und zur Ablehnung der Verfassung zu bewegen. Worin liegt dieser Wandel der politischen Linie im Angesicht des bevorstehenden

Plebiszits begründet? Wie veränderte das Plebiszit die weitere politische Arbeit der Partei in den folgenden Jahren der Diktatur?

Aus Anlass der aktuellen Entwicklungen in Chile und des 40-jährigen Jubiläums der Abhaltung des Plebiszits ist eine Beschäftigung mit diesem historischen Ereignis von Bedeutung. Im folgenden Artikel wird dieses Thema anhand einer Analyse der Strategie der PCCh während des Plebiszits von 1980 beleuchtet. Zunächst soll die politische Linie und Strategie der PCCh bis zur Abhaltung des Plebiszits näher betrachtet werden, um in einem zweiten Schritt die Veränderungen dieser Linie im Angesicht des Plebiszits vorzustellen und zu erklären. Abschließend werden die Gründe für die Veränderungen erläutert.

Die Analyse der Strategie der PCCh wird anhand von offiziellen Dokumenten der Partei und ihrer führenden Mitglieder durchgeführt. Bei den untersuchten Dokumenten handelt es sich zum Großteil um Beiträge, die in der in Moskau erschienenen partei-internen Zeitung *Boletín del Exterior*³ (Boletín) veröffentlicht wurden. Trotz der Veröffentlichung der Beiträge im Ausland fand sie ihren Weg nach Chile. Viele der Stellungnahmen und Erklärungen erschienen ab 1978 in der Oppositionspresse oder in Form von Flugblättern und können u.a. im Museum der Erinnerung und Menschenrechte in Chile eingesehen werden.⁴ Auf Grund der ausgezeichneten Qualität der zugänglichen Kopien sind für diesen Beitrag die Dokumente des Boletín benutzt worden. Bei der Verwendung des Boletín als Quellenkorpus müssen jedoch mehrere Faktoren beachtet werden. Der Boletín verfolgte nicht den Anspruch, alle von der PCCh und ihren Mitgliedern produzierten Artikel und Stellungnahmen zu veröffentlichen. Darüber hinaus befand sich der Boletín unter der Kontrolle der Exilführung in Moskau. Im Laufe der Diktatur kam es zwischen dem *Equipo de Dirección Interior* (EDI), der Untergrundführung der Partei in Chile, und der Exilführung in Moskau zu Auseinandersetzungen über die Ausrichtung der Partei, auf die im weiteren Verlauf des Artikels genauer eingegangen wird. Diese Auseinandersetzungen wurden parteiintern ausgetragen und tauchen deshalb nicht explizit im Boletín auf. Es muss aber dennoch beachtet werden, dass die Herausgeber in Moskau eine Auswahl der zu veröffentlichenden Dokumente trafen und dabei diejenigen Artikel, die ihrer Meinung entsprachen, eher in Be-

¹ Vicente Pons Martí, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Soziologie und Staatstheorie, Prof. Dr. Jens Borchert, Goethe-Universität Frankfurt, und in einem DFG-Projekt zur Wahrnehmung politischer Parteien in Deutschland und England im Laufe des 19. Jahrhunderts.

² Die UP war ein Wahlbündnis der linken Parteien in Chile, unter Beteiligung der PCCh und der Sozialistischen Partei, die 1970 die Wahlen gewann und unter Salvador Allende bis zum Militärputsch eine Regierung bildete.

³ In den Fußnoten wird der Boletín del Exterior als BE abgekürzt.

⁴ Die Recherchen fanden im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes im Museum statt. Ich danke dem Museum und den Mitarbeitern für die Unterstützung.

tracht zogen. Trotz dieser Einschränkungen des Quellenkorpus erschienen im Boletín die wichtigsten Dokumente der PCCh während der Diktatur, z.B. Stellungnahmen, Interviews oder Berichte, die als wichtige und inhaltvolle Quellen für den vorliegenden Beitrag verwendet werden.

Bei der Analyse der Stellungnahmen und Erklärungen der PCCh muss darüber hinaus beachtet werden, in welcher Situation sie verfasst und verbreitet wurden. Die Untergrundführung in Chile und die Exilführung in Moskau hatten zwar sporadisch Kontakt, jedoch war dieser schwer herzustellen und bspw. nach der Krise des Jahres 1976, bei der zwei aufeinanderfolgende Untergrundführungen durch das Regime ermordet wurden, für längere Zeit unterbrochen. Die Stellungnahmen wurden dabei von verschiedenen Personen verfasst und besitzen demnach auch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Für diesen Beitrag sind vorwiegend Dokumente ausgewählt worden, die die politische Linie der Partei zur Überwindung der Diktatur behandelten und das Plebiszit zum Thema hatten. Auf Grund des Untergrundcharakters der Stellungnahmen und der erschwerten Verteilung der Dokumente in der Bevölkerung kommt es in diesen oft zu Wiederholungen über die Situation Chiles während der Diktatur und zu Rückbeziehung auf frühere Stellungnahmen der Partei. Im Folgenden werden deshalb besonders neue Argumentationslinien und Überlegungen hervorgehoben. Der Bezug auf wiederkehrende Punkte kann aber nicht vollständig vermieden werden.

In den Jahren vor dem Plebiszit von 1980 sah sich die PCCh, ebenso wie die restlichen Parteien der UP, der Verfolgung durch das Regime – insbesondere durch die Geheimdienste⁵ – und einem Ausschluss aus dem demokratischen Willensbildungsprozess der chilenischen Gesellschaft ausgesetzt. In diesem Zeitraum war die PCCh zunächst damit beschäftigt, ihre Strukturen im Untergrund aufzubauen und zu stabilisieren, um damit das Überleben der Partei zu sichern. Dementsprechend fehlten ihr die Kapazitäten, um einen aktiven Widerstand gegen das Regime zu organisieren. Trotzdem hatte die Führung der Partei eine allgemeine politische Linie zur Überwindung der Diktatur herausgearbeitet, die im Wesentlichen bis 1980 Bestand hatte. Grundlage dieser politischen Linie war es, ein Bündnis mit den demokratischen Kräften und eine sofortige Rückkehr zur Demokratie zu erreichen.

⁵ Nach dem Militärputsch wurde von der Junta Militar der Geheimdienst *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA) gegründet. Dieser wurde 1977 durch die *Central Nacional de Informaciones* (CNI; 1977-1990) ersetzt.

Die politische Linie der PCCh vor dem Plebiszit

Das erste Dokument, das für die Analyse der Strategie und Vorgehensweise der Kommunistischen Partei herangezogen wird, ist das „Manifesto al Pueblo de Chile“.⁶ Es wurde im August 1975 in Chile verbreitet und legte die Grundlage für den kommunistischen Diskurs der folgenden Jahre. Zu Beginn des Manifests wurde die wirtschaftliche Lage des Landes und deren Auswirkung auf die Bevölkerung, die durch die Reformen im Zusammenhang mit der von den Chicago Boys durchgeführten Schocktherapie ausgelöst wurde, beschrieben. Diese Reformen würden der Junta zufolge Opfer von allen sozialen Schichten abverlangen. In den Augen der PCCh waren sie stattdessen auf die Profitsteigerung einer kleinen Minderheit der nationalen und internationalen Monopole, u.a. der Finanz- und Bankenbranche, der großen Import- und Exportgesellschaften und der Großgrundbesitzer zugeschnitten. Die Mehrheit der Bevölkerung würde hingegen darunter leiden.⁷ Aus Sicht der PCCh hätte diese Politik des Regimes zusammen mit den von der DINA begangenen Menschenrechtsverletzungen zu einer immer stärker werdenden Ablehnung durch eine große Mehrheit der Bevölkerung und einer internationalen Isolation des Regimes geführt.⁸

Die generierte nationale und internationale Ablehnung der Militärdiktatur reichte jedoch nicht aus, um eine Überwindung des Regimes zu erreichen. Neben einer Mobilisierung der Massen sah die PCCh vor allem eine breite Einheit der gesellschaftlichen Kräfte als notwendig an. Die Bildung einer antifaschistischen Union war demnach das vorrangige Ziel der PCCh, um das Regime zu stürzen. Diese „[...] unidad antifascista [...]“⁹ sollte auf der Grundlage der Parteien der UP aufgebaut und auf alle gesellschaftlichen Kräfte ausgeweitet werden, die das Regime ablehnten, darunter auch die Mitte-Partei *Democracia Cristiana* (DC).

Die DC hatte die Politik der UP während der Regierung Allendes abgelehnt. Zu Beginn des Putsches 1973 hatte es in deren Reihen sogar Befürworter gegeben. Um die DC trotzdem zu einer Zusammenarbeit zu bewegen, rückte die PCCh zugunsten des Sturzes Pinochets zunächst davon ab, ein sozialisti-

⁶ PCCh: Manifesto al Pueblo de Chile. Agosto 1975.

⁷ Vgl. ebd., S. 2.

⁸ Vgl. ebd., S. 3-4; Álvarez Vallejos, Rolando: Desde las sombras. Una historia de la clandestinidad comunista. (1973-1980). Santiago de Chile 1980. S. 127, 128.

⁹ PCCh: Manifesto 1975. S. 7. Übers.: „[...] antifaschistische Union [...]“.

ches System errichten zu wollen und beschrieb auf den letzten drei Seiten des Manifests die Eckpfeiler des von der *unidad antifascista* zu erreichenden Systems. Es sollte sich dabei um einen vollkommen demokratischen Staat handeln, der „[...] los derechos humanos básicos, las libertades políticas y sociales del pueblo chileno [...]“¹⁰ gewährleisten sollte.

Diese Vorgehensweise im Kampf gegen das Regime wurde von der Führung der PCCh in den darauffolgenden Jahren fortgeführt und in mehreren öffentlichen Erklärungen der Partei ausgebaut. Dabei spielte die Bildung der *unidad antifascista*, bestehend aus den Parteien der UP und den restlichen Oppositionsparteien, eine herausragende Rolle. In erster Linie sollte dabei die DC als größte gemäßigte Oppositionspartei zur Zusammenarbeit bewegt werden. Kaum eine Erklärung wurde ohne den Hinweis auf die Bedeutung eines solchen Bündnisses oder der Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Kräfte verfasst.

Da die DC aber nicht bereit war, mit der UP und der PCCh zusammenzuarbeiten, wurde in mehreren Stellungnahmen versucht, eine Annäherung an die DC zu vollbringen und dadurch die Beziehung zur DC zu normalisieren. In einer Erklärung wurde bspw. die 1976 erfolgte Exilierung von zwei Mitgliedern der DC, die vom Regime auf Grund ihrer Arbeit als Rechtsanwälte im Bereich der Menschenrechte des Landes verwiesen wurden, als Angriff auf alle demokratischen Kräfte kritisiert und zur Überwindung des Regimes zur Zusammenarbeit aufgerufen.¹¹

Auch auf das endgültige Verbot der nicht-marxistischen Parteien Anfang 1977, durch welches schließlich auch die DC verboten wurde, reagierte die PCCh mit einem offenen Brief, indem sie die Verletzung der Menschenrechte durch das Regime anprangerte und der DC ihre Unterstützung und erneut die Zusammenarbeit im Kampf gegen die Militärdiktatur anbot.¹² Darüber hinaus wurde dies in einer weiteren Erklärung des Generalsekretärs der Partei, Luis Corvalán, thematisiert. In dieser Erklärung kritisierte Corvalán die Menschenrechtsverletzungen durch das Regime, das Verbot der restlichen Oppositionspartei-

en und die repressive Wirtschaftspolitik, die Hunger und Leid für die große Mehrheit verursacht hätte.¹³

Neben solchen kurzen Stellungnahmen zu bestimmten Themen, die meist nicht länger als drei Seiten waren, und in denen neben der Notwendigkeit einer *unidad antifascista* meist auch auf die Menschenrechtsverletzungen durch das Regime hingewiesen wurde, wurden von Zeit zu Zeit längere Erklärungen veröffentlicht, mit denen die politische Linie der Kommunistischen Partei offengelegt werden sollte. Ein Beispiel für eine solche längere Erklärung stammt vom September 1976. Nachdem die Partei zunächst ihre Strukturen trotz der Verfolgung durch das Pinochet-Regime stabilisieren konnte, musste sie in diesem Jahr Morde an zwei aufeinanderfolgenden Untergrundführungen verkraften und befand sich in der bis dahin kritischsten Situation für das Überleben der Partei.¹⁴

Trotz dieses harten Rückschlags der Partei im Kampf gegen das Regime und die immer noch vorhandene Weigerung der DC, sich an einer *unidad antifascista* zu beteiligen, wurde diese Strategie der Annäherung fortgeführt und in der Erklärung schon im Titel „Patriotas: ¡Solo unidos derrotaremos al fascismo!“¹⁵ benannt. Nach der Zusammenfassung der vorherrschenden Situation in Chile, die mit einer Kritik an der Wirtschaftspolitik, Menschenrechtsverletzungen und politischen Situation verbunden war, wurde in mehreren Absätzen der Erklärung auf die demokratische Tradition Chiles hingewiesen. Dabei wurden nicht nur die von den linken Parteien erreichten Meilensteine erwähnt, sondern auch explizit die Regierungen der DC, durch deren Politik „[...] contribuyo a que millones de campesinos y pobladores de ambos sexos, se sintieran ciudadanos chilenos“¹⁶, gelobt. Damit sollte einerseits der DC und andererseits den eigenen Anhängern die Gemeinsam-

¹⁰ Ebd. S. 8, 9. Übers.: „[...] den elementaren Menschenrechten, politischen und sozialen Freiheiten des chilenischen Volkes [...]“; vgl. Furci, Carmelo: *The Chilean Communist Party and its Third Underground Period, 1973-1980*. In: *Bulletin of Latin American Research* 2, 1 (1981). S. 81-95.

¹¹ Vgl. PCCh: *Declaración del Coordinador Exterior del Partido Comunista de Chile*. 09.08.1976, Santiago. In: BE 19 (1976). S. 62-63. Hier S. 63.

¹² Vgl. PCCh: *Carta del Partido Comunista a la Democracia Cristiana*. BE 24 (1977). S. 102.

¹³ Vgl. Corvalán, Luis: *El Partido Comunista de Chile llama a abrir paso a una salida democrática*. In: *Boletín del Exterior* 23 (1977). S. 79-81. Hier S. 80; Garretón, Manuel: *Political Processes in an Authoritarian Regime. The Dynamics of Institutionalization and Opposition in Chile, 1973-1980*. In: Valenzuela, Samuel/Valenzuela, Arturo (Hg.): *Military Rule in Chile. Dictatorship and Oppositions*. London 1987. S. 144-183. Hier S. 170.

¹⁴ Vgl. Álvarez: *Desde las sombras*. S. 133-168. In diesen zwei Kapiteln aus dem Buch von Álvarez wird das Schicksal der einzelnen Mitglieder der Untergrundführungen beschrieben und die Probleme, die sich daraufhin für die Partei ergaben, betrachtet.

¹⁵ PCCh: *Patriotas: ¡Solo unidos derrotaremos al fascismo!* In: BE 20 (1976). S. 1-12. Hier S. 1. Übers.: „Nur gemeinsam werden wir den Faschismus besiegen.“

¹⁶ PCCh: *Patriotas: ¡Solo unidos derrotaremos al fascismo!* S. 5. Übers.: „[...] dazu beigetragen hat, dass sich Millionen Bauern und Arbeiter beider Geschlechter als chilenische Bürger fühlen konnten.“

keiten zwischen den beiden Lagern aufgezeigt und so die Annäherung an einen ehemaligen politischen Gegner auf nachvollziehbare Weise erklärt werden.

Das Bündnis zwischen der DC und den Parteien der UP wurde daraufhin als „[...] clave para una salida democrática [...]“¹⁷ angesehen. Ein Alleingang wäre auf Grund der Unterstützung des Regimes durch das Militär für beide Seiten nicht von Erfolg gekrönt gewesen und musste deswegen zu Gunsten eines gemeinsamen Vorgehens verhindert werden. Dafür schlug die PCCh drei Schritte vor, von denen jedoch nur der erste als unverzichtbar angesehen wurde:

1. Die Bildung einer antifaschistischen Union mit dem Ziel, die Diktatur abzuschaffen (direkt an die DC gerichtet).
2. Die Diskussion innerhalb dieser Union über die Charakteristika des zu erreichenden Systems nach dem Sturz der Diktatur.
3. Die Bildung einer Regierung bestehend aus allen antifaschistischen Kräften.¹⁸

In diesem Zusammenhang muss die Situation, in der die Stellungnahmen und Erklärungen verfasst und verbreitet wurden, beachtet werden. Vor allem bei den offiziellen Stellungnahmen der Partei ist nicht klar, wer an deren Entstehung beteiligt war, da kein Autor angegeben ist. In allen Dokumenten steht aber eine gemeinsame politische Linie der Partei und die sich daraus ableitende Strategie im Vordergrund. Die politische Linie lässt sich vor dem Plebiszit von 1980 nach Analyse der offiziellen Stellungnahmen der Partei in drei Maximen beschreiben, die in gegenseitiger Beeinflussung und Verbindung stehen. Zunächst wurde die Ablehnung (1) des Regimes auf Grund seiner Illegitimität und der Menschenrechtsverletzungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene angenommen und vorausgesetzt. In einem zweiten damit verbundenen Schritt wurde von einem baldigen Ende des Regimes (2) und einer Rückkehr zur Demokratie ausgegangen.¹⁹ Als wichtigstes Element der politischen Linie und der Strategie der Partei diente die Idee einer antifaschistischen Union aller demokratischen Kräfte (3) unter Einbeziehung früherer politischer Gegner wie der DC, die den Sturz des Regimes vorantreiben und im Anschluss die Regierungsgeschäfte übernehmen sollte.²⁰

¹⁷ Ebd., S. 10. Übers.: „[...] der Schlüssel für einen demokratischen Ausweg [...].“

¹⁸ Vgl. ebd., S. 10-12.

¹⁹ Siehe: PCCh: Manifiesto del Partido Comunista de Chile, mayo 1977. In: BE 24 (1977). S. 1-19.

Diese von der PCCh verfolgte Strategie der *unidad antifascista* (3) und der Charakterisierung des Regimes als vor-dem-Zusammenbruch-stehend (2) änderte sich auch im Angesicht der *Consulta Nacional* im Jahr 1978 zunächst nicht. Durch die *Consulta* (Volksbefragung) versuchte das Regime, die eigene Legitimität sicherzustellen und die Unterstützung durch die Bevölkerung im Rahmen einer scheindemokratischen Abstimmung zu beweisen. Diese wurde in einer Erklärung als ein plumper Betrug des Regimes ohne politischen Wert bezeichnet.²¹ Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit eines „[...] entendimiento de todas las fuerzas democráticas para derribar la tiranía“ herausgestellt und der baldige Sturz des Regimes durch diesen „entendimiento“²² als gesichert angesehen. Auch in anderen Erklärungen und Artikeln ist in den Monaten nach der *Consulta Nacional* trotz der scheindemokratischen Legitimation des Regimes von der kurz bevorstehenden Einigung zwischen den Oppositionskräften und dem damit besiegelten Ende des Regimes zu lesen.

Erste Reaktion auf das Plebiszit 1980: Bestärkung der politischen Linie

Diese optimistische Einstellung sollte sich auch im Rahmen der intensivierten Institutionalisierungsbestrebungen des Regimes, die mit dem Plebiszit von 1980 ihren vorläufigen Höhepunkt erreichen sollten, zunächst nicht von Grund auf ändern. Nachdem der *Consejo de Estado* Ende 1978 vom Regime damit beauftragt worden war, den Verfassungsentwurf der *Comisión Ortuzar*²³ zu überarbeiten, wurden zunächst die Strategieerklärungen der Partei um die verfassungsrechtliche Dimension erweitert.

Im Oktober 1978 verfasste der EDI, der durch die Einschleusung neuer Führungskräfte aus dem Exil, wie Gladys Marín, neu aufgebaut worden war, eine Erklärung, in der eine klare Stellung gegenüber den Versuchen des Regimes, eine Konstituierung des

²⁰ Vgl. Álvarez: Desde las sombras. S. 127, 128; Osvaldo Puccio, H.: La política del Partido Comunista de Chile. Elementos de su evolución y permanencia en el último período. In: Varas, Augusto u.a. (Hg.): El Partido Comunista en Chile. Una historia presente. Santiago de Chile 2010. S. 309-326. Hier S. 319.

²¹ Vgl. PCCh: Declaración sobre el Plebiscito-farsa. In: BE 28 (1978). S. 107-108. Hier S. 107.

²² Ebd., S. 108. Übers.: „[...] eine Verständigung aller demokratischen Kräfte, um die Tyrannei niederzureißen [...].“

²³ Die *Comisión Ortuzar* war vom Regime mit der Erstellung eines groben Verfassungsentwurfs beauftragt worden. Dieser Entwurf wurde daraufhin vom *Consejo de Estado* und von der *Junta Militar* überarbeitet und der Bevölkerung während des Plebiszits von 1980 zur Abstimmung präsentiert.

Systems zu erreichen, bezogen wurde. Der Verfassungsentwurf würde zwar demnach auf den ersten Blick eine Reihe an Menschen- und politischen Rechten benennen und ankündigen, jedoch im Endeffekt alle politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Bürgerschaft verneinen.²⁴ Die Verfassung wurde als Versuch interpretiert, den Faschismus zu institutionalisieren und das geplante Plebiszit zu seiner Annahme durch die Bevölkerung als Betrug an derselben gewertet.²⁵ Statt sich wie in vorherigen Erklärungen primär auf die Einheit und Zusammenarbeit der Opposition zu konzentrieren, wurde nun gefordert, dem Vorschlag des Regimes einen demokratischen Verfassungsentwurf entgegenzusetzen.²⁶ Als gemeinsame Grundlage für diesen Entwurf aller Oppositionskräfte wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vorgeschlagen, denn der Schutz der Menschenrechte sollte das oberste Ziel der Verfassung sein.

Im weiteren Text wurden zusätzliche Ideen der Partei zu diesem Verfassungsentwurf ausgeführt. Dazu gehörten unter anderem die Verbindung von direkt- und repräsentativdemokratischen Institutionen zur besseren Kontrolle aller Staatsbehörden (vor allem des Militärs), die Zusammenlegung der Wahlen des Parlaments und des Präsidenten sowie die Sicherstellung von allgemeinen, freien und geheimen Wahlen.²⁷ Dieser Verfassungsentwurf sollte durch einen Dialog zwischen den Oppositionskräften erarbeitet und daraufhin durch eine konstitutionelle Versammlung bestätigt werden.²⁸ Diese Vorgehensweise stimmte mit der Strategie der anderen Oppositionskräften überein. In diesem Zeitraum formierte sich beispielsweise die *Comisión de los 24*, die als Gegenspieler zu der vom Regime eingesetzten *Comisión Ortúzar* gebildet wurde. Sie bestand aus anerkannten Rechtsexperten und sollte einen Gegenentwurf zum Verfassungsvorschlag der *Comisión Ortúzar* erarbeiten.²⁹

²⁴ Vgl. PCCh: El Partido Comunista de Chile plantea un gran debate en el País para elaborar una constitución democrática. In: Boletín del Exterior 32 (1978). S. 15-19. Hier S. 15.

²⁵ Vgl. ebd., S. 15.

²⁶ Vgl. ebd., S. 16.

²⁷ Vgl. ebd., S. 17-18.

²⁸ Dieselbe politische Linie wurde in einem weiteren Schreiben bestätigt und durch die typische Argumentationsstrategie der PCCh unterlegt. Siehe dazu: PCCh: La lucha de masas derribara la Dictadura ¡Chile sí, Pinochet no! In: Boletín del Exterior 33 (1979). S. 13-37.

²⁹ Vgl. Navarro, Arturo: Grupo de los 24. In: APSI actualidad nacional e internacional 59 (1979). S. 1-11. Hier S. 1-2, 11.

Einen ersten Teilerfolg dieser Annäherungstaktik der PCCh an die DC wurde im „Informe al Pleno del Comité Central“ beschrieben, der während einer Versammlung des Zentralkomitees in Moskau 1979 vorgestellt wurde. Darin wurde von fast wöchentlich stattfindenden Treffen zwischen Anführern beider Parteien im Inneren des Landes berichtet, in denen unter anderem die Bildung eines gemeinsamen Verfassungskomitees erörtert worden war. Diese in der Theorie vorhandene Einigung konnte jedoch nicht in der Praxis umgesetzt werden und gestaltete sich komplizierter als gedacht.³⁰ Im Angesicht der voranschreitenden Institutionalisierungsbestrebungen des Pinochet-Regimes durch das geplante Plebiszit änderte sich darüber hinaus zum ersten Mal die in den Vorjahren herrschende optimistische Grundeinstellung von einem baldig erwarteten Ende der Diktatur. Stattdessen wurde der Partei allmählich bewusst, dass sich das Regime eine längere Zeit halten könnte.³¹

Diese sich herauskristallisierende und von der PCCh wahrgenommene Gefahr, dass das Regime seine Stellung durch das Plebiszit dauerhaft etablieren und stabilisieren könnte, störte die zweite Maxime der politischen Linie der Partei und führte zu einer ersten Anpassung der Oppositionsstrategie seitens der PCCh. Die Zusammenarbeit zwischen den Parteien der UP und der restlichen Opposition – vorrangig der DC – war immer noch das erklärte Ziel der Kommunisten. Ebenso wie die Bildung einer provisorischen Regierung, bestehend aus allen demokratischen Kräften (UP, DC und auch demokratisch orientierte Teile des Militärs) als Übergangslösung bis zur Herausarbeitung einer neuen Verfassung durch eine demokratisch gewählte konstitutionelle Versammlung:

„La posición del Partido Comunista es, categóricamente, de unidad y lucha contra Pinochet y el fascismo. [...] La Unidad Popular propicia un Gobierno provisional, ampliamente representativo y democrático, integrado básicamente por la Unidad Popular y la Democracia Cristiana y, eventualmente también, por otros sectores, incluso militares.“³²

³⁰ Vgl. Álvarez: Desde las sombras. S. 197.

³¹ Vgl. ebd., S. 196.

³² PCCh: Manifiesto del Partido Comunista de Chile, mayo de 1979. In: BE 36 (1979). S. 3-11. Hier S. 8, 9. Übers.: „Die Position des PCCh ist die der Einheit und des Kampfes gegen Pinochet und den Faschismus. [...] Die UP unterstützt eine demokratische Übergangsregierung aller demokratischer Kräfte, hauptsächlich bestehend aus UP und DC, aber auch anderen Sektoren, wie dem Militär.“

Neu war allerdings die Bereitschaft der Kommunisten, zu Gunsten einer schnellen Überwindung des Pinochet-Regimes weitreichende Kompromisse für die Zeit nach der Diktatur einzugehen. Der Sturz Pinochets und eine Rückkehr zur Demokratie konnte nicht durchgesetzt werden, da bis zu diesem Zeitpunkt keine nennenswerte Einigung auf Parteebene zwischen der UP – und damit auch der PCCh – und der DC erreicht worden war. Die PCCh sah es deshalb als ihre Aufgabe an, nicht nur über ihr Wunschsystem (UP + DC) nachzudenken und dieses als einzige Lösung vorzuschlagen, sondern „[...] considerar las diversas alternativas de gobierno que puedan facilitar el más pronto fin de la dictadura.“³³ Dazu gehörte auch die Möglichkeit, eine Regierung ohne die Beteiligung der PCCh in Betracht zu ziehen und damit der DC die eigene Bereitschaft für die Einigung zwischen den Oppositionsparteien weiterhin deutlich zu machen.³⁴

Die sieben Jahre dauernde, ablehnende Haltung der DC, einem Bündnis mit der PCCh und der UP zuzustimmen, richtete sich vor allem gegen die PCCh selbst und ihrer starken Verbindung zur Sowjetunion.³⁵ Trotzdem hielt die Führung der PCCh auch als Reaktion auf das geplante Plebiszit zur Annahme der von Pinochet in Auftrag gegebenen Verfassung zunächst an dieser Strategie fest und kommunizierte sie weiterhin in öffentlichen Stellungnahmen und Interviews.³⁶ Eine gemeinsame Vorgehensweise der gesamten Opposition wurde von der Partei als alleiniger Ausweg angesehen, um das Plebiszit zu verhindern und die Überwindung der Diktatur zu erreichen. Dies wurde beispielsweise in folgendem Flugblatt (Abb. 1) zum Ausdruck gebracht. Darin wurde ganz Chile dazu aufgerufen, den Rücktritt Pinochets zu fordern. Mit Kampf und Einheit würde dieser nicht lange auf das Regime beharren können und zurücktreten müssen:



Abbildung 1: Flugblatt der Kommunistischen Partei Chiles. Plebiszit 1980. Quelle: Folleto Partido Comunista de Chile. Todo Chile de Pie, que renuncie Pinochet. Museo de la Memoria. Colección Batra Lidia. – CL MMDH 00000262-000006-000014.

In einem Interview mit Gladys Marín – zunächst in der mexikanischen Zeitschrift *El Día* am 23. März 1980 veröffentlicht – wurde die Bedeutung eines gemeinsamen Vorgehens der Opposition nach der terminlichen Festlegung des Plebiszits bekräftigt. „Nuestro Partido le ha propuesto a todos los partidos de oposición tener una respuesta común [Anmk.: al Plebiscito].“³⁷ Als Grundlage dieser Antwort diente die in der demokratischen Opposition allgemein verbreitete Auffassung des Plebiszits als Betrug an der Bevölkerung. Sowohl die PCCh als auch die DC kritisierten das Fehlen einer Wählerregistrierung, sowie von politischen Freiheiten und einer Konstitutionellen Versammlung.³⁸ Während die DC, zusammen mit den gemäßigeren Oppositionskräften (z.B. die Kirche), für die Teilnahme am Plebiszit eintrat, warb die PCCh zunächst für eine aktive Ablehnung des Plebiszits und eine Mobilisierung der Bevölkerung. Um jedoch auch hier eine Einigung zwischen der gesam-

³³ Ebd. S. 9. Übers.: „[...] die diversen Regierungsalternativen, die ein schnelles Ende der Diktatur versprechen, in Betracht zu ziehen.“

³⁴ Vgl. Álvarez: *Desde las sombras*. S. 196-198.

³⁵ Beispielsweise wurde die Position des PCCh zum Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan durch die DC kritisiert. Vgl. N.N.: *Entrevista a Gladys Marín*, 23.03.1980. In: *BE* 41 (1980). S. 16-17.

³⁶ Vgl. PCCh: *Nadie nos apartara del deber de luchar por la Unidad de todas las fuerzas antifascistas*. In *Boletín del Exterior* 39 (1980). S. 13-21; PCCh: *Comunicado conjunto sobre la reunión de las Direcciones del Partido Comunista de Chile y del Partido Socialista de Chile*. In: *Boletín del Exterior* 39 (1980). S. 92-95.

³⁷ N.N.: *Entrevista a Gladys Marín*. S. 6. Übers.: „Unsere Partei hat allen Oppositionsparteien vorgeschlagen eine gemeinsame Antwort [Anmk.: auf das Plebiszit] zu geben.“

³⁸ Vgl. ebd., S. 7; Gil, María Isabel: *Chilenos ante el debate constitucional ¿Actores o espectadores?* In: *APSI* 77 (1980). S. 2-3; Siehe dazu auch die Rede des ehemaligen christdemokratischen Präsidenten Eduardo Frei Montalva bei der einzig erlaubten Oppositionsveranstaltung im Teatro Caupolicán: Frei Montalva, Eduardo: *Discurso pronunciado en el Teatro Caupolicán con motivo del plebiscito, el 27 de agosto de 1980*. In: Arancibia, Patricia/Gazmuri, Cristian/Gongora, Alvaro (Hg.): *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*. Santiago de Chile 1996. S. 502-520.

ten Opposition zu erreichen, änderte die PCCh nach der Bekanntgabe des Termins für das Plebiszit seine Strategie und rief zur Wahl und zur Ablehnung der Verfassung auf. Die Unterstützung des *NO* wurde in dieser Situation als beste Möglichkeit angesehen, den gemeinsamen Willen der Opposition zur Rückkehr zur Demokratie zu bezeugen:

„La fórmula unitaria que expresa con mayor fuerza el repudio al régimen en este instante es el no. El Partido Comunista llama a todos los chilenos a votar no el día del plebiscito.“³⁹

Angesichts der Institutionalisierung des Regimes versuchte die PCCh zunächst an der seit dem Militärputsch erarbeiteten Strategie festzuhalten. Um das vorrangige Ziel und dem wichtigsten Bestandteil derselben, nämlich die Bildung einer antifaschistischen Union, zu erreichen, sollten weitreichende Zugeständnisse die Annäherung an die DC fortführen. Aus Sicht der PCCh würde die nun doch beschlossene Teilnahme am Plebiszit, die von der restlichen Opposition geteilt wurde, als Startpunkt einer Verständigung zwischen der gemäßigten Gruppierung um die DC sowie des linken Lagers dienen. In einem ähnlichen Licht ist auch der Vorschlag einer Übergangsregierung, ohne eine Beteiligung der PCCh, zu sehen.

Erweiterung oder Wandel der politischen Linie?

Nur einige Tage vor der Abhaltung des Plebiszits am 11. September 1980 bezog der Generalsekretär der PCCh, Luis Corvalán, in einer in Chile zu empfangenden Radioansprache zum zehnjährigen Sieg der UP bei der Präsidentschaftswahl 1970 erneut Stellung zum Plebiszit und erörterte die Strategie der Kommunistischen Partei. Corvalán bekräftigte bei dieser Ansprache die bereits vorgestellte politische Linie der Partei und ihre Position dem Plebiszit gegenüber. Der Versuch des Regimes, sich durch die Verfassung rechtlich und politisch zu legitimieren und sich gleichzeitig für mindestens weitere acht (bzw. 16) Jahre an der Macht bestätigen zu lassen, wurde genauso kritisiert, wie das Fehlen politischer und sozialer Rechte in der Verfassung.⁴⁰

Es wurde ein weiteres Mal darauf verwiesen, dass die gesamte Opposition das Plebiszit – bedingt durch das

Fehlen grundlegender demokratischer Elemente – ablehnte und einen sofortigen Übergang zur Demokratie forderte. Dem Plebiszit wurde darüber hinaus jegliche juristische sowie moralische Gültigkeit abgesprochen. Wie bereits in den Jahren vor dem Plebiszit sollte der Sturz des Regimes durch die Zusammenarbeit und die Durchführung gemeinsamer Aktionen der Opposition erreicht werden.

Während aber in vorherigen Stellungnahmen und Erklärungen von Demonstrationen, Streiks und einer gesteigerten Massenmobilisierung der Bevölkerung die Rede gewesen war, erweiterte Corvalán dies in seiner Rede auf andere Maßnahmen. Die Bevölkerung hätte auf Grund der Handlungen des Regimes, z.B. durch das Plebiszit und der damit einhergehenden Institutionalisierung, keine andere Möglichkeit, als alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um eine Überwindung der Diktatur zu erreichen.

„Es el fascismo el que crea una situación frente a la cual el pueblo no tendrá otro camino que recurrir a todos los medios a su alcance, a todas las formas de combate que lo ayuden, incluso a la violencia aguda, para defender al pan, la libertad y a la vida.“⁴¹

Durch die Erweiterung der Widerstandsmaßnahmen auf „todas las formas de combate“ schloss Corvalán, und damit die Parteiführung, auch den bewaffneten Widerstand, der bis zu diesem Zeitpunkt abgelehnt worden war, nicht länger aus. Dies bedeutete eine wichtige Änderung in der politischen Linie der Partei. Bisher hatte sie – auf Grundlage eines seit 40 Jahren gültigen Leitsatzes – den friedlichen Widerstand und eine demokratische Lösung bzw. die Nutzung aller legalen Mittel gegen das Regime einem bewaffneten Kampf vorgezogen und auch im Rahmen des Plebiszits der gemäßigteren Opposition immer wieder Zugeständnisse gemacht. Diese friedliche Vorgehensweise war z.B. in der Kritik an der radikalen MIR (*Movimiento de Izquierda Revolucionaria*)⁴² deutlich geworden. Diese hatte schon während der Regierung Allendes radikalere Positionen eingenommen und sich nach dem Putsch für den bewaffneten Kampf geöffnet. Die PCCh hatte die MIR beschuldigt, durch ihre Politik die Bestrebungen der antifaschistischen Kräfte gestört und behindert zu haben. In einem Artikel des PCCh aus dem Jahr 1977 mit dem Titel „El ultraizquierdismo caballo de Troya del imperialismo“ wurde diese uneinsichtige Haltung der MIR

³⁹ PCCh: ¡Fuera Pinochet! ¡Democracia Ahora! Declaración del Partido Comunista de Chile, agosto 1980. In: BE 44 (1980). S. 10-11. Hier S. 11. Übers.: „Die beste Art die Ablehnung des Regimes auszudrücken ist zurzeit das Nein. Der PCCh ruft alle Chilenen dazu auf, am Tag des Plebiszits mit Nein zu stimmen.“

⁴⁰ Corvalán, Luis: A 10 años de la Revolución Chilena. 03.09.1980, Moscú. In: BE 44 (1980). S. 12-18. Hier S. 12.

⁴¹ Ebd., S. 16. Übers.: „Es ist der Faschismus, der eine Situation erschafft, auf die das Volk nur durch den Rückgriff auf alle in seiner Macht stehenden Mittel, auf alle Kampfformen, die helfen, sogar der Gewalt, reagieren kann, um sein Brot, seine Freiheit und sein Leben zu schützen.“

⁴² Übers.: Bewegung der revolutionären Linken.

und die Anwendung von Gewalt für die Niederlage der Regierung Allendes verantwortlich gemacht.⁴³

Die Nutzung aller Formen des Widerstandes, die durch die Führung der PCCh kurz vor der Institutionalisierung des Pinochet-Regimes der Partei und der Öffentlichkeit mitgeteilt wurde und in den folgenden Jahren als „Política de Rebelión Popular de Masas“⁴⁴ (PRPM) bekannt wurde, sollte aus Sicht der Parteiführung aber nicht als vollkommene Abkehr von der friedlichen und auf die Bildung einer *unidad antifascista* zielenden Vorgehensweise in den sieben Jahren zuvor verstanden werden. In den Monaten nach dem Plebiszit wurde in einem Großteil der Stellungnahmen der Partei und in verschiedenen Beiträgen ihres Generalsekretärs auf diesen Wandel Bezug genommen und versucht, diesen genauer zu erläutern und zu rechtfertigen.

Am 23. September 1980, also nur wenige Wochen nach dem Sieg Pinochets bei der „farsa plebiscitaria“⁴⁵, veröffentlichte die Kommunistische Partei in Chile eine Stellungnahme, in der sie die Arbeit der Opposition im Angesicht des Plebiszits lobte und die erreichte Einheit in der Ablehnung desselben durch einen großen Teil der gesellschaftlichen Kräfte hervorhob. Der Ablauf des Plebiszits, der dem Regime eine gewisse demokratische Legitimation gab und mit dem Sieg Pinochets geendet hatte, wurde dennoch als Erfolg der Opposition verstanden und sollte zur Weiterarbeit motivieren. Die im Angesicht des Plebiszits demonstrierte Einheit hätte – aus Sicht der PCCh – der Bevölkerung eine Alternative zum Pinochet-Regime und den Weg zurück zur Demokratie aufgezeigt.

„Estamos convencidos que el NO fue en verdad mayoritario en la conciencia de los chilenos. [...] El pueblo saludó con fervorosa esperanza la gran convergencia política y social que se produjo en esta batalla y vio en ella una real alternativa democrática hacia la cual deben apuntar los esfuerzos.“⁴⁶

⁴³ Vgl. Enriquez, Edgardo: Respuesta de Edgardo Enriquez, miembro de la Comisión Política del MIR, a Orlando Millas' dirigente del Partido Comunista de Chile. In: MIR, dos años en la lucha de la resistencia popular del pueblo chileno. Madrid 1976. S. 354-356.

⁴⁴ Rojas Nuñez: De la Rebelión Popular a la sublevación imaginada: antecedentes de la historia política militar del Partido Comunista de Chile y del FPMR 1973-1990. Santiago de Chile 2011. S. 186.

⁴⁵ Vgl. N.N.: Entrevista a Raimundo Aliaga, Miembro de la Comisión Política del Partido Comunista de Chile. In: BE 44 (1980). S. 8-12. Hier S. 8-9. Übers.: „[...] plebiszitärem Betrugs [...]“

⁴⁶ PCCh: Declaración del Partido Comunista de Chile. Santiago, 25.09.1980. In: BE 44 (1980). S. 13-16. Hier S. 13, 15. Übers.: „Wir sind davon überzeugt, dass das Nein im Bewusstsein der Chilenen die Mehrheit darstellt. [...] Das Volk hat mit Hoff-

Trotz dieses proklamierten Teilerfolges wurde die nun verfassungsrechtliche Stabilisierung des Regimes als ein Hindernis für die Bemühungen der Bevölkerung empfunden, das Regime zu überwinden und das Ziel einer Demokratie zu erreichen. „Las puertas se cierran para el pueblo y este deberá derribarlas en su marcha hacia la democracia.“⁴⁷ Um die sich schließenden Türen zu öffnen und trotz der Institutionalisierung des Regimes sein baldiges Ende zu erreichen, wurde deshalb die Nutzung aller Widerstandsformen, auch Gewaltanwendung, notwendig. Gleichzeitig sollte weiterhin die Verständigung zwischen allen demokratischen Kräften gesucht werden, um der Bevölkerung eine Alternative zum Regime zu bieten und die Rückkehr zur Demokratie näher zu bringen.⁴⁸

In einer Rede am 16. November ging Corvalán selbst auf den von ihm initiierten Wandel ein. Er beschrieb die Entscheidung, alle Widerstandsformen zu nutzen, nicht als eine radikale Strategieänderung, die als Bruch mit der Tradition der Partei anzusehen war, sondern vielmehr als eine Erweiterung bzw. Weiterführung der politischen Linie der Partei.⁴⁹ Diese sei nicht aus einer Laune heraus getroffen worden, sondern sei eine direkte Reaktion auf die „acciones y planes del enemigo“⁵⁰. Die Nutzung aller Widerstandsformen inklusive Gewalt sollte nicht die Suche nach einer friedlichen Lösung ersetzen, sondern nur die Mittel erweitern. Vorrangiges Ziel war es immer noch, das Regime in Kooperation mit den restlichen demokratischen Kräften zu stürzen und ein demokratisches System aufzubauen.

„En esta nueva etapa que se inicia en los combates de nuestro pueblo se requiere, más que nunca, de la unidad de todas las fuerzas democráticas y de la más decidida y amplia solidaridad internacional.“⁵¹

nung die politische und soziale Übereinstimmung begrüßt und hat in ihr eine demokratische Alternative gesehen [...].“

⁴⁷ Ebd., S. 15. Übers.: „Die Tore für das Volk schließen sich. Das Volk wird sie auf dem Weg zur Demokratie niederreißen müssen.“

⁴⁸ Vgl. ebd., S. 16.

⁴⁹ Vgl. Moulián, Tomás/Torres D., Isabel: ¿Continuidad o cambio en la Línea Política del Partido Comunista de Chile? In: Riquelme, Alfredo/Varas, Augusto/Casals, Marcelo: El Partido Comunista en Chile. Una historia presente. Santiago de Chile 2010. S. 291-308. Hier S. 302.

⁵⁰ Corvalán, Luis: Avanzar por el camino de la unidad y de la lucha dominando las mas diversas formas de combate. Stockholm 16.11.1980. In: BE 45 (1981). S. 1-14. Hier S. 2. Übers.: „[...] Aktionen und Pläne des Feindes [...]“

⁵¹ Ebd., S. 8. Übers.: „In diesem neuen Abschnitt, der im Kampf unseres Volkes beginnt, benötigen wir mehr als sonst eine Einheit aller demokratischen Kräfte und eine entschlossene und breite internationale Solidarität.“

Die PCCh hatte vor mehr als 40 Jahren den friedlichen Weg zur Leitlinie aller politischen Entscheidungen erklärt. Diese so genannte *via pacifica al socialismo* wurde – dem eigenen kommunizierten Verständnis nach – nicht aufgegeben, sondern sollte durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Hinzu kam, dass schon seit den 1940er Jahren innerparteilich unterschiedliche Fraktionen vorhanden waren, die eine aggressivere Vorgehensweise zur Erreichung des Sozialismus forderten. Unter diesen Aspekten erscheint die Erklärung der neuen Strategie als Erweiterung und Fortführung der politischen Linie der Partei durchaus gerechtfertigt.⁵²

Bei genauerer Betrachtung wird aber eine Unvereinbarkeit dieser beiden Grundlagen der Strategie – antifaschistische Union und bewaffneter Widerstand – deutlich und ihre Erklärung als bloße Erweiterung ist nicht nachvollziehbar. Die PCCh hatte es in knapp sieben Jahren der Pinochet-Herrschaft nicht geschafft, die DC – trotz der gemeinsamen Ablehnung des Regimes – zu einer Zusammenarbeit zu gewinnen. Diese hatte eine Kooperation mit Verweis auf die Radikalität der Endziele der PCCh und ihrer Verbindung zur Sowjetunion abgelehnt. Die Erweiterung der Strategie der Partei, die für den Sturz Pinochets von der Führung der Partei (EDI und Exil) als unumgänglich betrachtet wurde, stieß auf Seiten der gemäßigten Opposition dementsprechend auf eine starke Ablehnung. Die DC – Hauptadressat der Einheitsaufrufe der PCCh – kritisierte diese Haltung und nannte sie in der Folge als weiteren Grund für die Weigerung zu einer Zusammenarbeit mit den Kommunisten.⁵³

Drei Gründe für den Strategiewandel

Die PCCh musste mit einer solchen Reaktion der gemäßigten Opposition auf eine solche Strategie rechnen. Warum aber wurde die Erweiterung der politischen Linie der Kommunistischen Partei trotzdem vorgenommen und dadurch eine Einigung mit der gemäßigten Opposition erschwert? Zur Beantwortung dieser Frage müssen zunächst die vorgestellten drei Maximen der politischen Linie der PCCh betrachtet werden. Die internationale und nationale Ablehnung und Ächtung des Regimes und seiner Menschenrechtsverletzung (1) hatte sich als Grundlage aller weiteren Schritte in den Augen der PCCh

nicht verändert. Problematischer war jedoch der Kontext der weiteren Maximen.

Nachdem sieben Jahre lang von einem baldigen Ende der Diktatur (2) gesprochen und geschrieben worden war, machte der kurz bevorstehende Versuch des Regimes, die eigene Herrschaft durch eine Verfassung zu festigen und die damit verbundene Gefahr einer Verlängerung der Amtszeit Pinochets bis mindestens 1989 deutlich, dass durch die bis zu diesem Zeitpunkt verfolgte politische Linie die Rückkehr zur Demokratie nicht erreicht werden konnte und auch nicht näher gerückt war.⁵⁴ Der Sieg des Regimes beim Plebiszit und die damit einhergehende Institutionalisierung der Militärdiktatur verstärkten rückwirkend diese Ansicht.⁵⁵ Als Beleg für diese Erkenntnis der PCCh kann der Vorschlag dienen, eine Übergangsregierung ohne Beteiligung der PCCh zu bilden. Das symbolische Bild, der sich für eine demokratische Lösung schließenden Tür wurde in den Monaten nach Abhaltung des Plebiszits in mehreren Stellungnahmen wiederholt: „[...] el tirano ha cerrado las puertas a toda expresión democrática.“⁵⁶

Die durch das Plebiszit geschaffene Situation machte es aus Sicht der Kommunisten unerlässlich, alle zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, und legitimierte damit auch die Nutzung von Gewalt, im Kampf gegen das Regime.⁵⁷ Somit kann das Plebiszit von 1980 als einer der Hauptgründe für die radikale Erweiterung der politischen Linie angesehen werden:

„Los resultados del fraudulento plebiscito [...] han hecho evidente, de modo cualitativo, en el seno de las fuerzas democráticas de la nación, la imposibilidad de que ellas puedan avanzar sin el empleo de formas agudas de violencia hacia la democracia e Chile. De aquí que la Dirección de nuestro Partido ha planteado [...] la necesidad de incorporar todas las formas necesarias de lucha de las masas para el derrocamiento de Pinochet.“⁵⁸

⁵⁴ Vgl. Álvarez: Desde las sombras. S. 221.

⁵⁵ Vgl. Vanegas Valdebonito, Hernán: Trayectoria del Partido Comunista de Chile. De la crisis de la Unidad Popular a la Política de Rebelión Popular de Masas. In: Revista Universo 24, 2 (2009). S. 262-293. Hier S. 262.

⁵⁶ PCCh: Declaración del Partido Comunista de Chile. Santiago, marzo 1981. In: BE 47 (1981). S. 12-16. Hier S. 13. Übers.: „[...] der Tyrann hat die Türen zum demokratischen Ausdruck geschlossen.“

⁵⁷ Vgl. PCCh: Al Pueblo de Chile. In: BE 50 (1981). S. 97.

⁵⁸ González, Camilo: Lo militar en la política del Partido. In: Principios, 60 años de lucha (1985). S. 23-24. Übers.: „Die Ergebnisse des betrügerischen Plebiszits [...] haben den demokratischen Kräften die Unmöglichkeit eines Fortschritts auf dem Weg zur Demokratie Chiles, ohne den Einsatz von akuter Gewalt, aufgezeigt. Aus diesem Grund hat die Führung unse-

⁵² Siehe Moulián/Tórres D.: ¿Continuidad o cambio en la Línea Política del Partido Comunista de Chile?; Riquelme Segovia: Rojo atardecer.

⁵³ Vgl. Gil: Chilenos ante el debate constitucional ¿Actores o espectadores? S. 2-3.

Ein weiterer Grund für die Entscheidung, alle Formen des Widerstandes gegen das Pinochet-Regime in Betracht zu ziehen, hatte auch mit der hartnäckigen Weigerung der DC zu tun, sich auf ein – wenn auch zeitlich begrenztes – Bündnis mit den Parteien der UP einzulassen. Wie beschrieben, hatte die PCCh seit dem Putsch versucht, eine gesellschaftlich möglichst breit aufgestellte antifaschistische Union (3) gegen die Militärdiktatur aufzubauen und die DC – als Anführerin der gemäßigten Opposition – spielte in diesen Überlegungen eine wichtige Rolle. Die vielen aufgezeigten Annäherungen der Kommunisten bestätigten diese Annahme. Statt jedoch eine parteienübergreifende Einheit der Opposition zu erreichen, weigerte sich die DC mit Verweis auf die Verbindung der PCCh zur Sowjetunion (z.B. durch die Exilführung in Moskau) und das kommunistische Ziel der Errichtung einer sozialistischen Gesellschaftsordnung, eine offiziell von der Partei getragene Zusammenarbeit zuzulassen.⁵⁹ Dennoch wurde das Ziel einer gesamtgesellschaftlichen antifaschistischen Union von den Kommunisten nicht aufgegeben. Während die DC „sigue creyendo en que todavía puede haber una solución pacífica sobre la base de un acuerdo con las fuerzas armadas“⁶⁰, hielt die PCCh dies für sehr unwahrscheinlich. Trotzdem würde sich die PCCh einer solchen Lösung nicht verschließen. Gleichzeitig forderte Corvalán in seiner Rede, dass alle demokratischen Kräfte die Nutzung von Gewalt nicht aus Prinzip ablehnen dürften. Trotz dieses Erklärungsversuches kritisierte die DC in der Folge die PCCh für ihren Standpunkt und weigerte sich umso entschiedener, eine Zusammenarbeit anzustreben.

Die veränderte Situation und das Fernbleiben erkennbarer Fortschritte in der Beziehung der beiden Parteien – trotz der Zugeständnisse (z.B. Übergangsregierung ohne Beteiligung der PCCh) – machte es für die PCCh notwendig, andere Möglichkeiten des Widerstandes aufzunehmen und eine erschwerte Kooperation mit den gemäßigten Oppositionsparteien in Kauf zu nehmen:

„Las ilusiones y esperanzas que algunos han abrigado en el sentido de que la libertad podría reconquistarse gradual y gratuitamente, no han conducido a nada positivo. [...] En cuanto a las formas de combate, se han creado condiciones nuevas y se ha hecho necesario ir más allá.“⁶¹

rer Partei beschlossen, alle für einen Sturz Pinochets nötigen Formen des Kampfes aufzunehmen.“

⁵⁹ Vgl. Riquelme Segovia: Rojo atardecer. S. 124.

⁶⁰ Corvalán: Avanzar por el camino de la unidad. S. 6.

⁶¹ PCCh: Lucha Antifascista. In: BE 49 (1981). S. 4-43. Hier S. 17-23. Übers.: „Die Hoffnungen, die einige gehabt hatten,

Die Grundlage der Maximen (2) und (3) hatte sich nach dem Plebiszit verändert und dadurch einen Wandel der Strategie der PCCh nötig gemacht. Hinzu kamen aber darüber hinaus noch weitere interne und externe Gründe. Neben der Ablehnung einer *unidad antifascista* und der Zusammenarbeit seitens der DC kam 1979 eine Krise innerhalb der UP hinzu. Eine starke UP und ein gemeinsames Vorgehen der darin vertretenden Parteien war seit dem Militärputsch von der PCCh als Grundlage für einen erfolgreichen Kampf gegen das Regime und das Erreichen eines Bündnisses mit den restlichen Oppositionsparteien angesehen worden. In vielen der Stellungnahmen der PCCh wurde beispielsweise von einem „entendimiento entre la Unidad Popular y la Democracia Cristiana“⁶² gesprochen und nicht nur zwischen PCCh und DC. Während aber die PCCh trotz Meinungsverschiedenheiten zwischen dem EDI und der Exilführung nie der Gefahr einer Spaltung ausgesetzt war, erlitt die Sozialistische Partei (PS) im Jahr 1979 eine solche. Die daraus entstehenden PS-Nuñez (auch PS-*Renovado*) und PS-Almeyda (auch PS-*Histórico*) besaßen unterschiedliche Auffassungen über die zukünftige Ausrichtung des chilenischen Sozialismus. Die PS-Nuñez entfernte sich von der UP und näherte sich an die DC an. Die PS-Almeyda hingegen blieb mit der PCCh und der UP verbunden.⁶³ Diese Spaltung schwächte die UP jedoch erheblich und erschwerte es der PCCh, eine *unidad antifascista* der gesamten Opposition zu erreichen. Zu den Parteien, die sich bisher geweigert hatten, mit der UP zusammenzuarbeiten, gesellte sich zur DC nun auch noch die PS-Nuñez hinzu. Die Gefahr eines möglichen Paktes zwischen der PS-Nuñez und der DC, der tatsächlich 1983 entstand, und der damit einhergehenden Isolation der PCCh, machte es für letztere nötig, andere Kräfte zu mobilisieren.⁶⁴

Bei der Analyse dieser Entscheidung, die Strategie um den bewaffneten Aspekt zu erweitern, muss auch die parteiinterne Situation der Kommunistischen Partei bis zum Plebiszit beachtet werden. Die seit dem Putsch ausgeübte Verfolgung durch das Regime hatte die Partei zwar nicht zerstört, das tägliche Parteileben aber empfindlich getroffen. Treffen von Par-

dass die Freiheit schrittweise erreicht werden könnte, haben zu nichts geführt. [...] In Bezug auf die Formen des Kampfes hat sich eine neue Situation herausgebildet und man muss darüber hinaus gehen.“

⁶² PCCh: Patriotas: ¡Solo unidos derrotaremos al Fascismo! S. 10.

⁶³ Vgl. Wehr, Ingrid: Zwischen Pinochet und Perestroika. Die chilenischen Kommunisten und Sozialisten. 1973-1994. Freiburg 1996. S. 176-86.

⁶⁴ Vgl. Moulián/Tórres D.: ¿Continuidad o cambio? S. 305.

teimitgliedern mussten im Geheimen durchgeführt und sorgfältig geplant werden.⁶⁵ Dazu kam die Verhaftung und Ermordung zahlreicher Mitglieder und Führungskräfte der Partei. Luis Corvalán beispielsweise gelangte erst durch einen Gefangenen austausch zwischen der Sowjetunion und Chile 1976 nach Moskau. Es erscheint deshalb logisch, in diesem schwierigen und instabilen Zeitraum zunächst die Politik des friedlichen Widerstandes und der Bildung gesellschaftlicher Fronten, die in den Jahrzehnten zuvor zum Merkmal der PCCh geworden war, weiterzuverfolgen und auf alle gesellschaftlichen Kräfte auszuweiten.

Mit der Einschleusung neuer Führungskräfte nach Chile im Jahr 1978 zur Bildung einer neuen Untergrundführung begann im Inneren der Partei jedoch eine Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Partei. Die EDI, die nun von der früheren Leiterin der Kommunistischen Jugend, Gladys Marín, geführt wurde, befürwortete – beeinflusst durch die anhaltende Verfolgung und Unterdrückung, der fehlenden Fortschritte in der Zusammenarbeit mit der gemäßigten Opposition und Überlegungen aus Arbeitsgruppen exilierter Chilenen – eine radikalere Vorgehensweise, während die Exilführung gemäßigte Positionen bezog.⁶⁶ In der schon genannten Rede von Corvalán in Stockholm nach der Abhaltung des Plebiszits 1980, in der er die neue Linie der Partei zu erklären versuchte, ging dieser, noch bevor er die Erweiterung der Strategie analysierte, auf die veränderte Zusammensetzung der Parteiführung ein, welche auch Auswirkungen auf die Partei gehabt hätte. Die neuen Mitglieder der Führung hätten sich in den letzten Jahren in ihrem Kampf mit dem Regime ausgezeichnet und würden demnach wertvolle Erfahrungen für die Festlegung der politischen Ausrichtung der Partei mitbringen.

„Hoy forman parte de el [Anmk. Comité Central] varios de los más capaces y valerosos nuevos combatientes que en los últimos años se han destacado en la lucha contra la tiranía. [...] El partido asimila creadoramente la experiencia de los años de la revolución y del período de contrarrevolución y va superando los errores e insuficiencias.“⁶⁷

⁶⁵ Vgl. Álvarez: *Desde las sombras*. S. 125-130.

⁶⁶ In ihrem Buch über den PS und PC in Chile geht Ingrid Wehr auf diese Auseinandersetzung ein. Diese wurde intern geregelt und nicht nach außen kommuniziert. Zu allen Zeiten demonstrierte die Führung (EDI und Exilführung) innere Geschlossenheit. Wehr: *Zwischen Pinochet und Perestroika*. S. 105-140.

⁶⁷ Corvalán: *Avanzar por el camino de la unidad*. S. 5. Übers: „Heute sind einige der fähigsten und wichtigsten neuen Kämpfer, die sich in den letzten Jahren im Kampf gegen die Diktatur hervorgetan haben [Anmk. Teil des Zentralkomitees] [...] Die Partei nimmt die Erfahrungen der Revolutions- und

Diese interne Diskussion war dabei auch durch die internationale Situation und den Erfolgen in anderen diktatorisch regierten Ländern, wie beispielsweise Nicaragua, beeinflusst. Nach zwei Jahren des bewaffneten Kampfes gegen die Diktatur Somozas hatten in Nicaragua die Sandinisten im Jahr 1979 das Regime besiegt. In den vielen erfolgten Erklärungen der neuen politischen Linie der Partei nach dem Plebiszit von 1980 wurde oft auf die Nicaraguanische Revolution und ihren Erfolg im bewaffneten Kampf hingewiesen:

„El ascenso de las luchas de liberación en el mundo capitalista, en especial los ejemplos de Nicaragua y El Salvador en América Latina, dan más fe y esperanza al pueblo chileno.“⁶⁸

Zwar wurde, auf Grund unterschiedlicher Voraussetzungen, von der Führung der PCCh in Chile keine Nachahmung der Entwicklungen in Nicaragua angestrebt, der Erfolg in Nicaragua wurde aber trotzdem als positives Beispiel eines revolutionären Kampfes präsentiert und als Vorbild gesehen.⁶⁹

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersuchte die politische Linie der PCCh vor dem historischen Hintergrund des Plebiszits von 1980, durch den über eine neue Verfassung und die Institutionalisierung des Regimes abgestimmt wurde. Die PCCh, die sich im Vorfeld des Plebiszits mit der Rolle als Untergrundpartei konfrontiert sah, ordnete ihre politische Strategie dem Langzeitziel der Überwindung der Herrschaft Pinochets unter. Zunächst hatte sich die Partei nach dem Sturz der Regierung Salvador Allendes dazu entschlossen, die Strategie, die schon in den früheren Phasen des Untergrunddaseins erfolgreich gewesen war, fortzuführen. Dabei war diese politische Linie von drei Maximen geprägt. Zunächst wurde von einer breiten nationalen und internationalen Ablehnung der Militärdiktatur ausgegangen. Eng verbunden mit dieser Ablehnung war der Glaube an ein bal-

Konterrevolutionsjahre [Anmk. 1970-1980] auf und überwindet so die Fehler und Unzulänglichkeiten.“ Siehe dazu auch: Ders.: *De lo vivido y lo peleado*. Memoria. Santiago de Chile 1999. S. 255-258.

⁶⁸ PCCh: *Declaración del Partido Comunista*, marzo 1981. S. 15-16. Übers: „Der Anstieg der Freiheitskämpfe in der kapitalistischen Welt, und vor allem die Beispiele Lateinamerikas in Nicaragua und El Salvador, geben dem chilenischem Volk Hoffnung.“

⁶⁹ Vgl. Wehr: *Zwischen Pinochet und Perestroika*. S. 87-88, 100; Corvalán, Luis: *La revolución nicaraguense*. In: BE 43 (1980). S. 1-2; Teitelboim, Volodia: *Nicaragua libre representa la causa de América Latina*. In: BE 39 (1979). S. 72-86.

diges Ende des Regimes. Wichtigstes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, und dritte Maxime der politischen Linie, war der Aufbau einer breiten antifaschistischen Union. Als Übergangslösung sollte daraufhin eine Regierung, bestehend aus allen demokratischen Kräften, gebildet werden, um die Rückkehr zur Demokratie einzuleiten. In diesen Überlegungen versuchte die PCCh stets auch frühere Gegner, wie die DC, in die Bildung der Front einzubeziehen.

Als das Regime ab 1978 die Pläne für die Institutionalisierung seiner Herrschaft mittels einer Verfassung umsetzen wollte, änderte sich diese Einstellung jedoch. Der Optimismus in Bezug auf ein baldiges Ende der Diktatur wich der Erkenntnis, dass das Regime noch lange durch das Militär aufrechterhalten werden könnte. Angesichts des geplanten Plebiszits 1980 zur Annahme der Verfassung begann die Kommunistische Partei, ihre politische Linie und Strategie zur Überwindung der Diktatur zu verändern und weitreichende Kompromisse einzugehen. Da aus Sicht der PCCh nur durch ein Bündnis aller demokratischen Kräfte ein Sturz Pinochets möglich war und die gemäßigten Parteien mit Verweis auf die marxistische und sozialistische Ideologie der linken Parteien eine Zusammenarbeit ablehnten, verzichtete die PCCh in ihren Überlegungen auf eine gesamtgesellschaftliche Übergangsregierung. Stattdessen gab sich die PCCh, wie anhand des Berichts an das Plenum von 1979 aufgezeigt, mit einer Regierung ohne eigene Beteiligung zufrieden, solange dadurch das Pinochet-Regime überwunden werden konnte. Dieser Kompromiss wurde in den Stellungnahmen schrittweise vorbereitet und durch Verweise auf die gute Regierungsarbeit der DC in den 1960er Jahren sollten sowohl die eigenen Anhänger als auch die restlichen Parteien von diesem überzeugt werden.

Auch während des Plebiszits ging die PCCh zunächst auf die gemäßigten Parteien zu. Grundsätzlich sollte das Plebiszit von 1980 boykottiert werden, um die Bevölkerung auf dessen scheindemokratischen Charakter aufmerksam zu machen. Als jedoch das Plebiszit näher rückte und die Chance geringer wurde, eine gemeinsame Ablehnung des Plebiszits durch die gesamte Opposition zu erreichen, änderte sich erneut die Vorgehensweise seitens der PCCh und es wurde die Beteiligung am Plebiszit beschlossen.

In diesem Zusammenhang kam es auch zur wichtigsten Änderung in der politischen Linie der PCCh. Diese hatte bis zum Plebiszit am 11. September 1980 versucht, auf friedlichem Weg eine Rückkehr zur Demokratie zu erreichen. Da dieses Vorgehen jedoch nicht von Erfolg gekrönt war, entschied die Führung

der Kommunistischen Partei, die bisherige Strategie um alle Formen des Widerstandes zu erweitern. Dies schloss auch den bewaffneten Kampf zur Überwindung der Diktatur ein.

Diese Veränderung in der politischen Linie war durch mehrere Faktoren beeinflusst. Die Abhaltung des Plebiszits und die Annahme der Verfassung ist dabei, auch wegen der Bekanntgabe der PRPM nur wenige Tage vor der Durchführung des Plebiszits und der Metapher der sich schließenden Tür, als ursächlicher Grund zu identifizieren. Ausschlaggebend war aber auch die hartnäckige Weigerung der DC, sich an einem Bündnis mit den linken Parteien der UP zu beteiligen, sowie die Existenz neuer Führungskräfte innerhalb der Partei, die sich in der Untergrundarbeit ausgezeichnet hatten und eine radikalere Vorgehensweise befürworteten.⁷⁰ Darüber hinaus spielten die erfolgreichen Revolutionen in Nicaragua und El Salvador eine Rolle, die als positive Beispiele eines bewaffneten Kampfes gegen die Diktatur angeführt wurden. Gleichzeitig muss betont werden, dass die Führung der Kommunistischen Partei die potenzielle Gewaltanwendung nicht als Veränderung zur traditionellen Linie verstanden wissen wollte. Stattdessen wurde diese als Erweiterung der bereits vorhandenen Mittel präsentiert, um sich nicht der Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den gemäßigten Parteien zu berauben.

Dieser Versuch einer zweigleisigen Strategie erscheint im Hinblick auf die jahrelange Weigerung der DC, mit den Kommunisten zusammenzuarbeiten, naiv. Eine Kooperation mit der DC und den restlichen gemäßigten Kräften, die seit dem Militärputsch die Grundlage der kommunistischen Strategie gewesen war, wurde offiziell weiterhin als Ziel der PCCh kommuniziert. Der Fokus der Bemühungen verschob sich allerdings, denn im Mittelpunkt stand nun die Mobilisierung der diktaturmüden Bevölkerung mit Hilfe aller Formen des Widerstands. Diese Entscheidung führte in den restlichen Jahren der Pinochet-Diktatur zu einer allmählichen Isolation der PCCh. Der von den Kommunisten angestrebte Zusammenschluss aller demokratischen Kräfte wurde erst 1987 – unter Ausschluss der PCCh – erreicht und führte zum Ende der Diktatur und zu einem Verlust der Stellung der PCCh als Anführerin der demokratischen Linken. Erst 2013 kehrte die PCCh nach 40-jähriger Abstinenz als kleiner Partner im Wahlbündnis *Nueva Mayoría* unter der Führung der Sozialistin Michelle Bachelet an die Regierung zurück.

⁷⁰ Vgl. Corvalán: *Avanzar por el camino de la unidad*. S. 5; Siehe dazu auch: Ders.: *De lo vivido y lo peleado*. S. 255-258.

Die Finanzen der AfD: Parteigründung aus der Staatskasse?

Karl-Heinz Naßmacher¹

Neue Parteien in Deutschland haben Seltenheitswert. 1953 gewann mit dem „Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (GB/BHE) zum ersten Mal eine neue Partei Mandate im Bundestag. Ihr Name enthielt den deutlichen Hinweis auf die große Mehrzahl ihrer Wähler (= Vertriebene). Die Partei, ihr Ursprung, ihre Gründer, ihre politischen Erfolge und Misserfolge sowie ihr Verfall sind heute längst vergessen.² Es dauerte bis 1983 als mit den „Grünen“ wieder eine neue Partei in den Bundestag einzog und sich dort – im Gegensatz zum GB/BHE – ebenso wie in allen (west-)deutschen Landtagen etablierte.

1. Problemaufriss

Der Aufstieg der „Grünen“ bescherte der deutschen Politikwissenschaft eine wissenschaftliche Kontroverse über die Herkunft der dafür eingesetzten Mittel: Während Heino Kaack unterstellte, es handele sich „um einen Fall staatlich subventionierter Parteigründung“,³ behauptete Peter Lösche, dass „die Partei nicht überwiegend mit staatlichen Mitteln aufgebaut worden ist“.⁴

Die internationale Politikwissenschaft entwickelte ein Jahrzehnt später die Hypothese von den „Kartellparteien“, die jeden Marktzugang neuer Parteien (u.a. durch öffentliche Parteienfinanzierung) behinderten.⁵ Seither ist viel wissenschaftliche Tinte über

die Kartellparteien vergossen worden,⁶ ohne den Nachweis zu führen, dass der Parteienwettbewerb tatsächlich erstarrt ist und dass Parteiensysteme gegen Neuzugänge abgeschlossen sind. Vielleicht lassen sich jetzt die Debatten der deutschen und der internationalen Fachvertreter mit neuem empirischen Material zusammenführen.

Inzwischen hat sich nämlich mit der „Alternative für Deutschland“ (AfD) wieder eine neue Partei etabliert⁷ und der gelernte Betriebswirt fragt sich: Welche Art von Kartell subventioniert den Aufbau seiner eigenen Konkurrenten? Offenbar besteht bei der Übernahme wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe in die politikwissenschaftliche Fachsprache Bedarf an terminologischer Klarheit.⁸

Immerhin dauert der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen, freiwillige Mitarbeit und politische Macht ungeachtet des gemeinschaftlichen Zugriffs auf teilweise großzügige Subventionen an. Erinnern wir uns: Das Parteiengesetz 1967 (einschließlich der damaligen „Wahlkampfkostenerstattung“) wurde von CDU/CSU und SPD gemeinsam beschlossen, als sie noch mehr als 90% der Wähler vertraten und mehr als 90% der Sitze im Bundestag innehatten. Heute haben die drei Parteien zusammen noch 56% der Sitze, aber in der Politikwissenschaft blüht die Vorstellung, es handele sich um „Kartellparteien“.

2. Rechenschaftslegung der AfD

Da ist es hilfreich, dass die gesetzlich vorgeschriebenen und als Bundestags-Drucksachen veröffentlichten Rechenschaftsberichte der Parteien für die Jahre 2013 bis 2018 auch über die AfD Daten liefern, die

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

² Der Abstieg hatte bereits begonnen als der GB/BHE 1957 aus dem Bundestag wieder ausschied. Dem Landtag von Nordrhein-Westfalen gehörten niemals Abgeordnete des GB/BHE an. Eine Biografie des Parteigründers Waldemar Kraft mit weiteren Hinweisen enthält: Kempf, Udo et al. (Hrsg.): *Kanzler und Minister 1949-1998*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, S. 380-384.

³ Fürst, Walter et al.: *Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission*, Köln: Bundesanzeiger, 1983, S. 135.

⁴ Lösche, Peter: *Wovon leben die Parteien?*, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch, 1984, S. 95; s.a. ebenda, S. 101-2, 117-8 (gestützt auf die Arbeit einer mit der neuen Partei sympathisierenden Doktorandin).

⁵ Katz, Richard S./Mair, Peter: „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party“, in: *Party Politics*, vol. 1, no. 1, 1995, S. 5-28; Katz,

Richard S./Mair, Peter: „The Cartel Party Thesis: A Restatement“, in: *Perspectives on Politics*, vol. 3, no. 4, 2005, S. 753-766.

⁶ So jüngst wieder: Scarrow, Susan E./Webb, Paul D./Poguntke, Thomas (Hrsg.): *Organizing Political Parties*, Oxford UK: University Press, 2017, S. 310-2, 314-5, 330-5.

⁷ Die seit 1990 regelmäßig im Deutschen Bundestag vertretene Partei „Die Linke“ verdient eine gesonderte Würdigung. Einerseits handelt es sich um die Nachfolgepartei der SED aus der DDR, andererseits kommt dem Zusammenschluss mit der westdeutschen WASG Bedeutung zu. So ist „Die Linke“ zwar eine inzwischen etablierte, aber eben keine (vollkommen) „neue“ Partei.

⁸ Hier ein erster Versuch: In der Wirtschaftswissenschaft verfolgen Kartelle den Zweck „durch dauerhafte monopolistische Beherrschung des Marktes dem höchstmöglichen“ Vorteil der Vertragspartner zu dienen; vgl. Tuchtfeldt, Egon: Art. „Kartelle“, in: HdWW, Bd. 4, Stuttgart u.a.: Fischer – Mohr – Vandenhoeck, 1988, S. 446. Vermutlich sind etablierte Parteien, zumindest in Deutschland – aber offenbar auch in anderen Ländern – unfähig, für eine auf Dauer angelegte Marktbeherrschung geeignete Mittel einzusetzen.

bei einer empirisch fundierten Antwort auf die alte Frage (Waren für die Etablierung einer neuen Partei im deutschen Parteiensystem öffentliche Mittel ausschlaggebend – oder verzichtbar?) nützlich sein können. Folgt man allerdings dem Trend der Medienberichterstattung zu den Finanzen der AfD,⁹ dann erscheinen diese wegen häufiger Grenzüberschreitungen und vermögenger Einzelspender¹⁰ als völlig undurchsichtig. Tatsächlich ist ein sensibles Vorgehen angezeigt. Dafür spricht auch die unklare Abgrenzung zu sog. „Parallelaktionen“.¹¹

Die generelle Qualität der deutschen Rechenschaftsberichte kann schon wegen der gesetzlichen Notwendigkeit eines Wirtschaftsprüfertests (§ 23 Abs. 2 PartG) und zusätzlicher Prüfungsaktivitäten der Bundestagsverwaltung (§ 23a PartG)¹² als gegeben unterstellt werden. Die als Bundestags-Drucksache veröffentlichten Berichte aller Parteien bieten ein analysefähiges und analysenswertes Gesamtbild der Parteifinanzen in Deutschland, das in anderen westlichen Demokratien seinesgleichen sucht.¹³ Das gilt auch für die 2013 neu gegründete AfD.

Bislang sind für diese Partei insgesamt sechs Rechenschaftsberichte nach §§ 23-31 Parteiengesetz (PartG) der Öffentlichkeit zugänglich.¹⁴ Sie betreffen die Jahre 2013 bis 2018, also die Etablierungsphase der neuen Partei. In dieser Zeit gelang der AfD der Einzug in den Deutschen Bundestag, das Europäische Parlament und insgesamt 14 der 16 Landtage.

Eine Besonderheit erfordert freilich eine Korrektur der verfügbaren Daten: der legendäre Goldhandel der AfD. In den Jahren 2014 und 2015 nutzte der damalige Bundesschatzmeister, ein Bremer Wirtschafts-

prüfer, eine Lücke im PartG, um seiner Partei zusätzliche öffentliche Zuschüsse zu verschaffen.¹⁵

Erinnern wir uns: Die Rechnungslegung der Parteien ist nicht das Ergebnis einer doppelten Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen, sondern traditionell eine Einnahmenrechnung.¹⁶ Die Einnahmenrechnung nach Parteiengesetz 1967 wurde 1983 um eine Ausgaben- und Vermögensrechnung ergänzt, aber weder damals noch 2002 auf kaufmännische Buchhaltung umgestellt.¹⁷

Die ursprüngliche Fassung des Parteiengesetzes von 1967 enthielt eine dem Ziel der Väter und Mütter des Grundgesetzes (Transparenz der Mittelherkunft) perfekt entsprechende, späteren Nebenzielen (Gleichgewicht zwischen staatlichen und privaten Geldquellen¹⁸) aber nicht adäquate Formulierung. Bis zum Rechnungsjahr 2015 konnten Erlöse (nicht nur Gewinne) aus unternehmerischer Tätigkeit im Rechenschaftsbericht aufgeführt werden. Deren indirekte Wirkung bestand darin, dass die „selbsterwirtschafteten Einnahmen“ der jeweiligen Partei entsprechend erhöht wurden.

Dies war für alle etablierten Parteien mit umfangreichen Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanzwirtschaftlich uninteressant. Es wurde aber dann bedeutsam, wenn die Wählerstimmen einer neuen Partei erheblich rascher anstiegen als ihre Einnahmen aus Beiträgen und Spenden. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete „relative Obergrenze“ gibt es einen erheblichen Vorteil etablierter gegenüber neuen Parteien.¹⁹

⁹ So etwa „Verdacht auf Scheinspenden erhärtet sich“, in: *Der Tagesspiegel* vom 27. November 2019; „Parteikasse oder Kandidatenkasse“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Januar 2020.

¹⁰ Vgl. Kartheuser, Boris/Middelhoff, Paul: „Im Bett mit der Alternative“, in: *DIE ZEIT* vom 24. Mai 2017.

¹¹ Zu Regelungsbedarf und Regelungsmöglichkeiten jetzt: Bäcker, Alexandra/Merten, Heike: „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“, in: *MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 25. Jg., Heft 2, 2019, S. 235-246.

¹² Für einen differenzierten Katalog der Prüfungsaufgaben s. Deutscher Bundestag, *Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Abs. 4 des Parteiengesetzes*, Drucksache Nr. 18/ 10710, S. 14-20.

¹³ Vgl. Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 10. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 2019, S. 150.

¹⁴ Deutscher Bundestag, Drucksachen Nr. 18/4301, S. 39-58, 18/8475, S. 35-55, 18/13030, S. 3-33, 19/2300, S. 203-226, 19/7000, S. 219-253, 19/17350, S. 73-112.

¹⁵ S.d. Leber, Fabian: „Wie die AfD das Parteiengesetz für sich nutzt“, in: *Der Tagesspiegel* vom 4. November 2014 – <https://www.tagesspiegel.de/politik/umstrittener-handel-mit-gold-wie-die-afd-das-parteiengesetz-fuer-sich-nutzt/10926800.html> – und Waßermann, Laura: „Das ‚Große Einmaleins‘ mit dem Gold“, in: *Handelsblatt* vom 13. November 2014 – <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/parteienfinanzierung-von-afd-und-co-das-grosse-einmaleins-mit-dem-gold/10971130.html>.

¹⁶ Entsprechend der Maßgabe von Art 21 Abs. 1 Satz 4 GG i.d.F. von 1949: Die Parteien „müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben“.

¹⁷ 2001 hatte die CDU/CSU-Fraktion das zwar beantragt (s. Deutscher Bundestag, Drucksache Nr. 14/ 7441), die Gesetzgebung der Achten Parteiengesetz-Novelle vom 28. Juni 2002 folgte dem Antrag aber aus guten Gründen nicht: Parteien erbringen zwar gesellschaftlich relevante Dienstleistungen, erzielen dafür aber keine Marktpreise auf Gütermärkten und deshalb keine Erlöse im wirtschaftlichen Sinne – von den theoretischen Möglichkeiten mit Gewinn oder Verlust abzuschließen ganz zu schweigen.

¹⁸ BVerfGE 20, 56 (102); BVerfGE 85, 264 (289).

¹⁹ Möglicherweise hat dabei neben den grundsätzlichen Erwägungen der „Staatsfreiheit“ auch die verblüffende Finanzie-

Die nach den Erfahrungen mit dem Goldhandel der AfD veränderte Fassung von § 24 Abs. 2 PartG hat die Gewichte zwischen alten und neuen Parteien im Hinblick auf die Kappungsgrenze in § 18 PartG neu justiert und die bestehenden Missbrauchsmöglichkeiten abgeschafft. Mit anderen Worten: eine Partei, die weniger Einnahmen aus privaten Quellen erwirtschaftet als ihr aus der staatlichen Teilfinanzierung „zustehen“ würden, verliert in dem Umfang öffentliche Zuschüsse wie diese die „selbsterwirtschafteten Einnahmen übersteigen.

Neue Parteien, die nicht über ein gewisses Polster aus Beiträgen und Spenden verfügen, müssen bestrebt sein, entweder Wählerresonanz und Einnahmen aus privaten Geldquellen gleichmäßig anzuwachsen zu lassen oder zusätzliche private Quellen zu erschließen, z.B. durch besonders intensive Mitglieder- und/ oder Spendenwerbung. Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht gewollte „Verankerung der Parteien im Volke“²⁰ ist das sicher ein „heilsamer“ Anreiz der Rechtslage für ergänzende Aktivitäten (neben der Wahlwerbung). Nur wenn wachsende Parteien auch steigende Einnahmen aus privaten Quellen nachweisen, kommen sie in den Genuss der vollen Zuschüsse aus der staatlichen Teilfinanzierung.

Unter der alten Rechtslage konnte die AfD Goldmünzen ohne Gewinnaufschlag, also zu Marktpreisen, an Mitglieder und Anhänger verkaufen und so Umsatzerlöse erzielen, die wegen der damaligen Fassung von § 24 Abs. 2 PartG im Hinblick auf die „relative Obergrenze“ als relevante Einnahmen (aus Untermertätigkeit) galten. Der „Trick“ funktionierte in den Jahren 2014 und 2015, also bis das PartG eine neue Fassung erhielt.²¹ Für diese Jahre müssen die Einnahmen (und Ausgaben) der AfD um die im Goldhandel erzielten Umsätze bereinigt werden, damit die Daten der Rechenschaftsberichte für 2014 und 2015 mit den Zahlen aus den Jahresrechnungen 2013 und 2016-18 verglichen werden können.²²

3. Einnahmenrechnung

Die bereinigten Daten zeigen deutlich das Bild einer aufsteigenden Partei: Die Gesamteinnahmen stiegen

_____ rung der (damals neuen) Partei „Die Grünen“ aus der „Wahlkampfkostenerstattung“ für die Wahlen 1979 und 1980 eine Rolle gespielt.

²⁰ BVerfGE 85, 264 (287).

²¹ Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, Art. 1, Ziff. 3, Lit. b (BGBl. I S. 2563).

²² Die Umsätze im Goldhandel betragen 2,4 bis 2,5 Mio. € jährlich.

ziemlich kontinuierlich von € 7,7 Mio. (2013) auf € 28,5 Mio. (2018) für die Gesamtpartei und von € 6,1 Mio. (2013) auf € 20,5 Mio. (2018) für die Bundespartei. Es entspricht dem Wachstum der AfD-Wählerschaft in der Fläche, wenn der Anstieg für die Gesamtpartei (+270%) deutlicher ausfällt als für die Bundespartei (+236%). Auffallend bei dieser Entwicklung ist aber, dass die Masse der Beiträgeinnahmen nicht nur im Gründungsjahr 2013 (99,5%), sondern auch in den Jahren 2017/18 (ca. 70%) bei der Parteizentrale verblieb.

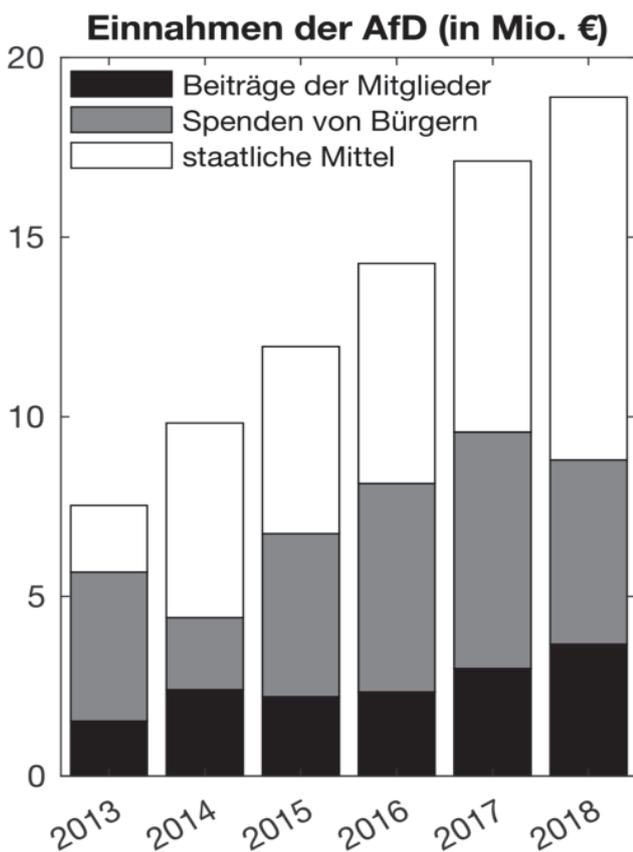
Auffällig ist sodann, dass Mandatsträger-Abgaben („Parteisteuern“, „Pfründenzins“) trotz erheblicher steigender Mandatszahlen weder bei der Bundespartei, noch bei der Gesamtpartei eine wichtige Einnahmequelle darstellen. Das gleiche gilt für die Spenden von juristischen Personen (= GmbH, AG, SE). Die großen Wirtschaftsunternehmen gehören also (anders als bei CSU, CDU und FDP) nicht zu den Finanziers dieser dem eigenen Anspruch nach „bürgerlichen“ Partei.

Danach bleiben zwei tragende Säulen der AfD-Finanzen: Spenden natürlicher Personen und die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien (früher: „Wahlkampfkostenerstattung“ genannt). Der Anteil von Spenden einzelner Staatsbürger hat bei der Gesamtpartei von fast 54% im Gründungsjahr 2013 auf fast 36% im Jahr der Bundestagswahl 2017 abgenommen.²³ Unzweifelhaft leisteten natürliche Personen einen wichtigen Beitrag zur Anschubfinanzierung der AfD. Seitdem hat sich ihr Finanzierungsanteil auf weniger als 30% der Gesamteinnahmen reduziert. Zum Haushalt der Bundespartei trugen individuelle Spender im Durchschnitt fast ein Viertel aller Einnahmen bei.

Die Bedeutung der staatlichen Mittel für die Gesamtpartei ist seit dem Gründungsjahr 2013 (24% aller Einnahmen) bis auf durchschnittlich 36% (2016-18) aller Einnahmen angestiegen. Für die Parteizentrale erreichte der Anteil der staatlichen Teilfinanzierung an den jährlichen Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 2013-18 sogar 47%. Damit liegt er aber unter dem langfristigen Mittel der etablierten Parteien.²⁴ Dennoch bleibt der öffentliche Zuschuss an die AfD (sowohl bei der Gesamtpartei als auch für die Bundespartei) beachtlich.

²³ Im Nicht-Wahljahr 2018 lag der Finanzierungsanteil individueller Spender nur noch bei 18%.

²⁴ Seit 1983 werden die Parteizentralen der Bundestagsparteien zu über 70% aus öffentlichen Mitteln finanziert. S.d. Naßmacher, Karl-Heinz: „Parteifinanzen im westeuropäischen Vergleich“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23. Jg., 1992, Heft 3, S. 476.



Halten wir also ein erstes Ergebnis fest: Finanziell ruht die AfD auf zwei wesentlichen Säulen (Einnahmequellen): Spenden natürlicher Personen und öffentlichen Zuschüssen. Alle anderen Geldquellen waren in den Jahren 2013-18, den Aufbaujahren dieser neuen Partei, ohne wesentliche Bedeutung. Der ohnehin merklich geringere Anteil der Mitgliedsbeiträge ging im Jahre 2018 sogar um 4 Prozentpunkte zurück. Sinkt die Mitgliederzahl oder die Beitragsmoral seit der Reiz des Neuen verblasst? Beides ist nicht der Fall.²⁵ Die Zahl der Parteimitglieder stieg in den Aufbaujahren von 15.134 (Ende 2013) nahezu kontinuierlich auf 33.318 (Ende 2018).²⁶ Der (realisierte) monatliche Durchschnittsbeitrag schwankte 2013-18 zwischen € 7,70 und € 10,35, in den meisten Jahren lag er über € 9,00.²⁷ Beachtlich bleiben die kontinuierlich steigenden Gesamteinnahmen. Wofür setzte die AfD diese Mittel ein?

²⁵ Der geringere Beitragsanteil 2018 geht einher mit einem (bislang ungeklärten) massiven Anstieg der „sonstigen Einnahmen“.

²⁶ Einen deutlichen Rückgang der Mitgliederzahl gab es nur im Jahre 2015. Hier ist ein Zusammenhang mit dem Konflikt um die Parteiführung zwischen Bernd Lucke und Frauke Petri zu erwarten. Lucke (und seine Anhänger) schieden aus der Partei aus.

²⁷ Das Jahr mit dem höchsten Durchschnittsbeitrag war 2015, das einzige Jahr mit einem Rückgang der Mitgliederzahl (vgl. Anm. 26).

4. Ausgabenrechnung

Für eine neu gegründete Partei war der Aufbau einer ständigen Parteiorganisation besonders naheliegend. Zu einer auf Dauer angelegten Partei (mit eigener Parteizentrale und organisatorischer Präsenz in der Fläche durch regionale Parteibüros) gehört heute ganz selbstverständlich hauptberuflich tätiges Personal. Bezahlte Mitarbeiter übernehmen zusätzliche Aufgaben, sind ein Indikator für stärkere Institutionalisierung einer Partei. Die Rechenschaftsberichte enthalten zwar keine Zahlen für die bei einer Partei hauptberuflich Tätigen. Aber sie liefern Angaben über die Personalkosten. Diese stiegen für die Gesamtpartei von 0,2 Mio. € (2013) auf 3,1 Mio. € (2018), für deren Parteizentrale von fast 0,2 Mio. € (2013) auf 2,0 Mio. € (2018). Diese Zahlen zeigen viererlei:

- Die neu gegründete AfD erhöhte in sechs Jahren ihre Ausgaben für bezahltes Personal deutlich, bei der Parteizentrale auf das Zehnfache, für die Gesamtpartei auf das 15fache.
- Bezahlte Mitarbeiter sind zunächst ganz überwiegend für die Parteizentrale tätig geworden; auch sechs Jahre nach ihrer Gründung beschäftigte die Partei max. 35% der Hauptamtlichen in der Fläche.²⁸
- Im Vergleich zu den „Altparteien“, bei denen die Personalkosten selbst im Wahljahr 2017 durchschnittlich 28% ausmachten,²⁹ erforderte das Personal der AfD erheblich weniger Aufwand.³⁰
- Der prozentuale Anteil der Personalkosten an den Ausgaben stieg für die AfD von 4% (2013) auf 20% (2018).

Um die Ausgaben für den Parteiapparat besser zu veranschaulichen, werden die Personalausgaben mit den „Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes“ zusammengefasst. Dabei zeigt sich ein Anstieg der „Apparatkosten“ von 0,9 Mio. € (2013) auf 7 Mio. € (2018) für die gesamte AfD, von fast 0,7 Mio. € (2013) auf 3,5 Mio. € (2018) für die Bun-

²⁸ Der stärkere Anstieg bei der Gesamtpartei weist darauf hin, dass nach dem Erfolg bei der Bundestagswahl 2017 dem Ausbau der Organisation in der Fläche gestiegene Bedeutung zukam.

²⁹ Die Spannweite der anderen Bundestagsparteien lag zwischen 12,6% (FDP – s. Anm. 30), 27,2% (CSU) und 37,5% (B90/Grüne).

³⁰ Eine Ausnahme ist die FDP, die in den (MdB-losen) Jahren 2014 bis 2017 das Personal ihrer Parteizentrale deutlich reduziert hatte und dementsprechend für ihre Parteizentrale im Wahljahr 2017 einen unterdurchschnittlichen Personalbestand aufwies.

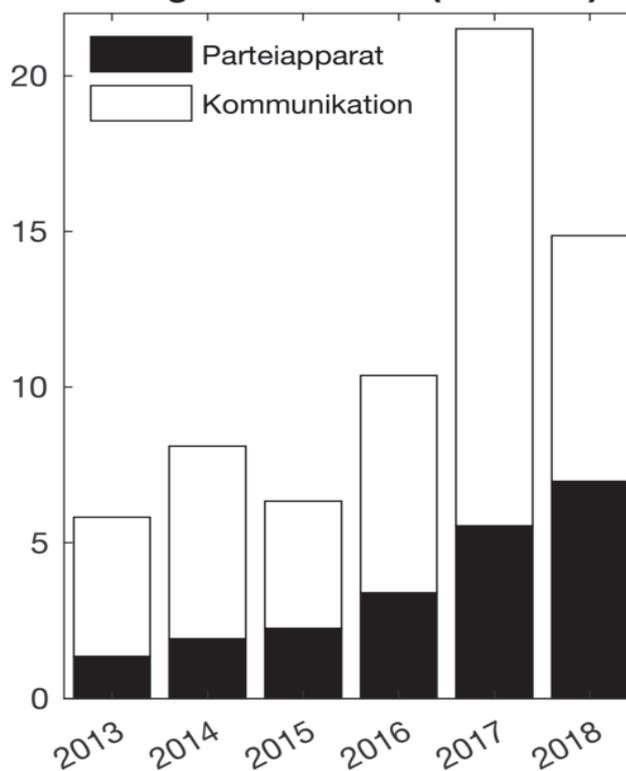
despartei. Da die Dominanz der Parteizentrale im Zusammenhang mit den Bundestagswahlen 2013 und 2017 ausgeprägt blieb, war der Ausbau des Parteiapparates in der Fläche (d.h. in Landes- und Kreisverbänden) als nachrangig anzusehen. Hier brachte wohl erst das Jahr 2018 (zwischen Bundestags- und Europawahl) eine stärkere Entwicklung. Immerhin stieg der Ausgabenanteil für den „Parteiapparat“ bei der Gesamtpartei von 25% (2017) auf 44% (2018).

Im Vergleich zu den etablierten Parteien, deren Werte lagen 2018 zwischen 42% (CSU) und 62% (Linke), ihr Durchschnitt bei 55%, bleibt selbst dieser Anteil der Aufwendungen für den AfD-Parteiapparat gering. Damit bestätigt sich die Einschätzung von Blumenberg und Smulders, die in getrennten Studien für andere populistische Parteien³¹ in Westeuropa (Dansk Folkeparti, Freiheitliche Partei Österreichs, Vlaams Belang) zu ähnlichen Befunden gelangten. Im Gegensatz zu den traditionellen Massenparteien, die heute als „Apparatsparteien“ ihre Mittel überwiegend für Personal und laufenden Geschäftsbetrieb einsetzen, konzentrieren sich „populistische“ Parteien als „Wählerparteien“ eher auf Ausgaben für die Kommunikation mit Wählern und Anhängern.³² Die Rechenschaftsberichte der AfD zeigen eine „artgerechte“ Strategie der Mittelverwendung.

³¹ Es ist fraglich, ob der Begriff „populistisch“ für wissenschaftliche Zwecke geeignet ist. Ursprünglich war „populistisch“ ein Kampfbegriff, den etablierte Parteien verwendeten, um eine Form politischen Verhaltens oder einen bestimmten Typ von Mitbewerbern zu brandmarken. Dabei besteht kein Zweifel, dass auch demokratische Parteien zuweilen besonders „populäre“ Forderungen vertreten, also gelegentlich zum „Populismus“ neigen. Inzwischen sind aber in vielen Parteiensystemen Westeuropas Parteien wirksam geworden, die eine tendenziell rudimentäre, nativistische und europakritische Ideologie mit dem Anspruch verbinden, die „wahren“ Vertreter des einfachen Volkes in seinem ständigen Kampf gegen das politische Establishment zu sein. Für diese „neue Parteifamilie“ (zu der neben den genannten Parteien auch der französische FN und die niederländische PVV gehören) hat der Begriff „populistisch“ zunehmend Eingang in die wissenschaftliche Literatur gefunden. So z.B. bei Wielenga, Friso/ Hartleb, Florian (Hrsg.): *Populismus in der modernen Demokratie. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich*, Münster u.a.: Waxmann, 2011, und Bolleyer, Nicole: *New Parties in Old Party Systems. Persistence and Decline in Seventeen Democracies*, Oxford UK: University Press, 2013, S. 1, 205-7.

³² Blumenberg, Manuela: *Ausgabenstrukturen demokratischer Parteien im internationalen Vergleich*, Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2013, S. 213, 226 und Smulders, Jef: *The spending levels and spending behaviour of political parties*, soz.wiss. Diss., KU Leuven 2018, S. 133, 136, 139.

Ausgaben der AfD (in Mio. €)



Die Ausgaben für Kommunikation mit Wählern und Anhängern nahmen bei der AfD-Gesamtpartei zwischen 2013 und 2018 im Einklang mit ihren finanziellen Möglichkeiten deutlich zu. Von 4,5 Mio. € (2013) stieg der Aufwand für allgemeine politische Arbeit und Wahlkämpfe auf 16 Mio. € (2017). Lediglich das Jahr zwischen Bundestags- und Europawahl (2018) weist verminderte Ausgaben für Kommunikation auf.³³ Aber selbst in diesem „Nicht-Wahljahr“ überwiegen solche Ausgaben jene für die eigene Organisation; 7,9 Mio. € für Kommunikation stehen 7 Mio. € für den Parteiapparat gegenüber.

Die durchschnittlichen Ausgabenanteile für den Parteiapparat bzw. für Kommunikation betragen 29% bzw. 68% der jährlichen Gesamtausgaben der Partei. Damit folgt die AfD in jeder Hinsicht der von Blumenberg und Smulders herausgearbeiteten Ausgabenstrategie anderer populistischer Parteien.

Für die Parteizentrale ist noch auf eine finanzwirtschaftliche Besonderheit hinzuweisen: den hohen Anteil der Zuschüsse an Gliederungen. Dabei handelt es sich um Zahlungen, die aus den Jahreseinnahmen der Bundespartei für die Unterstützung von

³³ Die im gleichen Jahr um 0,7 Mio. € angestiegenen „sonstigen Ausgaben“ enthalten u.U. zusätzlichen Kommunikationsaufwand, z.B. für Internetkommunikation, der vom gesetzlichen Rechenschaftsschema nicht angemessen erfasst wird.

Landes- und Kreisverbänden, also zur Sicherung der Parteitätigkeit in der Fläche, bereitgestellt wurden. Diese Zuschüsse stiegen von 2,3 Mio. € (2013) auf 4,3 Mio. € (2018) und erreichten mit 5,3 Mio. € im Jahr der Bundestagswahl 2017 einen bisherigen Höhepunkt. Da diese Finanzmittel regelmäßig von der Parteizentrale „nach unten“ verteilt werden, sind sie nicht nur ein Verfahren des parteiinternen Finanzausgleichs (§ 22 PartG), sondern auch ein Herrschaftsinstrument der Parteiführung gegenüber den Gebietsverbänden. Nur Landes- und Kreisverbände, die sich loyal zur Zentrale verhalten, können auf entsprechende Zahlungen hoffen. Im Einklang mit dieser Interpretation umfasste der Anteil der Zuschüsse an Gliederungen bei der Parteizentrale durchschnittlich fast die Hälfte der jährlichen Ausgaben.

Neben diesem „goldenen Zügel“³⁴ der Parteiführung ist eine weitere Besonderheit der AfD-Finanzwirtschaft zu beachten. In allen Jahren (außer 2017) erzielte die Partei einen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben. In den Jahren 2013-18 betrug die Summe dieser Überschüsse für die Gesamtpartei 23,5 Mio. €; bei der Parteizentrale allein waren es 16,6 Mio. €. Für die Europawahl und die aussichtsreichen ostdeutschen Landtagswahlen im Jahre 2019 standen sowohl bei der Parteizentrale als auch in den Gebietsverbänden erhebliche Mittel bereit.

Im Hinblick auf die Finanzwirtschaft der AfD bieten sich drei Deutungsmuster an:

- a) Vor allem die Parteizentrale, aber auch einzelne Landesverbände, neigten und neigen zu extremer Vorsicht bei den eigenen Ausgaben, weil sie sich künftiger Einnahmen nicht sicher waren und/oder sind.
- b) Die AfD wurde vom eigenen Erfolg überrollt; jedes Jahr spülte deutlich mehr Einnahmen in die Kassen als für den Aufbau dieser neuen Partei erforderlich waren.
- c) Die Partei hätte Spenden oder öffentliche Mittel in dem verfügbaren Umfang nicht gebraucht, um sich im deutschen Parteiensystem zu etablieren.³⁵

³⁴ Werden in einem Mehr-Ebenen-System Zuweisungen von oben nach unten mit Zweckbindung gewährt, so gelten sie beispielsweise in der Kommunalpolitik als „goldener Zügel“ der höheren Ebenen (Land, Bund, Europa). S.d. Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz: *Kommunalpolitik in der Deutschland*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 186-192.

³⁵ In ihren Anfangsjahren haben neue Parteien stets einen ungewöhnlich hohen „Nachrichtenwert“ und finden auch bei der Auswahl von Talkshowgästen überdurchschnittliche Beach-

Welche dieser Interpretationen letztlich zutreffend ist, kann hier nicht geklärt werden. Es bleibt aber wichtig festzuhalten, dass unter den Bedingungen des deutschen „Parteienkartells“³⁶ neue Parteien ausreichende Startchancen haben. Von einer „Selbstabschottung“ des deutschen Parteiensystems konnte schon 1983 nicht die Rede sein; daran hat sich bis heute nichts geändert.³⁷

5. Vermögensrechnung

Die Jahresabschlüsse der AfD aus den Jahren 2013-18 bieten ein für neu gegründete Parteien überraschendes Bild: Die Geldbestände waren stets größer als die Darlehensschulden. Die Partei wies von 2013 bis 2018 in allen Jahren ein Reinvermögen aus, selbst nach ihrem ersten bundesweiten Wahlkampf.

Über Darlehen von Kreditinstituten wurde in keinem Jahresabschluss berichtet. Sonstige Darlehen sind nur am Anfang der Parteiarbeit mit 1,0 Mio. € (2013, dem Jahr der ersten Kandidatur für den Deutschen Bundestag) bzw. mit 1,6 Mio. € (2014, dem Jahr ihrer ersten Bewerbung für das Europäische Parlament) erwähnenswert. In den folgenden Jahren reduzierten sich die Schulden von 0,3 Mio. € (2015) auf 0,1 Mio. € (2018). Die Geldbestände der Partei (einschließlich der Bankguthaben) wuchsen von 1,6 Mio. € (2013) auf 13,4 Mio. € (2018). Nur 36% dieser Barreserve befand sich Ende 2018 auf Konten der Parteizentrale.

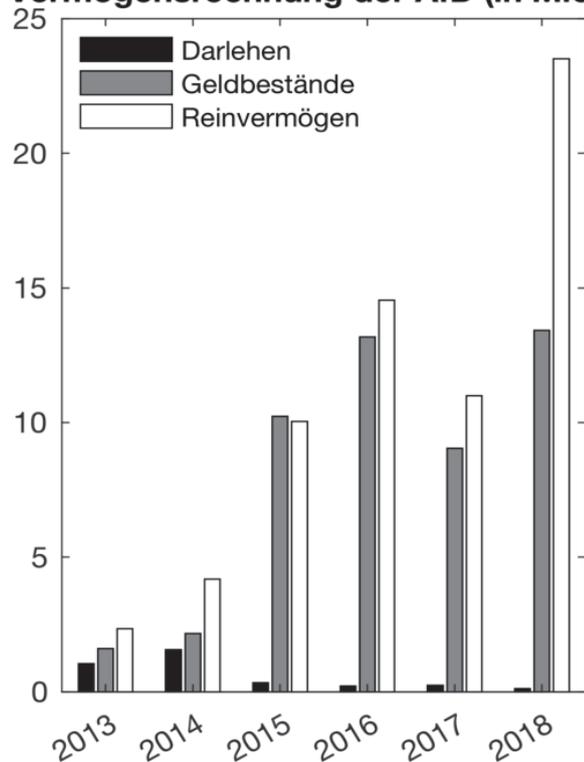
Der bemerkenswerteste Aspekt der Vermögensrechnung einer neuen Partei ist freilich das in sechs Jahren angesammelte Reinvermögen. Es stieg von 2,3 Mio. € am Ende des Gründungsjahres über 4,2 Mio. € (nach der Europawahl 2014) und 11 Mio. € (nach der Bundestagswahl 2017) auf 23,5 Mio. € (Ende 2018). Davon entfielen mehr als drei Viertel auf die Parteizentrale – ein weiterer Hinweis auf deren herausgehobene Stellung in der Gesamtpartei.

tung. Meist lässt diese Medienaufmerksamkeit nach, wenn die betreffende Partei in Parlamenten vertreten ist.

³⁶ Auf den ersten Blick scheint dieser Begriff für Deutschland besonders naheliegend, da in den Jahren 1961 bis 1983 die vier Bundestagsparteien (CDU, CSU, FDP und SPD) nicht nur im nationalen bzw. Europäische Parlament sowie in allen Landtagen unter sich blieben, sondern auch die übergroße Mehrheit der kommunalen Vertretungskörperschaften darstellten und die Besetzung der Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie des Verfassungsgerichts kontrollierten.

³⁷ So bereits Nassmacher, Karl-Heinz: „Structure and impact of public subsidies to political parties“, in: Alexander, Herbert E. (Hrsg.): *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge UK: University Press, 1989, S. 248-9; für eine detailliertere Darstellung s. Nassmacher, Karl-Heinz: *The Funding of Party Competition*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 346-56.

Vermögensrechnung der AfD (in Mio. €)



6. Versuch eines Fazits

Kehren wir nun zum Ausgangspunkt unserer Betrachtung zurück: Waren die im Wege der Teilfinanzierung politischer Parteien geleisteten Zahlungen aus der Staatskasse für den Aufbau der AfD unverzichtbar?

Die AfD hat in den Jahren 2013-18 insgesamt 36,3 Mio. € an öffentlichen Zuschüssen erhalten. Da Ende 2018 noch 23,5 Mio. € als Reinvermögen vorhanden waren, kann höchstens ein Teil der öffentlichen Mittel verbraucht worden sein. Die Differenz zwischen Gesamtsubvention und Reinvermögen (12,8 Mio. €) entspricht dem Mindestbetrag öffentlicher Mittel, der für den Aufbau der neuen Partei verwendet wurde. Oder anders gerechnet: Die AfD erzielte alljährlich (mit Ausnahme des Bundestagswahljahres 2017) Überschüsse, die offenbar für den Aufbau der Partei nicht erforderlich waren. Die Summe der Überschüsse 2013-18 vermindert um den Jahresfehlbetrag von 2017 beläuft sich (erneut) auf 23,5 Mio. €. Auch diesmal ist (für betriebswirtschaftlich geschulte Beobachter nicht überraschend) der Betrag um 12,8 Mio. € kleiner als die Summe der öffentlichen Zuschüsse. Die anders angesetzte Berechnung ergibt ebenfalls, dass mindestens 12,8 Mio. € aus der Staatskasse beim Aufbau der AfD in den Jahren 2013-18 verbraucht wurden. Mit anderen Worten, ohne einen öffentlichen Zuschuss

von fast 13 Mio. € hätte sich die neue Partei nicht zu ihrer heutigen Bedeutung entwickeln können; die finanzielle Hilfe der deutschen Steuerzahler muss in jedem Falle als unverzichtbar gelten.³⁸

Bei Annahme eines stärkeren privaten Anteils an der Bildung des AfD-Reinvermögens zum 31.12.2018 erhöht sich im Umkehrschluss die Bedeutung staatlicher Zuwendungen für den Aufbau der Partei: Wäre etwa ein wesentlicher Teil der Beitragseinnahmen (insgesamt 15,1 Mio. €) oder der Spenden natürlicher Personen (= Staatsbürger; insgesamt 28,2 Mio. €) durch akkumulierte Überschüsse zu Reinvermögen geworden, dann hätte die Staatskasse zwischen 12 und 36 Mio. € zum Aufbau der AfD beigetragen; m.a.W. ohne staatliche Zuwendungen konnte die Partei die Aktivitäten ihrer Anfangsjahre nicht bestreiten. Ob man das als Parteigründung aus der Staatskasse bezeichnen will, ist dann nur noch eine Frage der Wortwahl; im Hinblick auf die AfD spricht alles für die Interpretation von Heino Kaack und gegen die seines Kollegen Peter Lösche.

Da die AfD mehr Parteiapparat offenbar nicht wollte (finanzielle Mittel dafür standen zumindest seit 2015 bereit), verfügte sie am 31.12.2018 über ein Reinvermögen von 23,5 Mio. €. Oder anders gesagt: Für den Europawahlkampf des Jahres 2019 lagen (zusätzlich zu den entsprechenden Jahreseinnahmen) über 20 Mio. € bereit. In welchem Umfang diese Mittel tatsächlich für diesen Zweck in Anspruch genommen wurden, können wir erst Anfang 2021 erfahren, wenn die Bundestagsverwaltung (Referat PM3 „Parteienfinanzierung, Länderparlamente“) die Rechenschaftsberichte für das Jahr 2019 als Bundestags-Drucksache veröffentlichen kann.

Bis Ende 2018 zahlte die deutsche Staatskasse unmittelbar 36,3 Mio. € an die AfD. Bei einer Gesamtbetrachtung der staatlichen Leistungen kommen allerdings noch die steuerlichen Vorteile hinzu, die an AfD-Mitglieder bzw. Spender bei Vorlage entsprechender Steuerquittungen gewährt wurden. Dieser Betrag lässt sich nur schätzen, weil die durchschnittliche Höhe der Leistungen für einzelne Mitglieder und Spender nicht bekannt ist. Eine vorsichtige Schätzung würde im Einklang mit § 34g EStG jeweils die Hälfte aller Beitragseinnahmen, also für die Jahre 2013-18 insgesamt 7,6 Mio. €, zugrunde legen.

³⁸ Mindestens ein Drittel aller öffentlichen Zuschüsse an die AfD war für den Aufbau der Partei zwingend erforderlich, weil die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden nicht ausgereicht hätten, um die Gesamtsumme der (im Hinblick auf die Einnahmen durchaus „sparsamen“) Ausgaben der Jahre 2013-18 zu decken.

Geht man jedoch davon aus, dass zusätzlich etwa ein Drittel der Spenden von natürlichen Personen den Höchstbetrag von € 6.600 pro Jahr für Verheiratete nicht überschritten hat, dann sind für die Jahre 2013-18 Steuernachlässe von weiteren 4,7 Mio. € gewährt worden. Der Gesamtbetrag der staatlichen Leistungen für die Etablierung einer neuen Partei läge dann bei fast 49 Mio. € in sechs Jahren, ein erheblicher Beitrag öffentlichen Leistungen für die Neugründung einer Partei. Ob die Väter der Kartellpartei-These³⁹ daran gedacht haben, dass eine neue Partei in Deutschland jährlich über 8 Mio. € aus öffentlichen Mitteln erhalten kann, muss stark bezweifelt werden.

Hinzu kommen noch die Zahlungen an Parlamentsfraktionen, die allein im Bund derzeit 17,1 Mio. € jährlich betragen.⁴⁰ Zusammen mit entsprechenden Zahlungen an die AfD-Landtagsfraktionen dürfte der Jahresbeitrag öffentlicher Kassen für die politische Arbeit der AfD 43 Mio. € nicht unterschreiten.⁴¹ Festzuhalten ist allerdings, dass sich bei der Bundestagsfraktion der „unverhoffte Geldsegen“ ähnlich ausgewirkt hat wie bei der Parteiorganisation. Auch die AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag war offenbar nicht in der Lage, für alle verfügbaren Mittel eine politisch nützliche Verwendung zu finden. Am 31.12.2018 verfügte die Bundestagsfraktion dieser Partei über Rücklagen von 14,4 Mio. €. Als Folge breiter Wählerresonanz und üppiger Staatszuschüsse „schwammen“ Partei und Fraktion Ende 2018 „im Geld“. Es gibt keine Hinweise, dass sich daran bis heute Wesentliches geändert hat.⁴²

³⁹ Siehe oben, Anm. 5. Vermutlich trifft das von Leon D. Epstein (*Political Parties in the American Mould*, Madison WI: University Press, 1986, S. 157) vor Jahrzehnten zur Debatte gestellte Konzept der Parteien als „öffentliche Dienstleister (public utilities)“ den Kern des Problems besser als das Zerrbild der „Kartellparteien“.

⁴⁰ Deutscher Bundestag: *Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag für das Kalenderjahr 2018*, Drucksache Nr. 19/ 12 890, S. 8.

⁴¹ Eine in den Medien verbreitete Schätzung bezifferte die Zahlungen aus der Staatskasse an die AfD im Jahre 2018 auf insgesamt 100 Mio. € („AfD erhält bis zu 400 Millionen Euro vom Staat“, in: *DIE ZEIT* vom 10. Oktober 2017 – <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-10/alternative-fuer-deutschland-finanzierung-bundestag-landtage>). In dieser Summe sind zwar die Steuervorteile für AfD-Mitglieder und –Spender nicht enthalten. Dafür wurden aber die persönlichen Bezüge der Abgeordneten sowie deren Kosten- und Mitarbeiterpauschalen einbezogen. Die für einzelne Abgeordnete bereitgestellten Leistungen der öffentlichen Hand bleiben hier jedoch außer Betracht.

⁴² Dies gilt ungeachtet des Medienberichts „AfD bettelt bei Mitgliedern um mehr Geld: Schwere finanzielle Notlage“, in: *Focus* vom 20. Dezember 2019 – <https://www.focus.de/politik/deut>

schland/millionenloch-in-der-kasse-schwere-finanzielle-notlage-afd-bettelt-bei-mitgliedern-um-zweiten-jahresbeitrag_id_11483827.html. Im Gegensatz zu dem durch die Überschrift vermittelten Eindruck liegt dem Bericht ein Spendenaufruf des Schatzmeisters zugrunde, der durch zusätzliche „selbst erwirtschaftete Einnahmen“ seiner Partei weitere Staatszuschüsse sichern wollte. In die gleiche Richtung deutet auch die erhebliche Steigerung (= Verdoppelung) der Mandatsträger-Abgaben (bei den Landes- und Kreisverbänden) von insgesamt 0,7 Mio. € (2017) auf einen bislang nie erreichten Betrag von 1,4 Mio. € (2018). Das Schicksal der Piratenpartei mag hier als abschreckendes Beispiel gedient haben (s.d. Blumenberg, Manuela S./Naßmacher, Karl-Heinz/Onken, Holger: „Germany: current issues of an aging party finance regime“, in: Mendilow, Jonathan/Phélippeau, Eric (Hrsg.): *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham UK: Edward Elgar, 2018, S. 261f.).

Die Briefwahl: Ein scharfes Schwert im Kampf gegen Epidemien?

Überlegungen anlässlich kommunaler „Zwangsbriefwahlen“

Frederik Orlowski¹/Simon Pohlmann²

Wahlen sind der Akt, auf den jede funktionierende Demokratie zwingend angewiesen ist: Sie spinnen vom Moment der Stimmabgabe an ein legitimierendes Band vom Bürger bis hin in zu jedem öffentlichen Amt: Die Gewählten fürchten sie, weil die durch Wahlen verliehene Macht durch neuerliche Wahlen wieder schwinden kann; die Bürger bedürfen ihrer, um dem Souverän, dem Volk – genauer: sich selbst – Gehör zu verschaffen.³

Dieser urdemokratische Akt kann aber auch selbst zu einer Gefahr für Leib und Leben werden. So bezeugen es Vorkommnisse im Freistaat Bayern im Frühjahr des Jahres 2020.

Am 15. März standen hier landesweite Kommunalwahlen an. Dem gesetzlichen Turnus entsprechend sollten in 24 kreisfreien Städten Bürgermeister sowie in 64 Landkreisen die Landräte neu gewählt werden. Alles wurde minutiös geplant; Wahlbezirke eingeteilt, Kandidaten aufgestellt, Wahlkampf betrieben, Wahlscheine und Stimmzettel gedruckt. Doch dann kam COVID-19 in den Freistaat.

Für Virologen sind Wahlen, spätestens seit dem 20. Jahrhundert, ein Massenverfahren,⁴ Anlass genug für schlaflose Nächte: Wahlkämpfer schütteln Hände, Wahlhelfer sitzen oft dicht an dicht gedrängt stundenlang in schlecht belüfteten Turnhallen oder Grundschulclassenräumen und haben physischen Kontakt zu hunderten von Menschen. Wähler kreuzen das Kreuz ihres favorisierten Kandidaten im Verborgenen der Wahlkabine mit dem Kugelschreiber an, den

schon der Wähler vor ihm und der Wähler wiederum vor diesem nutzte. Kurzum: Wahlen sind ein Nährboden für die Demokratie – und für Viren.

Ungeachtet dessen wurden noch am 15. März die Wahllokale Land auf, Land ab, von Fladungen in Unterfranken bis nach Oberstorf im Oberallgäu geöffnet. Für acht Bürgermeister und 46 Landräte⁵ waren die Kommunalwahlen an diesem Punkt zu Ende. Sie hatten die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht und waren fortan in Amt und Würden.

In 16 Städten bzw. 18 Landkreisen musste jedoch die Stichwahl entscheiden. Diese war bereits im Vorfeld der Wahl auf den 29. März terminiert worden. In der Zwischenzeit veranlasste allerdings die bayerische Landesregierung zahlreiche Maßnahmen im Kampf gegen das neuartige Virus. Betroffen war hiervon auch die noch laufende Kommunalwahl. Die Stichwahl sollte fortan exklusiv als Briefwahl abgehalten werden.⁶

Mit der Anordnung einer ausschließlichen Briefwahl betrat Bayern gesamtdeutsches Neuland. Anlass genug, sich in einem ersten Schritt kurz der Geschichte der Briefwahl in Deutschland zu vergewissern. Sodann werden überblicksartig die mit der Briefwahl verbundenen Probleme thematisiert, ehe zu analysieren ist, ob die bayerische Entscheidung mit geltendem Recht vereinbar ist. Sodann wird abschließend der Fokus von Bayern nach Nordrhein-Westfalen verlegt: Auch hier stehen alsbald Kommunalwahlen an, sodass es die Frage zu erörtern gilt, ob ausschließliche Briefwahlen im bevölkerungsreichsten Land mit den geltenden Gesetzen konfliktieren.

Von der Ausnahme zur Regel? Briefwahlen in Deutschland

Die Briefwahl ist eine neuere Erscheinung. Auch in der Weimarer Republik war sie grundsätzlich nicht vorgesehen.⁷ Vielmehr fand sie erst 1956 ihren Weg in das Bundeswahlgesetz (BWahlG)⁸ und wurde

¹ Frederik Orlowski ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Simon Pohlmann, M.Iur., ist Jurist und arbeitet in der Verwaltung einer kreisfreien Stadt in Nordrhein-Westfalen.

³ Zur legitimierenden Funktion von Wahlen statt vieler nur *Ute Sacksofsky*, § 6 Wahlrecht und Wahlsystem, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), *Handbuch Parlamentsrecht*, 2016, § 6 Rn. 2 ff. m.w.N.

⁴ Vgl. hierzu nur *Hedwig Richter/Hubertus Buchstein*, Einleitung: Eine Neue Geschichte der Wahlen, in: dies. (Hrsg.), *Kultur und Praxis der Wahlen: Eine Geschichte der modernen Demokratie*, 2017, S. 1 (1 f.).

⁵ Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.), *Kommunalwahlen am 15. März 2020*, Pressemitteilung vom 16.03.2020, abrufbar unter: <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2020/pm067/index.html> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

⁶ Hierüber setzte das Bayerische Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration die nachgeordneten Behörden bereits am 16. März, d.h. einen Tag nach dem noch per Urnenwahl abgehaltenen 1. Wahlgang in Kenntnis. S. hierfür das entsprechende Rundschreiben, abrufbar unter: https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/suv/wahlen/ims_vom_16.03.2020_stichwahl_als_briefwahl.pdf [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

⁷ Vgl. *Stephan Meyer*, *Das justizförmige Wahlprüfungsgericht beim Reichstag der Weimarer Republik*, 2010, S. 221.

⁸ BGBl. I, Nr. 21 v. 09.05.1956, S. 383 (388).

schließlich bei der Bundestagswahl 1957 erstmalig angewendet. Als hätte der Gesetzgeber von 1956 bereits COVID-19 vorhergesehen, machte sich der Wahlrechtsausschuss schon damals Gedanken um Naturkatastrophen. Allerdings erörterten die Parlamentarier nicht, ob im Falle eines grassierenden Virus komplett auf die Briefwahl umgestellt werden könnte. Vielmehr nahmen die Beratungen einer „Naturkatastrophe“ insoweit Raum ein, als dass dadurch die Zustellung abgegebener Stimmen verzögert werden könnte – hinsichtlich der Rechtzeitigkeit des Zugangs abgegebener Stimmen i.E. also entscheidend auf den Poststempel und nicht den Eingang des Briefes abgestellt werden müsse.⁹

Einmal im BWahlG verankert, hat sich die Briefwahl bei den Wählern von Jahr zu Jahr steigender Beliebtheit erfreut. Gaben 1957 bloß 4,9 % der Wähler ihre Stimme per Brief ab, stieg bei der Bundestagswahl 1976 der Wert erstmals in einen zweistelligen Prozentbereich.¹⁰ Dieser Trend ist sicherlich auch damit zu begründen, dass die den Wählern in den Weg gestellten Hürden für die Stimmabgabe per Brief vom Gesetzgeber immer weiter gesenkt worden sind. So ist es seit 2008 nicht mehr erforderlich, besondere Gründe zu haben und diese glaubhaft zu machen, um einen Wahlschein zu erhalten.¹¹ Der Gesetzgeber war zutreffender Weise der Ansicht, dass diese Gründe durch die Wahlorganisatoren nicht nachprüfbar seien.¹² Er irrte sich in der Gesetzesbegründung allerdings insoweit, als dass er davon ausging, dass „ein Anstieg der Briefwahlbeteiligung durch den Wegfall der Glaubhaftmachung der Antragsgründe (...) nicht zu erwarten [ist].“¹³ Vor dem Wegfall der Glaubhaftmachung lag der Anteil der Briefwähler zuletzt bei 18,7 %. Nach der Gesetzesänderung, d.h. bei den Bundestagswahlen 2009, 2013 und 2017, stieg der Wert jedoch abermals kontinuierlich von 21,4 % über 24,3 % bis auf 28,6 % an. Die Briefwahl ist also auf dem besten Weg, sich von der Ausnahme zur Regel zu wandeln.

Diesem Wandel könnten wiederum durch das Bundesverfassungsgericht Grenzen gesetzt werden. Obwohl die Briefwahl sich großer Beliebtheit bei den Wählern erfreut und das Wahlrechtsprinzip der Allgemeinheit der Wahl fördert, ist ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht unumstritten.¹⁴ Für diejenigen, die mit der Durchführung der Wahl betraut sind, bedeuten Briefwahlen zunächst einen erhöhten Organisationsaufwand¹⁵. Darüber hinaus bergen sie, im Vergleich zur klassischen Urnenwahl, ein nicht unbeachtliches Manipulationsrisiko¹⁶ sowie hohe praktische Risiken.¹⁷ Von einer verfassungsunmittelbaren Warte aus betrachtet geht die Förderung der Allgemeinheit wiederum zu Lasten der Grundsätze

⁹ BT-Plenarprotokoll v. 15.03.1956, S. 6931 (6969).

¹⁰ Alle, auch im Folgenden genannte Zahlen stammen von: Der Bundeswahlleiter (Hrsg.), Stichwort Briefwahl, abrufbar unter <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/b/briefwahl.html> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

¹¹ Diese Gesetzesänderung war Ausdruck der Bemühungen, die Wahlbeteiligung zu steigern. Dazu *Alexander Thiele*, Neugestaltung des Wahlrechts zur Wiederbelebung der Demokratie, in: ZRP 2017, S. 105 (105 f.). Zum Gesetz etwa *Philipp Richter*, Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, 2012, S. 54.

¹² BT-Drs. 16/7461, S. 16.

¹³ BT-Drs. 16/7461, S. 16.

¹⁴ Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer „grundlosen“ Briefwahl *Christoph Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, in: JZ 2016, S. 486 (488 f.). Für „nicht geboten“, mit Blick auf das Wahlgeheimnis gleichwohl für „unbedenklich“ hält sie wiederum *Hans H. Klein*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), GG-Kommentar, 89. EL 2019, Art. 38 Rn. 97, 112. Dafür, dass die Beeinträchtigung der Geheimheit wiederum gerechtfertigt ist, sprechen sich aus: *Martin Morlok*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 125; *Hermann Butzer*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 42. Ed. (01.12.2019), Art. 38 Rn. 100; abseits dieser verfassungsrechtlichen Diskussion hat sich etwa auch der Bundeswahlleiter *Georg Thiel* anlässlich der Europawahl kritisch zur Briefwahl geäußert, dazu: *Silvia Stöber*, Was spricht gegen die Briefwahl?, tagesschau.de v. 21.05.2019, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/inland/briefwahl-109.html> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

¹⁵ *Frank Bätge*, Wahlfehler und Wahlprüfung bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen: Forschungsbericht, 2011, S. 136 ff. kommt zu dem empirischen Befund: „Das Briefwahlgeschäft ist für die Gemeindeverwaltung ein sehr aufwendiger Komplex, der besondere Anforderungen an die Ablauforganisation stellt und insgesamt als sehr fehleranfällig bezeichnet werden kann.“

¹⁶ Überblick über verschiedene Manipulationsmöglichkeiten in Bezug auf Briefwahlen und die hierdurch hervorgerufene Berichterstattung über Wahlprüfung bei *Michael Haußmann*, Die Briefwahl auf dem Weg vom Ausnahme- zum Normalfall, in: KommPrax Wahlen 2016, S. 27 (28 ff.); Zutreffend fasst *David Nikolai Rauber*, Wahlprüfung in Deutschland, 2005, S. 250, diesen Komplex zusammen: „Wenn Wahlbehörden, wie es mit der Briefwahl notwendig verbunden ist, die Einhaltung der Wahlgrundsätze bei der Stimmabgabe selbst ‚aus der Hand geben‘, dann können sie auch nur eingeschränkt für die Gesetzmäßigkeit der Stimmabgabe sorgen. Hier öffnet sich dann ein weites Feld für die Verursachung von Wahlfehlern von Dritten.“

¹⁷ *Frank Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, 8. EL, KWahlO, § 56 Rn. 1 konstatiert: „Obwohl die Unterlagen zur Briefwahl mit einem besonderen Merkblatt für die Briefwahl [...] die Handhabung der Briefwahl wiedergeben [...], stellen die Wahlbehörden immer wieder fest, dass eine hohe Zahl von Wahlbriefen nicht zur Teilnahme an der Briefwahl zugelassen werden kann.“

der Geheimheit,¹⁸ der Freiheit sowie der Öffentlichkeit¹⁹ der Wahl.²⁰ Die genannten Wahlrechtsgrundsätze sind in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG²¹ verankert. Bereits drei Mal hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Zulässigkeit von Briefwahlen auseinandergesetzt: Zum ersten Mal 1967,²² erneut 1981, da im rheinland-pfälzischen Mayen eine Wahlmanipulation im Zuge einer Bundestagswahl nicht auszuschließen war,²³ und zuletzt 2013, wobei das Gericht das komplette Entfallen der Beibringung von Gründen billigte.²⁴ Bemerkenswert ist, dass die Richter in dem zuletzt genannten Beschluss das „verfassungsrechtliche[.] Leitbild der Urnenwahl, die die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht“²⁵ besonders hervorhoben und betonten, dass dieses Leitbild im Konflikt zur Briefwahl steht. Dabei ist das Gericht jedoch dem Gesetzgeber in der Prognose gefolgt, dass ein Anstieg der Briefwähler nicht zu befürchten sei – das Leitbild von der Urnenwahl somit auch nicht gefährdet sei. Das Gegenteil aber ist der Fall: Wie die bereits dargelegten Zahlen eindrücklich beweisen, ist die Anzahl der Briefwähler zuletzt rasant nach oben geschneilt,²⁶ sodass die Frage von Interesse ist, ob das Verfassungsgericht auch einen Anteil von knapp 30 % Briefwählern mit dem Leitbild der Urnenwahl für vereinbar hielte.

¹⁸ Diesen Aspekt hebt besonders hervor und bespricht eingehend *Hubertus Buchstein*, Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgaben, in: ZParl 2000, S. 886 (892 ff.).

¹⁹ Dass die Wahl durch die Möglichkeit der Briefwahl „strukturell nichtöffentlich“ wird attestiert *Philipp Richter*, Briefwahl für alle?, in: DÖV 2010, S. 606 (608 ff.).

²⁰ Statt vieler nur *Peter Müller*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Begr.), GG-Kommentar, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 166 m.w.N.

²¹ Für die Wahl zu kommunalen Vertretungen ist zudem Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu beachten.

²² BVerfGE 21, 200 ff.; dazu etwa *Jochen Abr. Frowein*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, in: AÖR 99 (1974), S. 72 (105 f.).

²³ BVerfGE 59, 119 ff.

²⁴ BVerfGE 134, 25 ff.; kritisch etwa *Ewgenij Sokolov*, Parteien im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Wahlrecht, in: MIP 2014, S. 205 (205).

²⁵ BVerfGE 134, 25 (32).

²⁶ Vergleicht man verschiedene Gemeinden miteinander, ergeben sich hier teilweise Briefwahlanteile von weit über 50 % bei Bundestags- und Europawahlen. Dazu *Michael Haufmann*, Die Briefwahl auf dem Weg vom Ausnahme- zum Normalfall, in: KommPrax Wahlen 2016, S. 27 ff.

Ist das bayerische Kommunalwahlrecht „infektionsschutzfest“?

Der Begriff der „Polizeifestigkeit“ gehört zweifelsohne zum fest etablierten Kanon juristischer Fachterminologie.²⁷ Im März 2020 neu hinzugekommen ist zusätzlich der diesem entlehnte Begriff der „Infektionsschutzfestigkeit“²⁸ in Bezug auf Wahlen. Verantwortlich hierfür ist das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, das, gestützt auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 IfSG (Bund) a.F.²⁹, per Allgemeinverfügung die Nutzung von Abstimmungsräumen bei den noch ausstehenden Stichwahlen am 29. März verbot.³⁰ Weiter heißt es in der Allgemeinverfügung: „Die Stichwahlen werden daher ausschließlich als Briefwahlen durchgeführt und die Wahlscheine mit Briefwahlunterlagen durch die Gemeinden an alle wahlberechtigten Personen von Amts wegen ohne Antrag versandt.“

Das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, seines Zeichens oberste Infektionsschutzbehörde im Freistaat, reagierte damit auf den misslichen Umstand, dass auch in Zeiten einer Pandemie eine Verschiebung von Kommunalwahlen grundsätzlich nicht in Betracht kommt. Zum einen, da gem. § 9 Abs. 2 S. 1 Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und

²⁷ BVerfG, Beschluss v. 26.10.2004 – 1 BvR 1726/01, juris Rn. 18; *Johannes Dietlein*, in: ders./Johannes Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 6. Aufl. 2016, § 3 Rn. 295. „Polizeifestigkeit“ bedeutet, dass Behörden bei ihrem Vorgehen gegenüber einer Versammlung allein auf Grundlage des – gegenüber den allgemeineren gefahrenabwehrrechtlichen Gesetzen – spezielleren Versammlungsgesetzes tätig werden dürfen.

²⁸ *Josef Franz Lindner*, Wahlen in Zeiten von Corona, Verfassungsblog v. 13.03.2010, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wahlen-in-zeiten-von-corona/> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

²⁹ Das IfSG (Bund) wurde wiederum kurz nachdem das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit und Pflege auf dessen Grundlage die Allgemeinverfügung erlassen hat selbst geändert durch Art. 1, 2, 3 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020 (BGBl. I S. 587). Diese Novelle erfasst auch § 28 Abs. 1 S. 1 und S. 2 IfSG (Bund), sodass nunmehr der Zusatz a.F. verwendet wird. Allerdings hat der Gesetzgeber (BT-Drs. 19/18111, S. 25) darauf hingewiesen, dass die Änderungen in Bezug auf § 28 Abs. 1 IfSG (Bund) nur aus Gründen der „Normenklarheit“ erfolgt seien, mithin sich also materiell (wohl) nichts geändert hat, sodass die Frage, inwieweit Maßnahmen auf Grundlage von § 28 Abs. 1 IfschG (Bund) mit den wahlrechtlichen Bestimmungen vereinbar sind, weiterhin relevant bleibt.

³⁰ Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) – Durchführung der Stichwahlen am 29. März 2020 ausschließlich als Briefwahlen anlässlich der Corona-Pandemie, BayMBl. Nr. 150 (25.03.2020).

der Landräte (GLKrWG) die Gemeinde- und Landkreiswahlen „an einem Sonntag im Monat März“ stattfinden müssen. Zum anderen bestimmt dasselbe Gesetz, dass die Amtszeit der Bürgermeister und Landräte sowie der Mitglieder von Stadt- und Gemeinderat sowie Kreistag 6 Jahre beträgt, sodass eine Verschiebung der Wahlen, etwa um ein Jahr nach hinten, hiernach ausscheidet.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Intention der Behörde, die wahlrechtlichen Bestimmungen zu wahren und trotzdem die Gesundheit der Bürger zu schützen, verständlich ist, stellen sich doch begründete Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der getroffenen Allgemeinverfügung. Namentlich *Andreas Gietl* und *Fabian Michl* begnügten sich in einem Gastbeitrag mit dem spitzen Titel „Anordnung der Briefwahl rechtswidrig“ nicht nur mit bloßen Zweifeln, sondern attestierten der Bayerischen Staatsregierung sogar das Fehlen einer Rechtsgrundlage.³¹ Richtigerweise legen sie u.a. dar, dass die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG a.F. (Bund), die die Beschränkung oder Untersagung von Veranstaltungen zum Gegenstand hat, nicht dazu taugen kann, den Kommunen eine „wahlrechtliche Handlungspflicht“ aufzuerlegen.

Diese Kritik fand wiederum ihr Echo im Bayerischen Landtag, der sich relativ kurzfristig dazu entschied, die „Zwangsbriefwahlen“ doch noch auf legislative Füße zu stellen. Hierfür bediente sich der Gesetzgeber seinerseits kurzerhand des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes. Bereits am 18. März legte die Staatsregierung einen ersten Gesetzentwurf vor – noch ohne Bestimmung zu den Kommunalwahlen. Auf Initiative der FDP-Fraktion im Bayerischen Landtag einigten sich alle Fraktionen sodann aber darauf, im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens eine gesetzliche Regelung für die anstehenden Stichwahlen am 29. März im BayIfSG aufzunehmen, damit diese später nicht anfechtbar sind.³² Dieser Linie folgte etwa auch die BayernSPD-Landtagsfraktion, obwohl deren Fraktionschef die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage nicht für nötig hielt, da die Allgemeinverfügung nicht in das Wahlrecht eingreife, sondern dieses vielmehr nur modifiziere.³³ Ungeachtet dessen findet sich in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschus-

³¹ *Andreas Gietl/Fabian Michl*, Anordnung der Briefwahl rechtswidrig, LTO v. 20.03.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-bayern-kommunalwahl-stichwahl-anordnung-briefwahl-rechtswidrig/> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

³² *Lisa Schnell*, Landtag geht auf Nummer sicher bei Stichwahl, SZ (Bayern) v. 23.03.2020, S. 10.

ses für Gesundheit und Pflege vom 24. März³⁴ nunmehr ein Art. 9a BayIfSG, der wiederum das GLKrWG für die Stichwahl am 29. März modifiziert. Art. 9a Abs. 2 Nr. 1 BayIfSG,³⁵ das am 25. März verabschiedet wurde, lautet jetzt:

Nach Art. 60 wird folgender Art. 60a eingefügt:

„Art. 60a Stichwahlen im Rahmen der allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen 2020

Die am 29. März 2020 im Zuge der allgemeinen Gemeinde- und Landkreiswahlen erforderlich werdenden Stichwahlen werden ausschließlich als Briefwahlen durchgeführt. Die Wahlscheine mit Briefwahlunterlagen werden durch die Gemeinden an alle wahlberechtigten Personen von Amts wegen ohne Antrag versandt.“

Man könnte nun versucht sein zu meinen, dass die Änderung des BayIfSG zumindest das vorzeitige Ende der Querelen um die Kommunalwahlen in Bayern in Zeiten von Corona darstellt. Dem ist, um es vorwegzunehmen, aber nicht so.

Verantwortlich hierfür ist nunmehr Art. 23 Abs. 2 Bayerische Verfassung. Dieser besagt: „Zur Beschlussfähigkeit des Landtags ist die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich.“

Damit unvereinbar³⁶ könnte die von allen Fraktionen übereinstimmend getroffene Vereinbarung sein, dass das Plenum aufgrund von COVID-19 nur noch mit einem Fünftel der Abgeordneten tagt.³⁷ Sollte das BayIfSG nun also formell verfassungswidrig sein, könnte dies wiederum Folgen auch für die im Stichwahlverfahren gewählten Amtsträger haben, bis hin zu Neuwahlen. Es ist somit, dem zügigen Handeln des Gesetzgebers hinsichtlich der Schaffung einer

³³ *Lisa Schnell*, Landtag geht auf Nummer sicher bei Stichwahl, SZ (Bayern) v. 23.03.2020, S. 10.

³⁴ BayLT-Drs. 18/7073, S. 3.

³⁵ BayGVBl. Nr. 7/2020, S. 174 (176).

³⁶ *Walther Michl*, Die verfassungsrechtlichen Gefahren des social distancing im Bayerischen Landtag, Verfassungsblog v. 25.03.2020, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-verfassungsrechtlichen-gefahren-des-social-distancing-im-bayerischen-landtag/> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020]; diesen Beitrag wiederum griff auf: *Tanja Podolski*, Großer Raum für (Rechts-)Unsicherheit, LTO v. 26.03.2020, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/corona-stichwahlen-bayern-aenderung-wahlgesetz-keine-beschlussfaehigkeit/> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020].

³⁷ Bayerischer Landtag (Hrsg.), Landtag trifft wichtige Entscheidungen in der Corona Krise, Pressemitteilung vom 17.03.2020, abrufbar unter: <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2020/landtag-trifft-wichtige-entscheidungen-in-der-coronakrise/> [zuletzt abgerufen am 23.04.2020]; zu diesem „Pairing-Verfahren“ etwa *Jens Kersten*, Covid-19 – Kein Ausnahmezustand!, in: ZRP 2020, S. 65.

formellen Rechtsgrundlage zum Trotz, mit Wahlprüfungsverfahren zu rechnen, die sich wiederum nach den Art. 51 ff. GLKrWG richten. Um deren Erfolgsaussichten dürfte es mit Blick auf die soeben geschilderten Vorgänge wohl gar nicht schlecht stehen.

Der Umgang mit Epidemien zwischen Rhein und Ruhr

Doch was ist, wenn die epidemische Lage anhält? Sind reine Briefwahlen eine mögliche Option für die Kommunalwahlen, die am 13. September 2020 in Nordrhein-Westfalen stattfinden sollen? Diesen Vorschlag haben die kommunalen Spitzenverbände dem Innenministerium am 6. April 2020 unterbreitet.³⁸ Alternativ steht auch eine Verschiebung des Wahltermins in das nächste Jahr im Raum. Was ist von den Vorschlägen zu halten?

Die (fast) unendliche Geschichte: Siebeneinhalb-jährige Amtszeiten in NRW?

Zunächst zur Verlängerung der Amtszeiten: Aus dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) folgt, dass die Grundsätze des Demokratieprinzips auch in den Kommunen berücksichtigt werden müssen.³⁹ Zu diesen Grundsätzen gehört unter anderem die zeitliche Begrenzung der Macht⁴⁰ (Demokratie als "Herrschaft auf Zeit"⁴¹), welche sich auch in § 14 Abs. 2 S. 1 des Nordrhein-Westfälischen Kommunalwahlgesetzes (KWahlG) wiederfindet. Durch die Festlegung einer fünfjährigen Wahlperiode in § 14 Abs. 2 S. 1 KWahlG⁴², ist sichergestellt, dass die Vertretungen (Räte, Bezirksvertretungen, Kreistage und Verbandsversammlung) in den Gemeinden, Kreisen und dem Regionalverband Ruhr regelmäßig von den Bürgern legitimiert werden.⁴³ Mit einer Dauer von fünf Jahren sieht das Kommunalwahlrecht eine Amtszeit vor, wie sie für die Volksvertretung des Bundes als Höchstgrenze

angenommen wird.⁴⁴ Angesichts der Tatsache, dass die aktuelle Wahlperiode der Vertretungen in den Gemeinden und Kreisen aufgrund einer Übergangsregelung⁴⁵ bereits sechseinhalb Jahre beträgt, ist die Zulässigkeit einer darüberhinausgehenden Verlängerung wohl abzulehnen.

Jedenfalls wäre für eine solche Verlängerung die Verabschiedung eines formellen Gesetzes durch den Landtag erforderlich. So wie die Selbstverlängerung der laufenden Amtszeit durch das Parlament abgeschlossen ist,⁴⁶ dürfte der Landtag auch keine (Fremd-)Verlängerung der Amtszeiten der kommunalen Vertretungen vornehmen.⁴⁷ Die Legitimation der Vertretungen durch die Wähler wurde nur befristet erteilt, nämlich längstens für die am Wahltag bekannte Dauer der Wahlperiode zuzüglich der Zeit bis zum Zusammentritt der neugewählten Vertretung.⁴⁸ Jedes Tätigwerden der Vertretungen darüber hinaus ist durch die Wähler nicht legitimiert und daher mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Dies gilt auch für eine Verlängerung der laufenden Amtszeiten der Hauptverwaltungsbeamten.⁴⁹ Diese Rechtsansicht scheint nunmehr auch die Nordrhein-Westfälische Landesregierung zu teilen, die gegenwärtig wohl weiterhin am Wahltermin des 13. Septembers 2020 festhält.⁵⁰

Kippt COVID-19 das Leitbild der Urnenwahl in NRW?

Und wie wäre ein Verzicht auf den Urnengang und stattdessen eine reine Briefwahl zu beurteilen? Dass

³⁸ Maximilian Plück/Christian Schwerdtfeger, Städte stellen Wahltermin infrage, Rheinische Post v. 06.04.2020, Titelseite.

³⁹ Johannes Hellermann, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK-GG, 42. Ed. (01.12.2019), Art. 28 Rn. 11.

⁴⁰ Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 55.

⁴¹ Statt vieler nur Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73 m.w.N.

⁴² Sowie für den Rat in § 42 Abs. 1 S. 1 GO NRW, die Bezirksvertretung in § 36 Abs. 1 S. 2 GO NRW, den Kreistag in § 27 Abs. 1 S. 1 KrO NRW und die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr § 10 Abs. 1 S. 2 RVRG.

⁴³ Frank Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Stand: 51 EL, KWahlG, § 14 Rn. 1.

⁴⁴ Jürgen Jekewitz, Herrschaft auf Zeit. Aus aktuellem Anlaß zur Geschichte des Verhältnisses von Repräsentation und Legitimation, in: ZParl 1976, S. 373 (399); Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73.

⁴⁵ Nach Art. 5 § 2 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie (GV. NRW. 2013, S. 194).

⁴⁶ Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; Bodo Pieroth, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: JuS 2010, S. 473 (479 f.).

⁴⁷ Zur Unzulässigkeit der Amtszeitverlängerung von Landtagen durch den Bundesgesetzgeber ohne Zustimmung des Landesvolkes s. BVerfGE 1, 14 (33).

⁴⁸ Für den Rat nach § 42 Abs. 2 GO NRW und den Kreistag nach § 27 Abs. 2 KrO NRW.

⁴⁹ Bürgermeister bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden, Landräte bei Kreisen und Oberbürgermeister bei kreisfreien Städten; wobei auf die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten weder Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, noch Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW Anwendung finden.

⁵⁰ Erlass des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.03.2020, abrufbar unter https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/kw2020_erlcorona.pdf [zuletzt abgerufen am 23.04.2020], S. 1; vgl. auch § 11 Abs. 2 S. 1 CoronaSchVO vom 16.04.2020, (GV. NRW. S. 222a).

die Kommunalwahlen grundsätzlich als Urnenwahl durchzuführen sind, ergibt sich aus einer Vielzahl von Regelungen in Kommunalwahlgesetz und Kommunalwahlordnung, so zum Beispiel § 24 Abs. 1 S. 1 KWahlG, zur Zahl der Anwesenden im Wahllokal, § 25 Abs. 3 KWahlG: „Der Wähler [...] wirft [den Stimmzettel] in die Wahlurne.“ Auch für die nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen gilt das „verfassungsrechtliche Leitbild der Urnenwahl“⁵¹.⁵² Eine Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bedürfte jedenfalls einer Regelung durch formelles Landesgesetz.

Die Frage der Infektionsschutzfestigkeit des Kommunalwahlrechts stellt sich, wie schon in Bayern, nun auch in NRW. Zutreffend geht das Ministerium des Innern davon aus, dass diese zu bejahen ist.⁵³

Die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Gesetzes müsste jedoch den Anforderungen an geheime Wahlen nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW sowie zusätzlich dem Erfordernis der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 LVerf NRW gerecht werden. Da die Förderung der Allgemeinheit der Wahl nur in begrenztem Maße eine Einschränkung der zuvor genannten Wahlrechtsgrundsätze rechtfertigen kann⁵⁴ – nämlich nur solange das Leitbild der Urnenwahl nicht infrage gestellt wird – müssten für eine Zulässigkeit einer reinen Briefwahl andere Verfassungsgüter zusätzlich dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Schützenhilfe liefern.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom Karfreitag 2020⁵⁵ anerkannt, dass zum Schutze der Bevölkerung vor Gefahren für Leib und Leben durch das SARS-CoV-2 Virus auch ein „überaus schwerwiegende[r] Eingriff“ in das hohe Verfassungsgut des Rechts auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit zulässig sein kann.⁵⁶ Das zeigt: COVID-19 ist eine Gefahr, die wesentliche verfassungsrechtliche Umgestaltungen rechtfertigen kann. Wenn Karlsruhe zum Schutze der Bevölkerung Eingriffe in

das Recht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit für zulässig erachtet, ist nicht auszuschließen, dass es auch Eingriffe in die Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl als gerechtfertigt ansehen wird. Dabei gilt zu beachten: Briefwahlen, bei denen zwar die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe „zurückgenommen“ ist,⁵⁷ sind besser als gar keine Wahlen.

Da das Bundesverfassungsgericht jedoch zutreffender Weise im Fall des Gottesdienstverbots die Zulässigkeit der Maßnahmen (auch) damit begründet, dass sie befristet sind und den verantwortlichen Stellen aufgegeben hat, diese zu lockern, sobald dies verantwortbar ist,⁵⁸ würde für die Anordnung einer reinen Briefwahl erst recht gelten, dass diese befristet werden müsste und längstens für die Kommunalwahlen im September 2020 gelten dürfte.

Fazit

Die Kommunalwahlen in Bayern haben gezeigt, dass Wahlen auch in Zeiten einer Epidemie erfolgreich abgehalten werden können, wobei auf dem Weg, die Wahlrechtsgrundsätze mit dem Schutz der Gesundheit in Einklang zu bringen, zahlreiche Fallstricke überwunden werden müssen. Ungeachtet der Corona-Krise bleibt die Briefwahl berechtigterweise nicht unumstritten und wird wohl, wenn die Anzahl der Briefwähler weiter ansteigt – was zu erwarten ist – erneut das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder auf den Plan rufen.

Mit Blick auf die nahe Zukunft dürften die Entwicklungen in NRW von größtem Interesse sein: Wird die Landesregierung weiter daran festhalten, die Amtszeiten nicht zu verlängern? Stehen auch hier bald reine Briefwahlen an? So oder so: die Frage, wie viele Wahlscheinvordrucke die zuständigen Behörden beschaffen sollen (etwa für jede wahlberechtigte Person, um reine Briefwahlen zu ermöglichen?), wird auf den Amtsfluren im Rheinland und in Westfalen in den kommenden Wochen ein wichtiges Thema sein. Die Wahlbehörden sollten wohl nicht darauf setzen, dass eine reine Briefwahl schon noch käme, sondern sich vielmehr (auch) darauf vorbereiten, die Wahl als Urnenwahl durchzuführen. Schließlich entspricht diese auch dem gesetzlichen Leitbild, von dem nur in engen Grenzen abgewichen werden darf.

⁵¹ BVerfGE 134, 25 (32); vgl. zudem die Ausführungen oben.

⁵² Frank Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Stand: 51. EL, KWahlG, § 26 Rn. 1.

⁵³ Erlass des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.03.2020, abrufbar unter https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/kw2020_erlcorona.pdf [zuletzt abgerufen am 23.04.2020], S. 3.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 134, 25 (30 ff.).

⁵⁵ BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung v. 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20, juris.

⁵⁶ BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung v. 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20, juris Rn. 14.

⁵⁷ Diese Terminologie verwendet BVerfGE 143, 25 (30); 123, 29 (75).

⁵⁸ BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung v. 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20, juris Rn. 14.

Kurzbeiträge

Gehört Politik auf den Campus einer Universität?

Anja Steinbeck¹

Entscheidungen, die eine Hochschulleitung zu treffen hat, gleichen hin und wieder einem Drahtseilakt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn es um die Frage geht, welche Rolle der Politik auf einem Universitätscampus zukommen soll, oder – um konkreter zu werden – wenn es um die Frage geht, ob und worüber Politiker an einer Universität sprechen dürfen.

Ereignisse aus den letzten Jahren haben die Frage nach dem Verhältnis von Wissenschaft zu Politik aktuell werden lassen und sehr unterschiedliche Meinungen innerhalb der wissenschaftlichen Community offenbart.

Hier einige Beispiele:

- Die liberale Hochschulgruppe der Universität Hamburg hatte den FDP-Vorsitzenden Christian Linder zu einer Diskussionsveranstaltung eingeladen. Die Universitätsleitung weigerte sich, Räume zur Verfügung zu stellen, da es sich um eine parteipolitische Veranstaltung handele.
- Brisant auch, ebenfalls in Hamburg, die Ereignisse um den Wirtschaftsprofessor Bernd Lucke. Er konnte seine Vorlesung „Makroökonomik II“ erst im dritten Anlauf und unter massivem Polizeischutz halten. Der Social Media Referent im Bundestagsbüro von Außenminister Heiko Maas twitterte: „Bernd Lucke ist der Gründer der erfolgreichsten deutschen Nazipartei seit der NSDAP. Er hat in einem Vorlesungssaal nichts verloren.“
- Aber wir müssen gar nicht bis nach Hamburg schauen. Das Hochschulpolitikreferat und das Referat für Umwelt und Nachhaltigkeit des AStA unserer Universität hatte im Frühjahr 2016 (ebenfalls) Bernd Lucke zu einer Podiumsdiskussion zu dem damals in der Diskussion stehenden TTIP-Abkommen eingeladen. Kritisch wurde vom AStA in Bochum getwittert: „Es ist heuchlerisch, wenn der HHU-AStA erklärt, Lucke als Wissenschaftler eingeladen zu haben. Lucke

ist weder eine Koryphäe auf dem Gebiet der Freihandelsabkommen, noch ist er aktuell als Professor aktiv, vielmehr ist er Parteivorsitzender. Durch die Einladung Luckes sorgt der AStA der HHU dafür, dass dessen rechte Thesen noch gesellschaftsfähiger werden.“ Schließlich wurde die Veranstaltung hier abgesagt, weil im Vorfeld anonyme Drohungen gegen die Organisatoren und die Teilnehmer ausgesprochen wurden.

Alle Beispiele werfen die Frage auf: Gehört Politik auf den Campus einer Universität?

Tatsächlich gehen einige namhafte Vertreter aus der Wissenschaft davon aus, es sei nicht Aufgabe der Wissenschaft, sich an politischen Debatten zu beteiligen. Politische Meinungen hätten im Wissenschaftssystem keinen Anspruch darauf, artikuliert zu werden (Dieter Lenzen). Ganz im Gegenteil: Die Wissenschaft müsse „helfen, Distanz vom heiß laufenden politischen Betrieb zu schaffen“ (Jürgen Kocka).

Daraus folge ein Verbot von Veranstaltungen mit parteipolitischer Ausrichtung. Begründet wird diese Ansicht – die faktisch zu einem Auftrittsverbot für Politiker führt – damit, dass es an dem für die Wissenschaft notwendigen Erkenntnisgewinn fehle, wenn Politiker an Universitäten auftreten. Es drohe die Gefahr, dass die Wissenschaft ihre Glaubwürdigkeit verliere.

Zur Untermauerung wird vielfach das Gebot der politischen Neutralität genannt, dem die Universitäten unterliegen. Möchte man es umgangssprachlicher formulieren, dann titelt man so wie die FAZ kürzlich „Eine Uni ist keine Talkshow“.

Wie ich zu Beginn sagte: das Ganze ist ein Drahtseilakt. Der Karikaturist Nik Ebert war so nett, die Situation – wie ich sie einschätze – für diesen Anlass so darzustellen:



ALMA MATER

Das Balancieren auf dem Seil der Politik ist wackelig, aber Herunterspringen ist keine überzeugende Strategie.

¹ Prof. Dr. Anja Steinbeck ist Rektorin der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Der Beitrag gibt einen Auszug ihrer Rede für den Neujahrsempfang der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf am 22. Januar 2020 wieder. Der Vortragsstil wurde für die Publikation im Rahmen dieser Zeitschrift beibehalten.

Vielmehr muss die Universität einen Ausgleich finden zwischen der „reinen Wissenschaft“ und ihrem Anspruch, die Studierenden zu Persönlichkeiten, zu kritischen und wachen Bürgern und Bürgerinnen heranzubilden. Dieses Ziel können wir nur erreichen, indem wir Studierende mit Politik konfrontieren und ihnen Gelegenheit dazu geben, den politischen Diskurs mit offenem Visier zu üben.

Ein zweiter Grund kommt hinzu: Wenn wir möchten, dass Politikerinnen und Politiker die Wissenschaft nicht ignorieren, sondern dass sie unsere Ergebnisse ernst nehmen und sich bei ihrem Handeln auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen, dann sind wir gut beraten, den Dialog mit ihnen zu führen – und zwar auch in unseren eigenen Räumen. Eine Universität ist ohne politische Debatten nicht denkbar. Man schießt über das Ziel hinaus, wenn man den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn zur zwingenden Voraussetzung universitärer Tätigkeit erklärt. Damit stellt man jeglichen Transfer von Wissen in die Gesellschaft in Frage.

Unterstützt sehe ich mich in dieser Auffassung durch unseren Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier, der kürzlich in einer Rede sagte: „Aufgabe der Wissenschaft ist es, in der Lage zu sein, in Politik und Gesellschaft hineinzugehen, zu erklären, zu werben und zu vermitteln.“

Nur auf den ersten Blick attraktiv scheint folgende Kompromisslösung: Der Auftritt eines Politikers ist nur zulässig, wenn er fachlich in eine Lehrveranstaltung integriert wird; er ist es nicht, wenn es nur um Parteipolitik geht.

Dieser Trennlinie folgend hat eine Universität dem Auftritt von Sahra Wagenknecht zugestimmt. Der Auftritt der ausgebildeten Ökonomin in der Veranstaltung mit dem Titel „Modern Money Theory in Ökonomie, Gesellschaft und Politik“ versprach wohl den erforderlichen Erkenntnisgewinn. Anderes galt – wie ich eingangs erwähnte – für Christian Lindner. Die mit ihm anberaumte allgemeine Diskussionsveranstaltung ließ den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn vermissen. Warum allerdings an der gleichen Universität der Juso-Vorsitzende Kevin Kühnert sprechen durfte, bleibt ein Geheimnis. An seiner akademischen Qualifikation kann es nicht gelegen haben. Er hat nämlich keine.

Diese Fälle zeigen, dass die Unterscheidung nicht handhabbar ist. Die Grenze zwischen wissenschaftlicher Veranstaltung unter Einbindung von fachlich einschlägigen Politikern und gefürchtetem politischen Engagement ist fließend und kann vor allem

ex ante nicht gezogen werden. Sie ist zudem – aus den schon genannten Gründen – nicht sachgerecht: Politik gehört an die Universitäten. Nicht mitspielen ist keine Lösung.

Und nun noch ein Exkurs für die juristisch Interessierten unter Ihnen. Welche Bedeutung hat das immer wieder als Argument angeführte Gebot der parteipolitischen Neutralität? Ich verspreche Ihnen, ich fasse mich kurz.

Das Gebot der politischen Neutralität steht nicht in unserer Verfassung, sondern es wurde von der Rechtsprechung entwickelt. Dieser Pflicht des Staates politische Neutralität walten zu lassen, liegt der Gedanke zugrunde, dass Parteien in unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung eine zentrale Rolle spielen. Für den Prozess der politischen Willensbildung durch freie Wahlen ist es von größter Wichtigkeit, die Chancengleichheit aller Parteien im politischen Wettbewerb zu sichern. Das gilt, solange sie nicht durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes verboten sind. Diese Chancengleichheit ist aber gefährdet, wenn Parteien von staatlicher Seite nicht gleichbehandelt werden.

Die Gerichte haben diese Pflicht – ob zu Recht oder zu Unrecht – übrigens auch auf den Bundespräsidenten und sogar auf Kommunalpolitiker wie Bürgermeister ausgedehnt.

Selbst wenn man nun auf dem Standpunkt steht, auch Hochschulen – als letztlich staatliche Institutionen – seien dem Gebot der politischen Neutralität verpflichtet, so heißt Neutralität doch nur Gleichheit, also Chancengleichheit. Die Universität darf keine politische Partei einseitig benachteiligen oder bevorzugen. Das Gebot der politischen Neutralität bedeutet nicht, dass Hochschulen politikfrei sein müssen. Selbstverständlich hat diese Offenheit gegenüber der Politik Grenzen. Drei dieser Grenzen seien hier genannt:

1. Die hochschulische Öffentlichkeit darf nicht für Wahlkämpfe und Meinungskampagnen missbraucht werden. Politische Werbeveranstaltungen gehören nicht auf dem Campus. Da die politische Diskussion im Einzelfall schwer abzugrenzen ist vom Wahlkampf und auch die aufmerksamste Hochschulleitung dies allein am Titel der Veranstaltung im Vorfeld nicht ohne Weiteres erkennen kann, bin ich dafür, dass 4 bis 8 Wochen vor einer Wahl politische Veranstaltungen nicht mehr erlaubt sind. Wichtig nur – Gebot zur Neutralität –, die Regel muss für alle Parteien gleichermaßen gelten.

2. Die Grenze des Zulässigen ist ebenfalls erreicht, wenn von der Veranstaltung Gefahren für die Sicherheit der Teilnehmer oder unbeteiligte Dritte ausgehen – etwa, weil es angekündigte Demonstrationen oder sogar Gewaltandrohungen gibt – so wie 2016 hier an der Heinrich-Heine-Universität.

Die Frage, in welchem Umfang in solch einem Fall von einer Universität Sicherheitsvorkehrungen durch Beauftragung privater Sicherheitsdienste getroffen werden müssen oder wer die Kosten für einen Polizeieinsatz trägt, würde einen eigenen Vortrag rechtfertigen. Einzugehen wäre dann auf das der Hochschulleitung zustehende Hausrecht und auf das Ordnungsrecht nach § 51a HG NRW.

Dass aber – wie an der Universität Berkeley geschehen – ein für seine Hassreden gegen Migranten, Frauen und Behinderte bekannter Aktivist (Milo Yiannopoulos) 20 Minuten reden darf, dies aber wiederum voraussetzt, dass alle Zuhörer zuvor durch einen Metalldetektor gelaufen waren und von der Universität rund 800.000 Dollar für Sicherheitsmaßnahmen ausgegeben wurden, das sprengt sicherlich alle Grenzen.

Und schließlich – 3. – was ist zu tun, wenn ernsthaft zu befürchten ist, dass der Redner oder die Rednerin im Rahmen der Veranstaltung verfassungsfeindliche Thesen vertreten wird?

Diese Gefahr war wohl nicht von der Hand zu weisen, als der Publizist und ehemalige Politiker Thilo Sarrazin an die Universität Siegen eingeladen wurde, um zu sprechen über „den neuen Tugendterror – die Grenzen der Meinungsfreiheit in Deutschland“. Oder als der Präsident der Deutschen Polizeigewerkschaft Rainer Wendt an der Universität Frankfurt angekündigt wurde mit einem Vortrag über den „Polizeialltag in der Einwanderungsgesellschaft“. Zur Erläuterung: Wendt hatte sich kritisch zur Flüchtlingspolitik von Angela Merkel geäußert und die Errichtung eines Zaunes an der deutschen Grenze vorgeschlagen. Sein Auftritt wurde durch Proteste von Studierenden und Wissenschaftlern verhindert.

Die Argumente – die Sie alle in der Presse nachlesen können – lauten: „An einer Universität, an der man für Offenheit und Toleranz steht, ist kein Platz für Rassismus oder rechtes Gedankengut.“ „Wir haben die Sorge, dass bestimmte rechte Ansichten legitimiert werden, weil sie einen wissenschaftlichen Anstrich erhalten.“ „Es ist nicht mit dem Leitbild der Uni vereinbar, 'rechten Akteuren' wie Wendt eine Bühne zu geben.“ „Der heutige Populismus ist kompliziert zu entlarven und sollte daher besser an der Uni keinen Platz bekommen.“

Da kann ich nur sagen: Nein! Verweigerung ist keine Strategie gegen Sirenenengesang, egal ob von rechts oder links. Rektorate sind keine Zensurbehörden. Wenn nicht an einer Universität, wo ist dann der geeignete Ort, um fatale Ideologien zu analysieren, zu entlarven und argumentativ zu bekämpfen. An einer Universität muss über Grenzfälle diskutiert werden können.

Und wer bitte soll denn festlegen, was rassistisch, faschistisch, populistisch, militaristisch oder sexistisch ist? Der zulässige Korridor des Sagbaren ergibt sich nicht aus irgendwelchen selbstherrlich gezogenen Grundwerten und Leitbildern, sondern aus Recht und Gesetz: Zu nennen ist hier etwa das Strafgesetzbuch, das Beleidigung und Volksverhetzung unter Strafe stellt. Es ist doch naiv zu glauben, man könne kritische Sichtweisen ausrotten oder – so Armin Nassehi – die Macht ungeliebter Ideen begrenzen, indem man sie unterdrückt.

Im Gegenteil: Es ist ein Gebot der rhetorischen Logik, dass ich Ansichten nur dann entgegentreten kann, wenn ich ihre Argumente kenne. Wenn an einer Institution, an der ich beteiligt bin, Leute eingeladen werden, deren Haltungen mir nicht passen, verlangt es die Toleranz nicht, dass ich mir meinen Widerspruch verkneife. Aber sie verlangt, dass ich andere, unbequeme Positionen nicht unterbinde.

Ich möchte klar und deutlich sagen: Rechtes Gedankengut ist gefährlich und auf das Höchste zu verurteilen, der Kampf gegen Rassenhass und Antisemitismus ist eine unserer vordringlichsten Aufgaben. Das möchte ich unterstreichen – gerade in dem Wissen, dass Extremismus jedweder Couleur antidemokratisch ist. Aber: Universitäten sind für den Austausch von kontroversen Meinungen prädestiniert – das gilt auch und insbesondere in Zeiten zunehmender Polarisierung.

Mit ihrem Verhalten spielen die selbsternannten Wächter der Demokratie außerdem denjenigen in die Hände, die sie bekämpfen wollen. Populisten werden zu Märtyrern und erhalten dadurch eher Zulauf. Das Ergebnis ist: Die Demokratie wird nicht verteidigt, sondern geschädigt.

Zum Abschluss zitiere ich noch einmal unseren Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier: „Die Exzellenz einer Universität erweist sich – neben aller Internationalisierung, Digitalisierung, Optimierung – vor allem daran, ob hier gepflegt und eingeübt wird, was unsere Demokratie so dringend braucht: den erwachsenen Streit, die argumentative Kontroverse, den zivilisierten Disput.“

Der Bundeswahlausschuss und die Europawahl 2019

Johannes Risse¹

Der Bundeswahlausschuss besteht aus elf Mitgliedern, und zwar aus dem Bundeswahlleiter als Vorsitzendem, acht Beisitzern, für die die bei der vorigen Wahl erfolgreichen Parteien Vorschläge machen können, und zwei Richtern des Bundesverwaltungsgerichts (§ 4 EuWahlG, § 9 Abs. 2 Satz 1 BWahlG, § 4 EuWahlO). Von den acht Beisitzern gehörten je zwei der CDU und der SPD an, je einer den Grünen, der Linken, der AfD und der CSU. Zur Vor- und Nachbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament am 26. Mai 2019 führte der Bundeswahlausschuss drei Sitzungen durch.

A. Erste Sitzung am 15. März 2019²

I. Die erste Sitzung dient der Entscheidung über die Zulassung der Listen für einzelne Länder und der gemeinsamen Listen für alle Länder (§ 14 Abs. 1 EuWahlG) sowie der Feststellung der zugelassenen Wahlvorschläge in der durch § 32 Abs. 1 EuWahlO vorgeschriebenen Form und mit der maßgebenden Bewerberreihenfolge (§ 34 Abs. 4 EuWahlO).

Der Bundeswahlausschuss muss prüfen, ob die vorschlagende Organisation eine politische Partei oder auch eine „sonstige mitgliederschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigung mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ ist.

Es können sich also auch Organisationen beteiligen, die nicht unter den Parteienbegriff des Parteiengesetzes fallen (§ 2 PartG), also insbesondere solche, die in mehreren europäischen Ländern aktiv sind und ihren Sitz nicht im Bundesgebiet haben (vgl. § 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG). Anders als bei der Bundestagswahl entfällt damit die umfangreiche und gelegentlich sehr schwierige Prüfung, ob sämtliche nach § 2 PartG erforderliche Kriterien erfüllt sind (vgl. § 18 BWahlG).

Und es geht darum, ob die vorgeschlagenen Listen ordnungsgemäß zustande gekommen sind.

II. 74 Wahlvorschläge waren eingereicht worden, und zwar 54 „gemeinsame Listen für alle Länder“ sowie 20 „Listen für ein Land“, darunter insbesondere die Liste der CSU für Bayern sowie die Landeslisten der CDU für die anderen Länder. Drei Organisationen hatten ihre Vorschläge bis zur Sitzung zurückgenommen.

16 Listen ließ der Bundeswahlausschuss insgesamt nicht zu, weil einer oder mehrere der folgenden Mängel vorlag(en):

- Die notwendige Anzahl an Unterstützungsunterschriften (§ 9 Abs. 5 EuWahlG) war nicht erreicht worden (bei weitem häufigster Grund).
- In vier Fällen gab es außerdem Mängel bei der Anlage 12 oder 13 zur EuWahlO, d.h. bei der Auflistung der Kandidaten mit vollständigen Angaben zur Person, Angaben zu den Vertrauenspersonen, Unterschriften des Vorstandes pp.
- Unterlagen waren verspätet eingegangen.
- Die Aufstellungsversammlung entsprach nicht demokratischen Grundsätzen (dazu unten).

Zugelassen wurden 55 Listen, davon 39 Listen für alle Länder und 16 Listen jeweils für ein Land (letztere die Listen von CDU und CSU).

III. Aber auch nicht alle zugelassenen Listen kamen „ungeschoren“ davon. Bei 33 Kandidaten lag keine Zustimmungserklärung und/oder keine Wählbarkeitsbescheinigung vor (§ 9 Abs. 3 Satz 5 und Abs. 5 Satz 3 EuWahlG). Sie waren aus den Listen zu streichen (§ 14 Abs. 2 Satz 2 EuWahlG).

IV. Auf einige ausgewählte Fälle sei eingegangen:

1.) Familien-Partei Deutschlands: Es lag die Beschwerde eines Mitglieds vor, die Wahl für Platz 2 der Liste sei rechtsfehlerhaft. Im ersten Wahlgang habe keiner der Bewerber die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht. Daraufhin sei zu Unrecht eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl durchgeführt worden. Denn das Satzungsrecht der Partei sehe vor, dass bereits die relative Mehrheit reiche.

Eine Durchsicht der gemäß § 6 Abs. 3 PartG hinterlegten Satzungen durch den Bundeswahlleiter zeigte, dass die Satzungsvorschriften recht unübersichtlich waren. Darauf kam es dem Bundeswahlausschuss aber letztlich nicht an. Der Bundeswahlausschuss sieht sich nicht verpflichtet, zu prüfen, ob bei der parteiinternen Willensbildung jede einzelne Satzungsvorschrift eingehalten wurde. Satzungsverstöße sind

¹ Ministerialrat a.D. Dr. Johannes Risse ist von der SPD vorgeschlagenes Mitglied des Bundeswahlausschusses.

² <https://www.youtube.com/watch?v=82QNwycfhkQ>; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw11-bundeswahlausschuss-627686>.

für den Bundeswahlausschuss nur dann relevant, wenn dadurch zugleich die „Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung“ verletzt werden. Dieser vom Bundesverfassungsgericht für Bundestagswahlen entwickelte Grundsatz wird auch auf Europawahlen angewandt.

Es kann auch gar nicht anders sein. Man stelle sich vor: eine Partei mit zahlreichen Ortsverbänden, mit Kreisverbänden in allen Kreisen und kreisfreien Städten, mit 16 Landesverbänden und dem Bundesverband. Völlig undenkbar, dass der Arbeitsstab des Bundeswahlleiters etwa sämtliche Delegiertenwahlen von den Ortsverbänden an überprüft, einschließlich der Frage, ob ein Vorsitzender möglicherweise die Einladungen zur Mitgliederversammlung einen Tag zu spät versandt hat. Höchst unwahrscheinlich, dass da in gar keinem Ortsverband ein Fehler unterlief. Zugleich auch: überzogene gesetzliche Anforderungen in diesem Bereich würden dazu führen, dass kaum je eine fehlerfreie Kandidatenliste zustande käme. Man muss diesen Bereich weitgehend den parteiinternen Mechanismen (Wahlanfechtungen, Schiedsgerichte pp.) überlassen.

2.) Piratenpartei Deutschland: Auf Platz 2 der Liste stand ein französischer Staatsangehöriger, Unionsbürger i.S.v. § 6 Abs. 3 Satz 1 EuWahlG. Für ihn fehlte bei der Einreichung der Liste ein Exemplar der in zweifacher Ausfertigung einzureichenden eidesstattlichen Erklärung nach § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1c EuWahlG bzw. § 32 Abs. 4 Nr. 2b EuWahlO (Anlage 16B), die sicherstellen soll, dass ein Bewerber in seinem Herkunftsland nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist und dass er auch nicht gleichzeitig dort von seinem Wahlrecht Gebrauch macht. Das fehlende Schriftstück hatte der Bewerber – an sich rechtzeitig – selbst an den Bundeswahlleiter geschickt, ohne Absenderangabe. Hiervon hatte sich die Partei distanziert, weil der Kandidat einige Zeit vorher öffentlich seinen Rückzug von der Kandidatur erklärt habe.

Nach einer diffizilen Diskussion hat der Bundeswahlausschuss die gesamte Liste zugelassen, also den Bewerber nicht gestrichen. Zwar sieht das Wahlgesetz vor, dass Wahlunterlagen nur von der Vertrauensperson nach § 9 Abs. 6 Satz 1 EuWahlG eingereicht werden können. Fakt war, dass die sachlich richtige Unterlage da war. Und es sollte auch nicht in der Hand der Vertrauensperson liegen, eigenmächtig einen Wahlvorschlag abzuändern.

3.) Aktion Partei für Tierschutz: Eine konkurrierende Organisation war an den Bundeswahlleiter herangetreten, weil die Partei die Zusatzbezeichnung „Das

Original“ führe, obwohl sie, die konkurrierende Organisation, älter sei. Die sachliche Berechtigung von Parteinamen hat der Bundeswahlausschuss aber nicht zu prüfen; darüber müssen sich solche Organisationen notfalls vor den Zivilgerichten streiten. Nur wenn zwei Parteinamen so ähnlich sind, dass sie zu Verwechslungen Anlass geben, fügt der Bundeswahlausschuss gemäß § 34 Abs. 4 Satz 2 EuWahlO eine Unterscheidungsbezeichnung bei; ändern kann er die Namen nicht. Eine solche Verwechslungsgefahr erkannte der Bundeswahlausschuss aber nicht.

4.) III. Weg, NPD und Die Rechte: Es gab protestierende Zwischenrufe von Vertretern anderer Parteien gegen die Zulassung dieser Wahlvorschläge, in denen die Verfassungswidrigkeit dieser Parteien behauptet wurde. Darauf konnte der Bundeswahlausschuss nicht eingehen. Ihm steht nur die Prüfung der formalen Voraussetzungen zu.

5.) Volt Deutschland: Auf Listenplatz 14 war eine Person mit britischer Staatsangehörigkeit vorgeschlagen. Am Sitzungstag (25. März 2019) schien der Brexit unmittelbar (30. März 2019) bevorzustehen, so dass die vorgeschlagene Person am Wahltag (26. Mai 2019) gar nicht mehr wählbar gewesen wäre. Indes: Weil der Brexit doch nicht wirklich sicher war, hat der Bundeswahlausschuss die Kandidatin auf der Liste gelassen. Er behielt damit Recht.

6.) SPD und GRÜNE: Dem Bundeswahlleiter war eine Beschwerde zugegangen, weil nach den Satzungen beider Parteien für bestimmte Listenplätze ausschließlich Frauen bzw. ausschließlich Männer kandidieren konnten. Das verstöße gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und der Wahlfreiheit. Der Bundeswahlausschuss sah darin keinen Grund, die Listen nicht zuzulassen. In der Fachliteratur ist diese Frage umstritten; der Wahlprüfungsausschuss des Bundestages hat bislang solche Quotenregelungen für zulässig erachtet. Dem folgte der Bundeswahlausschuss.

7.) AfD: Ein Mitglied hatte sich an den Bundeswahlausschuss gewandt und eine ganze Reihe angeblicher Fehler im Bezirksverband Köln geltend gemacht. Die Vorwürfe erwiesen sich teils als rechtlich falsch, etwa weil das Wahlgesetz Mitgliederversammlungen und Vertreterversammlungen zulässt, teils als tatsächlich falsch, etwa weil die Staatsangehörigkeit doch geprüft worden war, teils als irrelevant, so wenn die Beitragsdisziplin der Delegierten zwar geprüft, aber keine Sanktionen verhängt worden waren. Schließlich wurden auch Satzungsverstöße behauptet, denen nachzugehen keine Aufgabe des Bundeswahlausschusses ist (vgl. oben zu 1.).

8.) V-Partei³: Es war viel schiefgegangen bei der Vertreterversammlung zur Kandidatenaufstellung. Zwei Tage hatte man getagt. Von den Ergebnissen des ersten Tages fehlte die Beurkundung. Am zweiten Tag hatte man nicht über alle vorgeschlagenen Kandidaten abgestimmt. Eine Kandidatin blieb, die gewählt und deren Wahl beurkundet war. Aber vorhergehende Wahlgänge waren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden, so dass ihr – die angeblich auch nur auf den letzten Platz wollte – jedenfalls kein (zugleich) erster Platz zustehen konnte. Das liest sich jetzt einfach, war aber schwer aus dem Sachverhalt „aufzudröseln“. Der Wahlvorschlag konnte nicht zugelassen werden.

9.) LKR (Bernd Lucke ...): Der ausweislich des unterschriebenen Protokolls von der Mitgliederversammlung auf Platz 5 gewählte Kandidat erklärte nach der Versammlung, er wolle doch nicht kandidieren. Er brachte auch keine Zustimmungserklärung bei. Die Vertrauensperson erstellte darauf eine Kandidatenliste, auf der dieser Kandidat fehlte und die anderen einen Platz vorgerückt waren. Sie sah es als widersinnig an, jemanden noch auf der Liste zu führen, der nicht mehr wollte und von dem auch keine Zustimmungserklärung mehr zu bekommen war. Dieses Bemühen um Korrektheit wäre der Partei fast zum Verhängnis geworden. Streichungen auf der von der Wahlversammlung erstellten Liste darf an sich nur der Bundeswahlausschuss vornehmen. Um sie doch zuzulassen, diskutierte der Bundeswahlausschuss recht lange.

10.) Unabhängige – für bürgernahe Demokratie: Beim Bundeswahlleiter waren 4.029 Formblätter mit Unterstützungsunterschriften angekommen, bei 549 fehlten jedoch die Bestätigungen der Gemeinde. 4.000 Unterschriften waren nach § 9 Abs. 5 Satz 2 EuWahlG nötig. Der Vertreter der Unabhängigen behauptete, der Bundeswahlleiter hole seine Post nicht ab, es seien über 4.500 Unterschriften eingereicht worden (beides ohne Beweise), verwies darauf, dass der Bundeswahlleiter von den Weisungen des Bundesinnenministers abhängig sei. Aber dadurch konnte er die fehlenden Unterschriften nicht ersetzen.

B. Zweite Sitzung am 5. April 2019³

In der Sitzung am 5. April 2019 waren sieben Beschwerden aus Organisationen zu behandeln, deren Wahlvorschläge in der ersten Sitzung nicht zugelassen worden waren (§ 15 Abs. 4 Satz 1 EuWahlG). Es

³ <https://www.youtube.com/watch?v=pTTXcmUt6uo>; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw14-bundeswahlausschuss-631720>.

gab in der Sache nichts Neues. Erwähnt seien zwei Beschwerden, die als unzulässig verworfen wurden. In einem Fall hatte der Spitzenkandidat Beschwerde eingelegt, und das, obwohl die Vertrauensperson ausdrücklich erklärt hatte, keine Beschwerde einzu legen, und nur letztere wäre beschwerdeberechtigt. In dem anderen Fall wollte die Piratenpartei erreichen, dass ihre Liste nur ohne den Bewerber auf Platz 2 zugelassen werde⁴; es standen auch weitere Vorwürfe gegen die Person im Raum. Aber nach § 14 Abs. 4 Sätze 1 und 2 EuWahlG kann die Vertrauensperson nur gegen die Zurückweisung eines Wahlvorschlags Beschwerde einlegen, nicht aber gegen die Zulassung.

C. Dritte Sitzung am 24. Juni 2019⁵

Die letzte Sitzung des Bundeswahlausschusses dient der Feststellung des „endgültigen“ amtlichen Endergebnisses (§ 18 Abs. 4 EuWahlG); das, was in der Wahlnacht mitgeteilt wird, ist ja nur das vorläufige, auf den Schnellmeldungen beruhende Ergebnis. Die Erfahrung zeigt, dass gegenüber den Schnellmeldungen doch immer noch Korrekturen erfolgen müssen, wenn die schriftlichen Unterlagen in Ruhe ausgewertet werden.

Ferner werden bei dieser Gelegenheit Fehler und Probleme erörtert, die sich bei der Wahl ergeben haben – in der Hoffnung, dass sie beim nächsten Mal vermieden werden („Besondere Vorkommnisse am Wahltag“).

I. Das amtliche Endergebnis muss ich hier nicht vorstellen⁶. Jedenfalls waren insgesamt 7.658 gültige Stimmen mehr abgegeben als in der Wahlnacht gezählt; diese verteilten sich unterschiedlich auf die Parteien. Auf die Verteilung der Mandate hatte es keinen Einfluss.

In diesem Zusammenhang hatte die „Partei Mensch Umwelt Tierschutz – Tierschutzpartei“ den Antrag gestellt, die Wahlergebnisse in Mecklenburg-Vorpommern neu auszuzählen. Sie hatte die Sorge, angesichts von vier kandidierenden Parteien, die sich in ihrem Namen für den Tierschutz einsetzen, müsse damit gerechnet werden, dass es bei den Auszählungen durch die örtlichen Wahlausschüsse – also nicht nur bei der Stimmabgabe durch die Wähler – zu Ver-

⁴ Siehe oben A. IV. 2.

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=t2ywHE06jAs>; <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw26-bundeswahlausschuss-644674>.

⁶ <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/ergebnisse.html>.

wechselungen gekommen sei. Die besagten anderen Parteien hatten die Namen „Aktion Partei für Tierschutz – DAS ORIGINAL – Tierschutz hier!“, „Partei für die Tiere Deutschland – PARTEI FÜR DIE TIERE“ und „Allianz für Menschenrechte, Tier- und Naturschutz – Tierschutzallianz“. Die Sorge begründete die Partei mit unterschiedlich hohen Stimmergebnissen der Tierschutzparteien untereinander. Es sei gegen § 4 Abs. 1 PartG verstoßen worden, wonach sich der Name einer Partei von dem Namen einer bereits bestehenden Partei deutlich unterscheiden muss.

Der Bundeswahlleiter sah keinen Grund zu einem Eingreifen. Unterschiedlich hohe Wahlergebnisse von Parteien mit ähnlichen Namen und Zielsetzungen seien kein Indiz dafür, dass fehlerhaft ausgezählt worden sei. Das nahm der Bundeswahlausschuss ohne Beschlussfassung zur Kenntnis. In der Sache m.E. mit Recht. Auch für Parteien mit ähnlicher Zielsetzung gibt es keine Lebenserfahrung, dass diese überall regional gleich stark seien – neben anderen Faktoren schon deshalb, weil keine Partei organisatorisch so aufgestellt ist, dass sie flächendeckend überall gleich effektiven Wahlkampf betreiben kann. Zur Form: Anträge aus den Parteien an den Bundeswahlausschuss sind in diesem Stadium des Verfahrens nicht vorgesehen. Ein förmlicher Beschluss könnte die präjudizielle Wirkung haben, dass der Bundeswahlausschuss künftig über jede formlose Eingabe einen Beschluss fassen müsste.

II. Vorkommnisse wie Unzustellbarkeit von Wahlbriefen wegen eines ABC-Alarms im Postamt (Herford/Bielefeld), Stimmzettelknappheit (Bochum), langsame Bearbeitung von Briefwahlanträgen (Köln) gibt es gelegentlich; nach meiner Wahrnehmung diesmal seltener als in früheren Jahren. Im Kreis Kleve gab es einen Verdacht, Vorsteher und Schriftführer eines Wahlvorstandes hätten die Ergebnisse gefälscht. Strafanzeige wurde erstattet. Hoffen wir, dass die Wahrheit gefunden wurde.

In welche schwierigen Situationen örtliche Wahlvorstände plötzlich kommen können, zeigen Vorkommnisse in Dresden (in Jena gab es ähnliches). Nachstehend seien Bericht und Stellungnahme des Bundeswahlleiters zitiert:

„In Dresden kam es im Verlauf der Wahlzeit am 26. Mai zu einer teils erheblichen Bildung von Schlangen wartender Wahlberechtigter in und vor ca. 25 Wahlräumen. Teilweise entstanden Wartezeiten von weit über einer Stunde und dies über den ganzen Tag. Ein Ausweichen von Wahlberechtigten auf ruhigere Zeiten sei nicht möglich gewesen. Auch zum Ende der Wahlzeit um 18 Uhr existierten in einigen Stimmbezirken noch Schlangen von Wahlberechtigten vor den Wahlräumen, die noch ihre Stimme abgeben wollten. Es wurde durch die Stadtwahlleitung empfohlen, die um 18 Uhr noch vorhandene Schlange durch Mitglieder des Wahlvorstandes abzusichern, die in der Schlange stehenden Personen noch wählen zu lassen und von später hinzukommenden Wahlberechtigten zu separieren. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen wurde von den Wahlvorständen jedoch in eigener Verantwortung getroffen. In insgesamt 20 Wahlbezirken wurde die Wahlhandlung nach 18:30 Uhr für beendet erklärt. In acht Wahlbezirken wurde die Wahlhandlung nach 19 Uhr beendet, davon in vier bis 19:05, in zwei bis 19:15 und in den letzten beiden um 19:47 bzw. 19:48 Uhr. Als Ursachen wurden in der Niederschrift des Stadtwahlausschusses Dresden die im Vergleich zu anderen Wahlen höhere Wahlbeteiligung benannt, zum anderen die deutlich längere Verweildauer von Wählerinnen und Wählern in der Wahlkabine aufgrund des sehr langen Stimmzettels für die Europawahl sowie die umfangreichen Stimmzettel für die zeitgleich stattfindenden Stadtrats- und Stadtbezirksbeiratswahlen. [...]

Sowohl für Dresden als auch für Jena gilt, dass die Zulassung von Wahlberechtigten zur Wahl, die sich um 18 Uhr noch vor dem Wahlraum befanden, nicht den Vorgaben des § 53 Europawahlordnung entspricht, wonach nach Ablauf der Wahlzeit nur noch die Wähler zur Stimmabgabe zugelassen werden dürfen, die sich im Wahlraum befinden. Nach meiner Einschätzung wird durch diesen Verstoß die Wahl in den betroffenen Wahlbezirken aber nicht ungültig. Zum einen handelte es sich dabei um grundsätzlich wahlberechtigte Personen, die rechtzeitig vor Ort waren. Zum anderen würde es von den örtlichen Gegebenheiten abhängen, ob noch alle anwesenden Wahlberechtigten wegen der Größe des Raumes die Möglichkeit haben, sich im Wahlraum aufzuhalten. Und schließlich wäre es auch praktisch nicht möglich, die nach 18 Uhr abgegebenen Stimmzettel aus der Gesamtheit der Stimmzettel auszusondern.“

Natürlich gibt es gute politische Gründe, mehrere Wahlen auf den gleichen Termin zu legen, insbesondere die Hoffnung auf eine insgesamt größere Wahlbeteiligung und damit solidere Legitimation der gewählten Organe. Dass Bundestags- oder Europawahlen mit Landtags- oder Kommunalwahlen zusammengelegt wurden, hat es schon öfter gegeben. Aber man muss dann auch entsprechende Vorkehrungen treffen: Mehr Wahllokale, mehr Wahlkabinen.

Candidate Nomination during 2019 Early Parliamentary Elections in Ukraine: Battle for Intra-Party Democracy

Kateryna Pesotska¹

Introduction

Political parties shape the 'face' of modern states as the parties are the key actors to recruit political leaders of the country.² Today when the world is witnessing a rising trend of intensification of party regulation,³ candidate nomination remains a "secret garden" of party politics,⁴ which makes it almost impossible for law-makers to regulate this process in a way that does not violate the freedom of association. Moreover, the issue of regulation of candidate nomination procedures is rarely discussed in academia. The most comprehensive research on this topic was delivered by the Venice Commission in 2015,⁵ which outlined the dichotomy of two principles of party regulation, namely, autonomy and intraparty democracy. While the former guarantees the parties the freedom to operate freely, the latter provides general guidance on how parties should actually operate. Considering that each state has the authority and sovereignty to define the level of interference in the activities of political parties, the issue of the intensity of such interference remains crucial, both for the parties and the state.

2019 became a year of political transformations for Ukraine, as both presidential and parliamentary elections took place. After the victory of the political

newcomer Volodymyr Zelenskyy in March 2019,⁶ Ukraine almost immediately entered another election cycle of early parliamentary elections.⁷ On July 21, 2019, Ukraine successfully held parliamentary elections that were concluded to be "competitive" and "in accordance with international standards".⁸ Among the stages of the election cycle, international observers covered the candidate registration process. In particular, in its final report, the OSCE/ODIHR mission mentioned that 125 decisions of the Central Election Commission (CEC) that related to the candidate registration were challenged in courts.⁹ Among these cases, there is the one that changed the role of the election administration in the candidate registration process as the courts provided for interpretation of the CEC powers within this process and drew a red line for the state's intrusion into the internal operations of political parties in Ukraine.

Focusing on the registration of the party list of the Movement of New Forces (hereinafter – MNF), the aim of this paper is to provide an analysis of the implementation of provisions on the candidate nomination during the 2019 early parliamentary elections and to investigate the practice of intra-party democracy during the candidate nomination process in Ukraine. Therefore, the paper considers decisions of the Six Appellate Administrative Court and the Administrative Court of Cassation pertaining to the powers of the election administration in Ukraine and its role in the candidate nomination process.

¹ Kateryna Pesotska is a PhD Candidate at the Faculty of Legal Theory and Law of the National University of Kyiv-Mohyla Academy. The views and opinions expressed in this article are of the author and do not reflect the official position or policy of the author's employer.

² Biezen, I.V. (2004). *How Political Parties Shape Democracy: Perspective from Democratic Theory*. ECPR Joint Sessions, 2004, Uppsala, 13-18 April 2004. Available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8ede4f19-6887-4df6-b0ff-851ff2e99ea3.pdf>

³ Bértoa, F.C. & Biezen, I.V. (2014). Party regulation and party politics in post-communist Europe, *East European Politics*, 30:3, 295-314, DOI: 10.1080/21599165.2014.938738.

⁴ Hazan, R. & Rahat, G. (2006). Candidate selection: methods and consequences. In R. S. Katz & W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics* (pp. 109-121). London: SAGE Publications Ltd, DOI: 10.4135/9781848608047.n11, p. 110.

⁵ European Commission for Democracy Through Law. (2015). Report on the Method of Nomination of Candidates within Political Parties. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)020-e).

⁶ Rohozinska, J. & Shpak, V. (2020). The Rise of an "Outsider" President. *Journal of Democracy*, 30:3, 33-47, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2019/07/Rise-of-an-Outsider-President-Rohozinska-Shpak.pdf>.

⁷ During his inauguration speech on May 20, 2019, President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy announced the dissolution of the Parliament of Ukraine, *the Verkhovna Rada*, and called for early parliamentary elections.

⁸ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Early Parliamentary Elections in Ukraine 21 July 2019, accessed on February 1, 2020: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/439634?download=true>; Statement of the NDI Election Observation Mission to Ukraine's July 21, 2019 Snap Parliamentary Elections, accessed on February 1, 2020: https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Ukraine%20-%20July%2021%202019%20Parliamentary%20Election%20Observation%20Statement%20-%20ENG%20v_0.pdf; ENEMO International Election Observation Mission Early Parliamentary Elections – Ukraine 2019 STATEMENT OF PRELIMINARY FINDINGS AND CONCLUSIONS July 23rd 2019, accessed on February 1, 2020: <http://enemo.eu/uploads/filemanager/PreliminaryStatementParliamentaryElectionsUkraine2019.pdf>.

⁹ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Early Parliamentary Elections in Ukraine 21 July 2019, p. 14, accessed on February 1, 2020: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/439634?download=true>.

Party Regulation and Intra-Party Democracy in Ukraine

Party regulation in Ukraine stands on the following legislative acts: Constitution of Ukraine, Law on Political Parties, and several laws on the election of the president, members of the parliament, and local councillors. As the constitution was adopted only five years after the proclamation of independence, the activities of political parties were initially regulated by the Law on Associations of Citizens as of 1992, which did not provide any special status for political parties. Only in 1996, *the Verkhovna Rada* adopted the constitution containing provisions on the freedom of association and general rules on the functioning of political parties. The constitution, however, did not define the role and place of political parties within the Ukrainian polity.¹⁰ Such scarce party regulation fostered an environment where political parties became strongly tied to private donors that usually belonged to different financial-industrial groups.¹¹

The turning point in the party regulation became the year 1997 when *the Verkhovna Rada* introduced a proportional electoral system,¹² enabling political contestants to seek for political parties that would nominate them as candidates. Nonetheless, there was still no particular law on political parties regulating this institution.

In 2001, the Ukrainian parliament finally adopted the Law on Political Parties, which covers in more detail the activities and tasks of the parties as well as the core principles of their functioning.¹³ Among the novelties of the law was a provision that defined party statutes as one of the sources of party law.¹⁴ According to the law, statutes shall contain a list of the governing bodies of a political party as well as the description of their powers and terms in the office.¹⁵

Thus, party regulation in Ukraine remains discretionary,¹⁶ providing rather an extensive amount of freedom for the parties to define their internal organization and decision-making. This regulation creates a situation in which political parties are operating freely without any state interference, except for the provisions on the financial audit.¹⁷

At the same time, the law empowers certain state agencies to execute state control over the operations of political parties.¹⁸ In particular, the law includes that the Ministry of Justice shall oversee the implementation of the provisions of parties' statutes unless other state bodies shall execute such control under the laws of Ukraine. The ambiguity of this provision was already discussed in the Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, delivered by the Venice Commission.¹⁹ The commission mentioned that "*the controlling powers of the Ministry of Justice over the parties with regard to the observance of the Constitution and other laws, including the power to obtain documents and other information from the parties, should be determined in a detailed and accurate manner*".²⁰ Moreover, the "*control over a party's statute or charter should be primarily internal, i.e., should be exercised by the members of the party*".²¹ The case, which emerged during the 2019 early parliamentary elections, brought back the issue of legal clarity of the state bodies' powers as well as the more general question on the interference into the parties' candidate nomination processes.

Candidate Nomination: 2019 Early Parliamentary Elections

The candidate nomination process answers the question "who decides?"²², or in other words, it defines the range of actors taking part in the selection of

¹⁰ Pesotska, K. (2019). Constitutionalization of Political Parties: Experiences of Germany and Ukraine. *NaUKMA Research Papers. Law*, 4, 59-65, DOI: 10.18523/2617-2607.2019.4.59-65.

¹¹ Whitmore, S. (2014). GSDRC Helpdesk Research Report 1146. Political party development in Ukraine. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

¹² Meleshevich, A. (2010). Political Parties in Ukraine: Learning Democratic Accountability? In Kaw Lawson et al (eds.), *Political Parties and Democracy: Post-Soviet and Asian Political Parties* (pp. 85-111). Westport (USA): Greenwood/Praeger, 2010.

¹³ Kovryzhenko, D. (2010). Regulation of Political Parties in Ukraine: Current State and Direction of Reforms. Ukraine. Retrieved from: <https://parlament.org.ua/upload/docs/Party%20Report%20Ukraine.pdf>.

¹⁴ Law of Ukraine On Political Parties, Article 3, (2001).

¹⁵ Law of Ukraine On Political Parties, Article 8, (2001).

¹⁶ Bogasheva, N.V. (2012). Relations between the state and political parties in Ukraine. Kyiv: Logos.

¹⁷ Law of Ukraine On Political Parties, Article 17, (2001).

¹⁸ Law of Ukraine On Political Parties, Article 18, (2001).

¹⁹ Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002).

²⁰ Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), p. 7.

²¹ Opinion on the Ukrainian Legislation on Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 51st Plenary Session (Venice, 5-6 July 2002), p. 7.

²² Norris, P. (2006). Recruitment. In R. S. Katz & W. Crotty Handbook of Party Politics (pp. 89-108). London: SAGE Publications Ltd, DOI: 10.4135/9781848608047.n1, p. 92

candidates for elections. This process is a touchstone for intra-party democracy as it demonstrates the level of inclusion and decentralization²³ of the internal decision-making procedures of a political party. Thus, from an organizational perspective, party congresses or conventions are the bodies to nominate candidates for elections²⁴ as these bodies gather the biggest amount of party members, which is an indicator for the inclusiveness of internal decision-making.

The Law of Ukraine on Elections of People's Deputies (hereinafter – Law On Parliamentary Elections) also defines the party congress as the body that shall form and approve the party list for the nation-wide constituency as well as nominate candidates in single-member constituencies in accordance with the procedures set by the party statute.²⁵ This provision indicates that only the highest party body – the party congress – is entitled to nominate candidates for elections and approve the party list. It should be noted that these two procedures, nomination and approval, should be distinguished as within the current legal framework; they have quite different legal consequences. The nomination process covers the selection or the so-called 'filtering' of candidates, while the approval of the party list refers to the final confirmation of the decision to include a party member as a party candidate for elections. At the same time, the Law on Parliamentary Elections does not provide for the methods to nominate candidates nor control mechanisms for this process, which is again an indication of the discretionary party regulation.

According to the Article 53 of the Law on Parliamentary Elections, the Central Election Commission (hereinafter – the CEC) registers the candidates for parliamentary elections if a political party provides the decision on candidate nomination, adopted in accordance with the provisions of the party statute. Hence, there are two cumulative requirements for the registration of candidates for parliamentary elections: (1) submission of the party decision on candidate nomination and (2) adoption of this decision

²³ Scarrow, S. (2005). Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives. Implementing intra-party democracy. National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Retrieved from: http://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_1101_05.pdf.

²⁴ von dem Berge, B., Poguntke, T., Obert, P. et al. (2013). Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania. Berlin: Springer, p. 12.

²⁵ Law of Ukraine On Elections of People's Deputies, Article 53, (2011).

in accordance with the procedures laid out in the party statute. At the same time, the Law on Parliamentary Elections explicitly does not define such powers of the CEC as the control over the compliance of the candidate nomination with the party statute, which causes legal loopholes and impedes the proper implementation of the law.

During the 2019 early parliamentary elections, the CEC denied the registration of 487 candidates, 298 of which were nominated by political parties.²⁶ Most of the denials were caused by the violation of the technical requirements on the submission of the registration package. For instance, the commission denied on the ground of the absence of candidates' biographies or other missing information in the registration form. Among others, the CEC adopted a unique decision in the denial of the MNF's party list, in which the commission executed state control over the internal operations of the party and assessed the compliance of the candidate nomination with the MNF party statute.

On May 20, 2019, the president announced early parliamentary elections, and on May 23, the official election process started. On June 20, the CEC received the registration documents for the MNF party list along with the protocol on the candidate nomination. Having analysed the documents, the commission found that, according to the MNF party statute, the party council is entitled to call for a party congress and bring the issue of the candidate nomination before the congress. Thus, on May 8, 2019, the MNF party council made a decision to convene an extraordinary party congress and consider the party list for the parliamentary elections. Considering that the electoral process started on May 23, 2019, the CEC decided that it was impossible for the political council to set a date for the party congress as early as on May 8, 2019. Therefore, the CEC found this protocol invalid as the nomination process "*did not comply with the provisions of the party statute*" and denied the registration of the MNF party list.

During June 25-29, 2019, the MNF challenged the CEC decision in both the court of the first instance and the court of appeals.²⁷ The MNF based its position on the fact of a purely technical mistake that was made during the drafting of the protocol. The courts of both instances supported the position of the

²⁶ Calculations made by the author.

²⁷ Decision of the Sixth Appellate Administrative Court in case No. 855/168/19 dated of June 25, 2019; Decision of the Cassation Administrative Court in case No. 855/168/19 dated of June 29, 2019.

party, confirming that the protocol on the candidate nomination “*contained [the] wrong date*”. In particular, the courts referred to article 60 of the Law on Parliamentary Elections, which states that any technical mistakes in the registration documents shall not be a ground for the denial of the candidate registration. In addition, the courts found that the article 54 of the law does not provide the CEC “*with the powers to verify internal actions aimed at organizing and holding of the party congress, but merely regulates the registration procedure and the documents that should be submitted...*” for the registration of the candidates. The courts ruled that the Ukrainian law does not entitle the commission “*to audit any internal party activities, which should be considered as an intrusion into the operations of a political party*”. As a result of both court proceedings, the CEC registered the MNF party list and admitted the party for the participation in the early parliamentary elections.

One small step for a political party, one giant leap for political parties

The 2019 early parliamentary elections challenged the traditional approach to regulating the intra-party procedures in Ukraine and revealed a range of loopholes in the state's oversight over the candidate nomination process. The case of the MNF demonstrates that there is a lack of legal certainty in the regulation of the election administration's powers in Ukraine, which deserves consideration and further improvement by the parliament. In particular, the courts concluded that the sole role of the CEC in the candidate registration process is to accept the documents and admit political parties for elections. This ruling undermines the position of the commission as the central body responsible for the election process. Moreover, Ukrainian laws do not contain any explicit provisions on the powers of the commission to verify how parties follow their codified candidate nomination procedures. Hence, there is a conflict of the legal norms as the current version of the Law on Parliamentary Elections contains a 'dead' provision, which requires holding the candidate nomination process in accordance with the party statute but does not provide for control mechanisms over the implementation of this provision.

The candidate nomination definitely falls within the responsibility of political parties. However, the state shall remain responsible for verifying whether candidates nominated to meet the minimum criteria for elections, for example, age, citizenship, living

census, etc. At the same time, the level of interference of the state into the intra-party decision-making, and candidate nomination *per se*, is still unsolved. Shall the state have the powers to control the nomination of candidates? If so, which state bodies shall have such authority? If no, are there any other ways to regulate the internal processes of political parties to ensure their democratic nature? These questions leave us with more grounds for further research than definite answers.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Grundlagen zum Parteienrecht

Christian Bruns¹

Am Anfang des Jahres hatte das **LG Köln**² über die namensrechtliche Relevanz von Parteifarben zu entscheiden. Die AfD klagte gegen die von Frauke Petry gegründete „blaue Partei“ wegen der Benutzung der von der AfD etablierten Farbe Blau. Maßstab für die Kölner Richter war in diesem Fall § 4 PartG i.V.m. § 12 BGB. Das PartG gebe hiernach vor, dass sich die Namen politischer Parteien deutlich unterscheiden müssten. Kernfrage in diesem Verfahren war jedoch, ob die Farbe Blau überhaupt Bestandteil des Namens der AfD und mithin geschützt ist. Zutreffend stellten die Kölner Richter fest, dass die Farbe an sich nicht die Funktion der Identitätsbezeichnung verfolge, sondern lediglich die Einordnung der Partei vereinfachen solle. Eine Beschränkung der Farbe Blau auf die AfD sei schon deshalb fraglich, weil die Farbe auch von anderen Parteien, allen voran der CSU, genutzt werde. Markenrechtlich konnte die AfD die Löschung der Wort-Bildmarke „Die Blauen“ jedoch vor dem **OLG München**³ erwirken.

Auch das **OLG Köln**⁴ hatte sich mit der Frage des Namensrechtes politischer Parteien zu beschäftigen. In der Vorinstanz hatte das **LG Köln**⁵ bereits entschieden, dass die Partei „Allianz Deutscher Demokraten“, kurz ADD, ihr Kürzel nicht weiterführen dürfe, da es dem der AfD zu ähnlich sei. Das LG Köln und das OLG Köln hatten dies bereits in vorherigen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes festgestellt⁶. Zur Begründung des Beschlusses führte der Senat aus, es komme bei der Bewertung der Unterscheidbarkeit auf die Perspektive eines „flüchtigen Durchschnittsbetrachters“ an. Aus dessen Perspektive unterschieden sich die Bezeichnungen nicht hinreichend. Daran ändere weder die öffentliche

Aufmerksamkeit durch das Gerichtsverfahren noch die kursive Schreibweise etwas. Auch sei unbeachtlich, dass die AfD sich nicht gegen andere Bezeichnungen von Parteien wehre, da die Partei selbst entscheiden könne, gegenüber wem sie ihre Rechte durchsetze. Somit wurde die Berufung folgerichtig abgelehnt.

Im Themenkomplex der Grundrechte im digitalen Raum musste sich das **BVerfG**⁷ mit der Sperrung der Facebook-Seite der Partei „der III. Weg“ auseinandersetzen. Hierbei ging es weniger um parteienrechtliche, als vielmehr um grundlegende grundrechtsdogmatische Fragestellungen. Vorhergehend hatten sowohl das **LG Frankenthal**⁸ als auch das **OLG Zweibrücken**⁹ eine Rechtspflicht auf Bereitstellung eines Forums zur Verbreitung politischer Meinung seitens des Facebook-Konzerns verneint. Das BVerfG kam – wenngleich zunächst nur im Wege der einstweiligen Anordnung – zu einem anderen Ergebnis. So sei der Facebook-Auftritt der Partei, jedenfalls bis zur anstehenden Europawahl, zu entsperren. Die Begründung der Entscheidung gibt Anlass zur genaueren Analyse, weist sie doch deutliche Parallelen zur vorangegangenen „Stadionverbots-Entscheidung“¹⁰ auf. Dort hatte das BVerfG seine bisherige Judikatur zu der mittelbaren Drittwirkung aufgeweicht. In diesem Fall der Verfassungsbeschwerde eines Fußballfans gegen ein deutschlandweites Stadionverbot wies das BVerfG die Verfassungsbeschwerde zurück. Dennoch maßen sie das Verbot letztlich – ähnlich staatlichen Handelns – am allgemeinen Gleichheitssatz. In Bezug auf Facebook und die Partei „der III. Weg“ hält der Senat es in Anlehnung an die vorausgegangene Stadionverbots-Entscheidung für möglich, in „spezifischen Konstellationen auch gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten“ anzunehmen. Kriterium hierfür könnte unter anderem die marktbeherrschende Stellung des Plattformanbieters sein. Im Rahmen einer Folgenabwägung kam das Gericht sodann zu dem Ergebnis, dass die Nachteile für die Partei vor dem Hintergrund von über 30 Millionen Nutzern überwiegen und die Seite freizuschalten sei. Die Partei verliere ansonsten eine wesentliche Möglichkeit zur Verbreitung ihrer politischen Botschaften.

¹ Christian Bruns ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² LG Köln, Urteil vom 22.01.2019 – 31 O 401/17, juris.

³ OLG München, Urteil vom 26.09.2019 – U 1091/19, BeckRS 2019, 29312.

⁴ OLG Köln, Beschluss vom 24.01.2019 – 19 U 131/18, juris.

⁵ LG Köln, Urteil vom 26.06.2018 – 31 O 84/17, juris.

⁶ LG Köln, Urteil vom 04.04.2017 – 31 O 44/17, juris; nachgehend OLG Köln, Beschluss vom 11.10.2017 – 19 U 77/17, juris.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 22.05.2019 – 1 BvQ 42/19, in: NVwZ 2019, 959.

⁸ LG Frankenthal, Beschluss vom 08.03.2019 – 6 O 56/19, juris.

⁹ OLG Zweibrücken, Beschluss vom 17.04.2019 – 4 W 20/19, BeckRS 2019, 9559.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 11.04.2018 – 1 BvR 3080/09, BVerfGE 148, 267-290.

Schon länger scheint das BVerfG auf eine Änderung seiner Rechtsprechung zur mittelbaren Drittwirkung zuzustreben. So kann dieses Urteil als sinnvolle Fortsetzung dieser Rechtsprechungslinie gesehen werden¹¹. Das BVerfG macht deutlich, dass es die aktuelle Ausgestaltung der mittelbaren Drittwirkung in Anbetracht marktbeherrschender Großunternehmen für ungeeignet hält. Vor dem Hintergrund eines Machtgefälles, das zunehmend an ein Staat-Bürger Verhältnis erinnert, scheint eine „situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure“¹² wohl angemessen. Mag man im Verhältnis zum Bürger auch an einer solchen Grundrechtsbindung Privater zweifeln, so ist sie vor dem Hintergrund der Bedeutung von Facebook für die politische Willensbildung im Bereich der Chancengleichheit politischer Parteien dringend erforderlich. Die dogmatische Herleitung einer solchen Grundrechtsbindung bedarf jedoch wesentlich klarerer Konturierung.

Die Stadt Münster nahm sich ein fragwürdiges Beispiel am Vorgehen des Düsseldorfer Oberbürgermeisters¹³. Anlässlich des Neujahrsempfangs der AfD im Rathausfestsaal wurde die Außenbeleuchtung des Rathauses ausgeschaltet, wogegen sich die AfD erfolgreich vor dem **VG Münster**¹⁴ wehrte. Richtigerweise stellte das VG fest, dass die Beklagte unter Ausnutzung der Amtsautorität zulasten des Klägers in den Prozess der politischen Willensbildung eingegriffen habe. Dies habe die AfD in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt.

Das Urteil reiht sich ein in lange Kette von – möglicherweise kalkulierten – Rechtsbrüchen durch politische Amtsträger ein. Seien es Stadthallen, die entgegen einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes nicht zugänglich gemacht werden¹⁵, oder das Ausschalten der Rathausbeleuchtung¹⁶ – immer öfter versuchen Amtsträger sich durch rechtswidriges Verhalten politisch zu profilieren und verletzen dabei nicht nur ihre Neutralitätspflicht, sondern auch ihre Bindung an das Gesetz¹⁷. Diese sind aber tragende Säulen unserer rechtsstaatlichen Grundord-

nung. Selbst wenn man Amtsträgern unterstellt, sie würden in bester Absicht handeln, so ist eine weitere Häufung solcher Fälle inakzeptabel.

Auch das **VG Minden**¹⁸ hatte mit der Neutralitätspflicht politischer Amtsträger zu tun. Der dortige Landrat hatte eine Veranstaltung mit dem Titel „Rechtspopulismus in Parlamenten und Kommunen“ angekündigt, durch welche sich die AfD in ihren Rechten betroffen sah. In der Urteilsbegründung führte das VG überzeugend aus, dass die Veranstaltung nicht in die Rechte der AfD eingreife. Sollten Besucher eine Verbindung zwischen dem Thema der Veranstaltung und der AfD herstellen, so sei dies ein Risiko, dass der Landrat weder gesetzt habe noch beherrschen könne. Davor, dass der Antragstellerin im politischen Diskurs von Seiten des politischen Gegners oder seitens der Öffentlichkeit unter Umständen bestimmte, ihr selbst unliebsame Eigenschaften oder Attribute zugeschrieben werden, müsse sie der Antragsgegner nicht schützen. Somit wurde der Antrag nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO abgelehnt.

Mit einem ähnlich gelagerten Fall hatte sich der **VerfGH Berlin**¹⁹ im Wege des Organstreitverfahrens zu befassen. Die AfD hatte dort zu einer Versammlung aufgerufen, welche zahlreiche Gegendemonstrationen nach sich zog. Der Regierende Bürgermeister verbreitete via Twitter ein Bild der Gegendemonstranten mit dem Kommentar „Zehntausende heute in #Berlin auf der Straße, vor dem #Brandenburger Tor und auf dem Wasser. Was für ein eindrucksvolles Signal für Demokratie und #Freiheit, gegen Rassismus und menschenfeindliche Hetze.“ Die AfD sah sich hierdurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit eingeschränkt, da sich im Gesamtzusammenhang betrachtet eine einseitig negative Bewertung der Kundgebung der AfD ergebe. Der Senat folgte dieser Auffassung nicht. Die Richter erarbeiteten zunächst den Gehalt des Rechtes auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Sodann stellten sie fest, dass der Regierende Bürgermeister zwar in Ausübung seines Amtes gehandelt habe, es sich aber nicht um eine einseitig parteiergreifende Stellungnahme zu Lasten oder Gunsten einer politischen Partei handle. Dazu führten die Richter aus, dass der Beklagte lediglich Grundwerte der Verfassung hervorgehoben habe,

¹¹ So *Bettina Seyderhelm*, in: NVwZ 2019, (959) S. 963.

¹² So der Titel eines Beitrags von *Fabian Michl*, in: JZ 2018, 910.

¹³ Der Düsseldorfer Oberbürgermeister hatte im Jahr 2015 anlässlich einer Dügida-Demonstration die Rathausbeleuchtung ausschalten lassen, letztlich beschied auch das BVerfG dessen Rechtswidrigkeit; BVerfG, Urteil vom 13.09.2017 – 10 C 6/16, BVerwGE 159, 327-337.

¹⁴ VG Münster, Urteil vom 08.02.2019 – 1 K 3306/17, juris.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, juris.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 13.09.2017 – 10 C 6.16, in: NVwZ 2018, 433.

¹⁷ Anmerkung zum bisher wohl schwerwiegendsten Fall der Verweigerung des Zugangs zu einer Stadthalle in Wetzlar *Alexandra Bäcker*, Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue, in: MIP 2018 (112).

¹⁸ VG Minden, Beschluss vom 15.11.2019 – 2 L 1244/19, BeckRS 2019, 28092.

¹⁹ VerfGH Berlin, Urteil vom 20.02.2019 – 80/18, juris.

welche sich dem Parteienstreit entzögen. Aus Sicht des objektiven Empfängerhorizontes sei aus der positiven Hervorhebung des Engagements der „Zehntausende(n)“ kein negatives Werturteil bezüglich der AfD erkennbar.

Das Verhalten des Regierenden Bürgermeisters bewegt sich jedenfalls im Grenzbereich dessen, was Amtsträger ohne Verletzung ihrer Neutralitätspflicht öffentlich kundtun können. In ihrem Urteil verkürzen die Berliner Richter das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb jedoch über Gebühr. So ist es durchaus denkbar, dass der politisch interessierte Leser die Nachricht dahingehend interpretieren könnte, dass die AfD eben diese demokratischen Werte nicht vertritt. Dies als rechtlich unbeachtlichen Reflex abzutun, wird dem nicht gerecht, zumal die Mehrheit der Follower des Bürgermeisters aus politisch interessierten und informierten Bürgern bestehen dürfte. Hier hätte es wohl differenzierter Betrachtung bedurft, entfernt sich die Auffassung des Gerichtes doch allzu sehr von der tatsächlichen Rezeption des Tweets. Die staatliche Neutralitätspflicht muss als Versuch verstanden werden, die in der Parteidemokratie zwangsläufig erfolgende Verschränkung zwischen Parteien und Staat zu begrenzen²⁰ und den staatlichen Einfluss auf die zivilgesellschaftliche Willensbildung zu minimieren. Folgt man diesem Gedanken, so schießt der Berliner Regierungschef wohl übers Ziel hinaus. Insgesamt erscheint es in allen drei vorgenannten Fällen schwer, die inhaltliche Zielrichtung von der juristischen Bewertung zu trennen, ist die Intention der Amtsträger, die Werte der Demokratie zu schützen, doch gleichermaßen nachvollziehbar wie offensichtlich. Kernaussage unseres Grundgesetzes ist jedoch die Vorstellung vom selbstbestimmten und freien Individuum, das sich seine Meinung frei von staatlichen Einflüssen bilden kann und können muss. Es ist gerade Aufgabe der Gerichte, diese Trennung zu vollziehen, ansonsten droht eine „Petrifizierung bestehender Macht- und Meinungsstrukturen, die im freiheitlich-demokratischen Staat zu verhindern ist“²¹.

Auch die waffenrechtliche Zuverlässigkeit von Parteimitgliedern – in diesem Falle der NPD – beschäftigte in diesem Jahr die Gerichte. Ein Parteifunktionär der NPD war zunächst erfolgreich vor dem VG

Dresden²² gegen den Entzug seiner Waffenbesitzkarte, der mit den verfassungsfeindlichen Bestrebungen seiner Partei begründet worden war, vorgegangen. Das OVG Sachsen²³ hob die Entscheidung jedoch auf, sodass es zum Verfahren vor dem BVerwG²⁴ kam. Dogmatisch zutreffend und in klarer Abgrenzung von der Entscheidung des VG Dresden führten die Leipziger Richter aus, dass § 5 Abs. 2 Nr. 3 lit. a WaffG a.F. nicht durch § 5 Abs. 2 Nr. 2 lit. b WaffG a.F. als *lex specialis* verdrängt werde. Vor allem stehe dem der Normzweck entgegen. Auch das Parteienprivileg vermag nicht zugunsten einer Sperrwirkung durchzugreifen. Zwar liege eine faktische Beeinträchtigung des Art. 21 GG vor, da negative Konsequenzen an die Mitwirkung in der Partei geknüpft würden, diese sei aber durch die Lebensschutzpflicht des Staates gerechtfertigt. Eine vom VG Dresden angenommene Aushöhlung des Parteienprivilegs sei nicht anzunehmen, da eine solche Regelung nur im Kontext der besonderen Gefährlichkeit von Waffen möglich sei. Das BVerwG verwies das Urteil dennoch an das OVG Dresden zurück, da dieses nicht ausreichend geprüft habe, ob atypische Umstände vorlägen, welche die Regelvermutung zu widerlegen vermögen. Das Urteil der BVerwG ist letztlich als Folgeproblem des NPD-Verbotsverfahrens²⁵ zu bewerten, das durch die „quasi-Institutionalisierung“ einer neuen Kategorie der „verfassungsfeindlichen, aber nicht verbotenen Partei“ auch Anlass zu einer Vergewisserung über die Grundlagen des Parteienprivilegs gibt²⁶.

Der Umgang mit einer Partei, die zwar verfassungsfeindlich, aber dennoch nicht verboten ist, wird Recht und Politik auch in Zukunft vor Probleme stellen. In einem ähnlichen Fall griff ein NPD-Funktionär die Entscheidung des OVG Bremen²⁷, dass er aufgrund seiner Funktion als Kreisvorsitzender der NPD waffenrechtlich unzuverlässig sei, vor dem BVerfG²⁸ an. Er rügte die Entscheidung des OVG

²² VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16, juris.

²³ OVG Sachsen, Urteil vom 16.03.2018 – 3 A 556/17, juris.

²⁴ BVerwG, Urteil vom 19.06.2019 – 6 C 9/18, juris.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 17.01.2017 – 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20-369.

²⁶ Zum Problem etwa *Sven Jürgensen*, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, Verfassungsblog, 30.05.2017, <https://dx.doi.org/10.17176/20170530-171523> (abgerufen am 07.05.2020).

²⁷ OVG Bremen, Beschluss vom 28.10.2015 – 1 LA 267/14, juris; vorhergehend VG Bremen, Urteil vom 08.08.2014 – 2 K 1002/13, juris.

²⁸ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 19.06.2019 – 2 BvR 2299/15, juris.

²⁰ So, wenn auch mit anderer Schlussfolgerung, *Mehrdad Payandeh*, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf – Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage, *Der Staat* 2016, (519) 530.

²¹ So treffend *Frederik Ferreau*, Grenzen staatlicher Beteiligung am politischen Diskurs, in: *NVwZ* 2017, S. 1259 (1263).

Bremen als Verstoß gegen das Willkürverbot sowie gegen seinen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz. Die Urteile entbehrten einer normativen Anknüpfung und dienten allein der Umsetzung einer „politischen Vorgabe“, so der Beschwerdeführer. Das BVerfG nahm die Beschwerde nicht zur Entscheidung an. So führte der 2. Senat aus, dass sich der Beschwerdeführer nicht hinreichend mit der gerügten Rechtsprechung auseinandergesetzt habe, insbesondere habe der Beschwerdeführer verkannt, dass sich die Rechtsprechung im Einklang mit der überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur befinde.

Ebenfalls mit an eine Parteimitgliedschaft anknüpfenden Nachteilen hatte sich das **OLG Hamm**²⁹ zu beschäftigen. Ein Schöffe, welcher aufgrund seiner Mitgliedschaft in der NPD seines Amtes enthoben worden war, wehrte sich gegen die Entscheidung. Hierzu führte der Senat in extremer Knappheit aus, dass der Schöffe aufgrund seiner Mitgliedschaft in einer vom BVerfG als verfassungsfeindlich eingestuft, aber nicht verbotenen Partei seine Amtspflichten gröblich verletzt habe. Demnach sei er des Amtes zu entheben.

Eine Auseinandersetzung mit dem Parteienprivileg unterbleibt völlig. Die Parteimitgliedschaft als solche ist zwar nicht privilegiert, darf aber nicht grundsätzlich mit einem daran anknüpfenden Nachteil verbunden werden.³⁰ Die Amtsenthebung des Schöffen allein aufgrund seiner Mitgliedschaft in der NPD vermag demnach die Entscheidung nicht zu tragen. Vielmehr hätte eine individuelle Wertung der verfassungsfeindlichen Gesinnung des Schöffen stattfinden müssen, dies unterblieb jedoch gänzlich.

Gegen Ende des Jahres hatte sich das **VG Schwerin**³¹ mit der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit eines Lehrer-Meldeportals auseinanderzusetzen. Unter großer medialer Beachtung hatte die AfD dazu aufgerufen, Lehrer, welche vermeintlich ihre Neutralitätspflicht verletzen, über ein Online-Portal zu melden.³² Die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde untersagte dem Portalbetreiber, Dritte dazu aufzufordern, ihm Sachverhalte zu melden, aus denen politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche

Überzeugungen betroffener Personen hervorgehen, und forderte ihn auf, die Kontaktformulare von der Homepage zu entfernen. Hiergegen reichte der Betreiber Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ein, welcher abgelehnt wurde. Hierzu führten die Richter in nachvollziehbarer Weise aus, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei, dass auch personenbezogene Daten der betroffenen Personen gesammelt würden, deren Verstoß gegen das Neutralitätsgebot über das Informationsportal gemeldet werden solle. Hierbei handele es sich insbesondere um Daten bezüglich der politischen oder weltanschaulichen Meinung. Deren Verbreitung sei grundsätzlich verboten. Auch eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 2 DSGVO käme nicht in Betracht. Demnach überwiege das Vollzugsinteresse. Vermutlich wird diese Entscheidung weitere Ersatzansprüche betroffener Lehrer nach sich ziehen.

Ebenfalls Probleme mit dem Datenschutzrecht hatte der SPD Ortsverband in Barsinghausen. Dieser hatte auf seiner Facebook-Seite ein Bild von einer Gruppe Menschen auf einer Veranstaltung veröffentlicht, um für die Installation einer Ampelanlage zu werben. Ein abgebildetes Ehepaar war hiermit nicht einverstanden und erwirkte eine datenschutzrechtliche Verwarnung des Ortsverbandes, gegen den dieser vor das **VG Hannover**³³ zog. Das VG führte zunächst aus, dass Bildnisse von Personen grundsätzlich nur mit Zustimmung der abgebildeten Personen verbreitet werden dürfen. Zwar hätten die Personen konkludent in eine Veröffentlichung in der Presse eingewilligt, nicht aber in eine Veröffentlichung auf einer Facebook-Seite. Auch könne sich die Partei nicht auf einen Erlaubnistatbestand stützen, da die Interessen der abgebildeten Personen überwiegen. Somit sei der Bescheid rechtmäßig.

Im Zentrum der grundlegenden Rechtsprechung zum Parteienrecht standen die Streitigkeiten über die Einstufung der AfD als „Prüffall“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Auch medial wurden diese wohl am häufigsten aufgegriffen. Zunächst hatte das **VG Köln**³⁴ hierüber zu entscheiden. Es gab der AfD insofern Recht, als dass die öffentliche Bezeichnung als „Prüffall“ rechtswidrig und zu unterlassen sei. Zunächst stellte die Kammer fest, dass die Einstufung als „Prüffall“ eine negative Wirkung auf die öffentliche Wahrnehmung der AfD habe und damit einen Eingriff in deren allgemeines Persönlichkeitsrecht darstelle. Es ist wohl anzunehmen, dass dies auch einen Eingriff in die Chancengleichheit im

²⁹ OLG Hamm, Beschluss vom 12.03.2019 – 1 Ws 111/19, juris.

³⁰ Rudolf Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 219.

³¹ VG Schwerin, Beschluss vom 02.12.2019 – 1 B 1568/19 SN, juris.

³² Als eine von vielen: Zeit-Online vom 21.11.2018, <https://www.zeit.de/2018/48/lehremeldeportal-afd-schueler-unterricht-denunziation> (abgerufen am 09.04.2020).

³³ VG Hannover, Urteil vom 27.11.2019 – 10 A 820/19, juris.

³⁴ VG Köln, Beschluss vom 26.02.2019 – 13 L 202/19, juris.

politischen Wettbewerb aus Art. 21 GG darstellt, dies wird von den Kölner Richtern jedoch nicht angeführt. Für eine Rechtfertigung dieses Eingriffes bräuchte es, so das VG, eine Ermächtigungsgrundlage, an welcher es fehle. Eine solche existiere nur für die Bezeichnung als „Verdachtsfall“, nicht aber für Prüffälle. Insbesondere sei auch die Information über Verdachtsfälle an hohe Hürden gebunden, es müssten hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungswidrige Bestrebungen vorliegen. Hieraus folge, dass eine Bezeichnung als „Prüffall“ erst recht nicht zulässig sei. Insgesamt begründet das VG Köln seine Entscheidung stringent und in hinreichender Argumentationsdichte. Auch das vom BfV vorgebrachte und in der Literatur³⁵ aufgegriffene Argument, dass sich eine solche Ermächtigung als Annex aus der Verdachtsberichterstattung über Teilorganisationen der AfD ergebe, entkräftete das Gericht. Es führte – richtigerweise – aus, dass es hierzu auch gereicht hätte, darauf hinzuweisen, dass die AfD eben kein „Verdachtsfall“ sei. Im Übrigen würde eine solche Annexbefugnis die Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 BVerfSchG aushöhlen. So verzichte das BfV verständlicherweise auf weitere rechtliche Schritte.

Im Juni entschied dann der **EGMR**³⁶ über eine Beschwerde der AfD. Diese bezog sich allerdings noch auf die Aussagen des Präsidenten des BfV im Herbst 2018, man wolle noch im selben Jahr zu einer Einschätzung bezüglich der AfD kommen. Zentrale Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Beschwerde beim EGMR ist jedoch die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Die AfD führte hierzu an, dass sie mangels Akteneinsicht gar nicht die Möglichkeit gehabt hätte, eine entsprechende Klage zu begründen. Der EGMR folgte dieser Auffassung nicht, so könne sich die AfD allgemein gegen die Aussage des Verfassungsschutzpräsidenten wenden, hierzu bedürfe es keiner spezifischen geheimdienstlichen Informationen über Art und Umfang der Informationsgewinnung durch das BfV. Außerdem führte die AfD an, dass der innerstaatliche Rechtsweg nicht effektiv sei, da in der Vergangenheit bereits entschieden worden sei, dass das BfV solche Aussagen treffen dürfe. Der EGMR entnahm den zur Begründung von AfD angeführten Entscheidungen jedoch, dass streng geprüft werde, ob solche Aussagen rechtmäßig seien. Eine solche Prüfung hätte auch die AfD an-

streben müssen. Folgerichtig wurde die Beschwerde der AfD als unzulässig verworfen. Der EGMR ist eben „keine Alternative für Deutschlands Rechtsweg“³⁷.

Auch der **VerfGH Thüringen**³⁸ hatte sich im Wege des Organstreits mit Äußerungen des Präsidenten des BfV zu befassen. Dabei richtete die AfD ihre Klage gegen den Landesinnenminister und dessen Ministerium sowie den Präsidenten des BfV und das BfV selbst. Nach Auffassung des Senates fehle es allerdings allen Beteiligten, mit Ausnahme des Landesinnenministers, an der erforderlichen Beteiligungsfähigkeit, da sie – zutreffend – weder oberstes Verfassungsorgan noch andere Beteiligte seien. Der Landesinnenminister sei darüber hinaus nicht der richtige Antragsgegner. Dies könne nur derjenige sein, von dem die streitgegenständliche Maßnahme ausgegangen sei oder der sie rechtlich zu verantworten habe. Hierfür sei aber der Präsident des BfV und nicht der Innenminister des Landes verantwortlich. In Folge dessen wurde auch dieses Verfahren als unzulässig abgelehnt.

Der Berliner Landesverband der NPD klagte – letztlich erfolgreich – bis zum **BVerfG**,³⁹ gegen die Verhängung einer Geldbuße durch die Landesmedienanstalt. Diese fußte auf einem Verstoß gegen § 24 Abs. 1 Nr. 8, Abs. 3 JMStV durch verschiedene Kommentare auf der Facebook-Seite des Landesverbandes, die er ohne Bereitstellung eines Jugendschutzbeauftragten geschäftsmäßig zugänglich gemacht habe. Das AG Berlin-Tiergarten⁴⁰ setzte die Strafe zunächst auf 600 € herab. Eine Beschwerde vor dem KG Berlin⁴¹ blieb erfolglos. Die Aussagen seien eine grob vereinfachte Darstellung, welche geeignet sei, Ressentiments gegen Minderheiten zu schüren und damit als jugendgefährdend zu bewerten. Das BVerfG stellte zunächst fest, dass sich auch die NPD als Partei auf die Meinungsfreiheit berufen könne, und dass ihr auch Meinungen Dritter zurechenbar seien, wenn diese auf ihrer Facebook-Seite zugänglich seien. Der deutlich simplifizierten Bewertung der Aussagen durch die vorinstanzlichen

³⁵ So *Klaus Gärditz*, AfD – „Prüffall“ ohne Rechtsgrundlage?, in: *Verfassungsblog*, 28.02.2019, <https://verfassungsblog.de/afd-prueffall-ohne-rechtsgrundlage/>, <https://doi.org/10.17176/20190324-204955-0> (abgerufen am 12.04.2020).

³⁶ EGMR, Entscheidung vom 11.06.2019 – 57939/18, juris.

³⁷ So der treffende Titel von *Christofer Lenz/Henrike Schulte*, Der EGMR – Keine Alternative für Deutschlands Rechtsweg, in: *NVwZ* 2019, 1652.

³⁸ VerfGH Thüringen, Urteil vom 20.11.2019 – VerfGH 28/18, BeckRS 2019, 28855.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 27.08.2019 – 1 BvR 811/17, in: *NJW* 2019, 3567.

⁴⁰ AG Tiergarten, Urteil vom 10.10.2016 – (327 OWi) 3034 Js-OWi 3211/16 (187/16).

⁴¹ KG Berlin, Beschluss vom 02.02.2017 – 6 Ws (B) 22/17, 162 Ss 2/1.

Gerichte folgten die Karlsruher Richter jedoch nicht. Sie betonten nochmals, dass eine pauschale Klassifizierung der Aussagen als jugendgefährdend nicht ausreichend sei. Vielmehr erfordere dies eine tragfähige Ermittlung des Bedeutungsgehaltes der beanstandeten Äußerungen. Auf Basis dessen sei dann in verhältnismäßiger Weise unter Berücksichtigung des Art. 5 GG zu ermitteln, ob eine Jugendgefährdung vorliege. Folgerichtig waren die Urteile aufzuheben. Die Entscheidung reiht sich in eine große Zahl verfassungsgerichtlicher Korrekturen einfachgerichtlicher Entscheidungen zur Meinungsfreiheit ein. Es fällt den einfachen Gerichten zusehends schwer, im komplexen Feld der Meinungsfreiheit eine nachvollziehbare Linie zu finden. So wurden in diesem Jahr auf der anderen Seite wüste Beleidigungen gegenüber einer Politikerin vom LG Berlin als noch von der Meinungsfreiheit gedeckt bezeichnet⁴², was eine breite Diskussion in der Bevölkerung hervorrief. Eine höchstrichterliche Klarstellung in Form einer Leitentscheidung ist längst überfällig. Bis dahin wird das BVerfG auch in Zukunft zahlreiche Urteile zu korrigieren haben.

Zumindest inzident hatte sich das **VG Gera**⁴³ mit dem Versammlungscharakter von Rechtsrockkonzerten zu beschäftigen. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen hatte zu einer solchen Veranstaltung eine Gegendemonstration angemeldet und ging im Nachgang der Versammlung gegen die Veranstaltungsaufgaben vor, nachdem sie damit bereits im einstweiligen Rechtsschutz unterlegen war. Zunächst sei der auferlegte polizeiliche Sicherheitskorridor zur räumlichen Trennung der angemeldeten Versammlungen nicht notwendig gewesen. Außerdem griff die Partei die Zuweisung des Versammlungsorts mit der Argumentation an, bei dem Rechtsrockkonzert handele es sich nicht um eine Versammlung i.S.d. Art. 8 GG, deshalb sei ihr der gesamte Platz und nicht nur ein begrenzter Versammlungsort auf dem Platz zuzuweisen. Diese Ansicht stützen sie auf eine Entscheidung des Thüringer Finanzgerichtes, das eine ähnliche Veranstaltung desselben Veranstalters 2009 als wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb klassifiziert hatte. Das VG Gera schloss sich dieser Auffassung nicht an. Es argumentierte stringent und ausführlich, dass die kommerziellen Interessen nicht in den Vordergrund träten. Die Veranstaltung sei der öffentlichen Meinungsbildung zuzurechnen, was auch durch den Ti-

tel der Veranstaltung „Deutschland – Zukunft – Souveränität“ zum Ausdruck gebracht werde. Dies konkretisiere der Veranstalter in seinem „Aufruf“ mit dem Titel „Heimatliche Vielfalt statt multikultureller Einfalt – Masseneinwanderung stoppen“. Außerdem dienten selbst die Musikdarbietungen nicht nur der Unterhaltung, sondern auch der ideologischen Festigung der Anhänger. Ferner sei die Eingriffsschwelle wegen der mangelnden Kooperation des Klägers herabgesetzt. Somit habe die Versammlungsbehörde ermessensfehlerfrei gehandelt.

⁴² LG Berlin, Urteil vom 09.09.2019 – 27 AR 17/19 KG, BeckRS 2019, 21753; dazu auch *Jasper Prigge*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, MIP 2020, S. 80 (82).

⁴³ VG Gera, Urteil vom 10. 04.2019 – 1 K 738/17, juris.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Chancengleichheit

Alexandra Bäcker¹

Seit einigen Jahren ist die politische Kommunikation zunehmend durch Provokation gekennzeichnet. Spätestens seit dem Einzug der AfD in den Bundestag hat sich der Diskursrahmen durch deren Strategie des „Sagbar-Machens“ von randständiger und rechter Rhetorik verschoben², nicht nur im Bundestag. Insbesondere in Wahlkampfzeiten scheinen die „alten Rechten“ im Windschatten der neuen, erfolgreicheren Konkurrenz und gleichzeitig unter dem Druck, sich von dieser abzugrenzen, die Strategie der Erweiterung des „Sagbaren“ im öffentlichen Diskurs in immer extremeren Varianten zu verfolgen. Im Berichtsjahr 2019 waren es dann auch vor allem Hörfunk- und Fernseh-Wahlwerbespots wie auch Wahlplakate der NPD, deren teils strafbarer volksverhetzender Inhalt die Gerichte beschäftigte. Im Kern ging es dabei überwiegend um eine sog. „Schutz-zonen-Kampagne“ der NPD im Europa-Wahlkampf, in der in verschiedenen Werbeformaten in einer Zusammenschau von Text, Bilddarstellungen und dramaturgischem Aufbau Ausländer bzw. Migranten pauschal als Straftäter und Gefährdung für die Sicherheit der deutschen Bevölkerung dargestellt wurden, weshalb es der Einrichtung von Schutz-zonen für Deutsche bedürfe, damit diese sich wieder sicher fühlen könnten. Wegen der in Wahlkampfzeiten stets gegebenen Eilbedürftigkeit wandte sich die NPD mehrfach im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes an die Gerichte, um eine von diversen öffentlichen Stellen verwehrte Verbreitung ihrer Wahlwerbung mit entsprechendem Inhalt zu erzwingen.

So war der Fernseh-Wahlwerbespot dieser „Schutz-zonen-Kampagne“ Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem **VG Mainz**³, in dem die NPD – vergeblich – dessen Ausstrahlung durch das ZDF erreichen wollte. Noch an demselben Tag unterlag die NPD mit diesem Anliegen auch in zweiter Instanz vor dem

OVG Rheinland-Pfalz⁴. Auch der daraufhin beim **BVerfG**⁵ gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung blieb ohne Erfolg. Das BVerfG bescheinigte den zuvor mit der Sache befassten Verwaltungsgerichten, dass sie sich „mit dem Aussagegehalt des Wahlwerbespots unter Berücksichtigung der hierfür maßgeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen ausreichend befasst und den Sinn der darin getätigten Äußerungen nachvollziehbar dahingehend eingeordnet [haben], dass er den Tatbestand einer Volksverhetzung gemäß § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt.“⁶ Zwar haben (nicht verbotene) Parteien gegenüber öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten grundsätzlich einen Anspruch auf Ausstrahlung ihrer Wahlwerbespots. Dieser Anspruch ist jedoch durch die allgemeinen Gesetze begrenzt, wobei allerdings eine Inhaltskontrolle der Wahlwerbung aufgrund der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen des Art. 21 Abs. 1 GG für einen freien und chancengleichen Parteienwettbewerb engen Grenzen unterliegt. Nur evidente Verstöße gegen das Strafrecht können eine Verweigerung der Ausstrahlung rechtfertigen und bei Zweifeln ist zugunsten der Partei zu entscheiden⁷. Die Verwaltungsgerichte hatten sich allerdings unter Berücksichtigung dieser Maßgaben detailliert mit den Inhalten und den Deutungsmöglichkeiten des Wahlwerbespots auseinandergesetzt und konnten mit guten Gründen für die NPD „günstigere“ Deutungsvarianten – mit anderen Worten: einen nicht strafbaren Inhalt der Äußerungen – ausschließen.

Nachdem der NPD also mehrfach detailliert die für die Einordnung als strafbare Volksverhetzung maßgeblichen Inhalte ihrer „Schutz-zonen-Kampagne“ aufgezeigt wurden, reichte sie einen veränderten Wahlwerbespot u.a. beim Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb) ein, der jedoch auch die Ausstrahlung dieses veränderten Wahlwerbespots ablehnte, weil auch dieser den Tatbestand der Volksverhetzung erfülle. Dieser Ansicht folgten sowohl das daraufhin von der NPD angerufene **VG Berlin**⁸ als auch in zweiter Instanz das **OVG Berlin-Brandenburg**⁹. Zur Begründung dieser Auffassung wurden jedoch Umstände herangezogen, die sich nicht unmittelbar aus dem

¹ Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² S. *Fedor Ruhose*, Die AfD im Deutschen Bundestag – Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur, 2019, S. 36.

³ VG Mainz, Beschluss vom 26.04.2019 – 4 L 437/19.MZ, juris.

⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.04.2019 – 2 B 10639/19, juris.

⁵ BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19, juris.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19, juris Rn. 2.

⁷ BVerfGE 69, 257 (268 f.).

⁸ VG Berlin, Beschluss vom 03.05.2019 – 2 L 167.19, nicht veröffentlicht.

⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris.

Wahlwerbespot selbst ergaben. Dessen Fokus lag – anders als bei der vorherigen Fassung, die unzweifelhaft und offensichtlich Teilen der Bevölkerung ihre Würde als Personen abgesprochen hatte – „auf den Deutschen als vermeintlichen ‚Opfern‘, wobei auf eine Reihe von in den Medien geschilderten Straftaten angespielt wird. Als Bedrohung werden lediglich abstrakt die ‚willkürliche Grenzöffnung‘ und die ‚Massenzuwanderung‘ genannt“¹⁰. Dass es sich gleichwohl auch bei dem geänderten Werbespot um einen Verstoß gegen § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB handele, folge nach dem OVG Berlin-Brandenburg „namentlich“ aus dem NPD-Verbotsurteil des BVerfG¹¹ und den darin getroffenen Feststellungen zum politischen Konzept der NPD, in dessen Licht der Wahlwerbespot gewürdigt werden müsse¹². „Dieses politische Konzept [...] missachtet die Menschenwürde aller, die der ethnischen Volksgemeinschaft nicht angehören [...] und ist bereits dem – immer noch geltenden – Parteiprogramm [...] zu entnehmen“¹³. Die NPD stellte daraufhin einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim BVerfG¹⁴, das diesem stattgab. Erneut betonte das BVerfG, dass mit Blick auf das Gebot der Chancengleichheit politischer Parteien im Wahlkampf „zum Zwecke der Wahlwerbung vorgesehene Sendungen der politischen Parteien nur bei einem evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen allgemeine Normen des Strafrechts zurückgewiesen werden“ dürfen¹⁵. Maßgeblich für die Beurteilung sei dabei allein der Wahlwerbespot selbst, nicht die innere Haltung oder die parteiliche Programmatik, die seinen Hintergrund bildet, und insbesondere könne die Beurteilung des Gehalts einer Wahlwerbesendung als volksverhetzend nicht auf eine Auslegung des Werbespots unter Rückgriff auf das Parteiprogramm der jeweiligen Partei gestützt werden¹⁶. Selbstverständlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die NPD, nunmehr geläutert, von den volksverhetzenden Inhalten ihres ursprünglichen Werbespots abgerückt ist. Es ist in der Tat vielmehr davon auszugehen, dass sich die NPD mit der Neufassung lediglich den gerichtlich ausgeurteilten Notwendigkeiten gebeugt hat, indem sie den Spot nur so weit in

seinen Inhalten abmilderte, dass die dem vorherigen Wahlwerbespot offensichtlich und unzweifelhaft innewohnende volksverhetzende Botschaft nicht mehr gleichermaßen offen ausgesprochen wurde. Dies zeigt sich auch daran, wie das OVG Berlin-Brandenburg insoweit richtig feststellt, dass „der derzeitige modifizierte Wahlwerbespot in der vorherigen – ebenfalls abgelehnten – Fassung um nunmehr einen als ausdrücklich [*lediglich*, Anm. d. Verf.] ‚zensiert‘ bezeichneten Zusatz erweitert war, der dies uneingeschränkt und eindeutig zum Ausdruck brachte“¹⁷. Aber das BVerfG hat zu Recht für eine Beurteilung der Strafbarkeit darauf abgestellt, ob die konkrete Handlung den Straftatbestand der Volksverhetzung erfüllt. Für diese Frage kommt es nicht darauf an, ob der Täter den Straftatbestand gerne würde erfüllen wollen oder in der Vergangenheit durch andere Handlungen bereits einmal oder auch mehrfach erfüllt hat, wenn er es denn mit der zu beurteilenden Handlung nicht tut¹⁸. Dabei hat das BVerfG nicht entschieden, dass der abgeänderte Werbespot den Straftatbestand der Volksverhetzung nicht erfüllt¹⁹, es hat lediglich festgestellt, dass dies nicht evident, also so offenkundig ist, dass es sich geradezu aufdrängt.

¹⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris Rn. 13.

¹⁸ Am Tag der Entscheidung des BVerfG (Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris) in Sachen NPD-Wahlwerbespot erging auch ein Beschluss des **OVG Rheinland-Pfalz** (Beschluss vom 15.05.2019 – 2 B 10755/19, juris), in dem dieser Maßstab zu einer Abänderung des vorgängigen Beschlusses des **VG Mainz** (Beschluss vom 10.05.2019 – 4 L 504/19.Mz, nicht veröffentlicht) in einem ähnlich gelagerten Verfahren der Partei „Der III. Weg“ gegen das ZDF führte. Das VG Mainz hatte das ZDF zunächst zur Ausstrahlung des Fernseh-Wahlwerbespots mit der Botschaft „Multikulti tötet“ verpflichtet. Das OVG Rheinland-Pfalz entschied, dass die „Einbeziehung weiterer, außerhalb des konkreten Inhalts des Wahlwerbespots stehender Äußerungen einzelner Parteifunktionäre etwa auf der Homepage [...] Bedenken [begegnet], da die Kontextabhängigkeit der Äußerung so durch immer weitere Elemente angereichert wird, die über den Inhalt und den gesetzten Rahmen der zu beurteilenden Aussage hinausgehen. Es kommt insoweit darauf an, wie die Aussage zu verstehen ist, nicht wie sie die politische Partei ‚wohl gemeint haben wird‘. Auch insofern gilt, dass die derart durch außerhalb des Textes liegende Gesichtspunkte ermittelte ‚verdeckte Aussage‘ sich dem angesprochenen Publikum ‚als unabweisbare Schlussfolgerung aufdrängen‘ muss“ (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.05.2019 – 2 B 10755/19, juris Rn. 13).

¹⁹ „Die präventive Prüfungsbefugnis im administrativen Bereich bleibt insoweit hinter derjenigen der Strafgerichte zurück, die dadurch auch unberührt bleibt“, so in dem Verfahren der Partei „Der III. Weg“ gegen das ZDF ausdrücklich das OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15. Mai 2019 – 2 B 10755/19, juris Rn. 4 a.E.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris Rn. 12.

¹¹ BVerfGE 144, 20 ff.

¹² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris Rn. 10.

¹³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris Rn. 11.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris Rn. 10.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris Rn. 12.

Ähnlich verlief es bei den Hörfunk-Wahlwerbspots der NPD. Die von der NPD beantragte Verurteilung des WDR zur Ausstrahlung des Hörfunk-Wahlwerbspots dieser „Schutzzone-Kampagne“ in dessen erster Fassung lehnte zunächst das **VG Köln**²⁰ ab, das in zweiter Instanz am darauffolgenden Tag vom **OVG NRW**²¹ bestätigt wurde, weil die NPD mit dem Wahlwerbspot evident und schwerwiegend gegen den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) verstoßen hatte.

Auch in der Hörfunk-Version ihrer Wahlwerbung ließ die NPD daraufhin den als volksverhetzend monierten Teil ihrer Aussagen aus und reichte die Neufassung bei diversen Sendern ein, von denen einige erneut eine Ausstrahlung verweigerten. Wie schon die Fernseh-Fassung war auch der veränderte Hörfunk-Wahlwerbspot der Schutzzone-Kampagne nun jedenfalls nicht mehr evident strafbar. Dies verkannte in erster Instanz noch das **VG Frankfurt**²², dessen Entscheidung der **VGH Hessen**²³ jedoch in zweiter Instanz aufhob und den Hessischen Rundfunk (HR) dazu verpflichtete, den Hörfunk-Wahlwerbspot der NPD in seiner abgeänderten Fassung auszustrahlen.

Auch das **VG Hamburg**²⁴ verpflichtete den Norddeutschen Rundfunk (NDR) zur Ausstrahlung des Wahlwerbspots, weil dieser „nicht als evidente Verwirklichung des Straftatbestandes der Volksverhetzung in § 130 StGB bewertet werden“ könne, obgleich „außer Frage [steht], dass der streitgegenständliche Wahlspot ein weit überzogenes und polemisch verzerrtes Bild der infolge der Zuwanderungsfälle im Herbst 2015 entstandenen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse zeichnet“ und „in seiner Gesamttendenz einen die zugewanderten aus-

ländischen Personen diskriminierenden und insgesamt offen ausländerfeindlichen Charakter hat.“²⁵

Auch das **VG München**²⁶ und in zweiter Instanz der **VGH Bayern**²⁷ verpflichteten den Bayerischen Rundfunk (BR), den Hörfunk-Wahlwerbspot der NPD in seiner zweiten Fassung auf den zugeteilten Sendeplätzen auszustrahlen, nicht ohne dem BR allerdings deutlich zu machen, dass insbesondere auch die der NPD in dem gegen sie gerichteten Verbotverfahren²⁸ attestierte Verfassungsfeindlichkeit zu keiner anderen rechtlichen Bewertung führen kann²⁹. Auch die Verfassungsfeindlichkeit ändert nichts an der grundsätzlichen Geltung des Parteienprivilegs, wonach allein das Bundesverfassungsgericht in den in Art. 21 Abs. 2 bis 4 GG vorgesehenen Fällen des Parteiverbots oder des Entzugs staatlicher Parteienfinanzierung die inhaltliche Ausrichtung einer Partei zum Anknüpfungspunkt für staatliche Maßnahmen machen darf. Für den BR als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gilt hier nichts anderes als für jede Behörde, jeden Betreiber oder Angestellten öffentlich-rechtlicher Einrichtungen: Die Rolle als „selbsternannte Hüter der Verfassung“³⁰ ist ihnen versagt.

In den auf Zulassung ihrer Plakatwerbung im Rahmen der „Schutzzone-Kampagne“ gerichteten Eilverfahren war die NPD dagegen zumeist nicht erfolgreich. So wies das **VG Düsseldorf**³¹ einen Eilantrag der NPD gegen die von der Stadt Mönchengladbach angeordnete Entfernung oder Unkenntlichmachung der im Stadtgebiet plakatierten Wahlsichtwerbung mit dem Wortlaut „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ zurück. Das Gericht sah durch das Wahlwerbepublikat den Straftatbestand der Volksverhetzung im Sinne von § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB verwirklicht und ging auch davon aus, dass es sich um einen evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen

²⁰ VG Köln, Beschluss vom 25.04.2019 – 6 L 904/19, nicht veröffentlicht.

²¹ OVG NRW, Beschluss vom 26.04.2019 – 5 B 543/19, juris.

²² VG Frankfurt, Beschluss vom 06.05.2019 – 1 L 1544/19.F, nicht veröffentlicht. Nach *Tanja Podolski*, NPD-Europawahlkampf: Werbung durch Gerichtsverfahren, in: Legal Tribune Online, 15.05.2019, https://www.lto.de/persistent/a_id/35401/ (abgerufen am 11.04.2020), entschied auch das **VG Leipzig**, Beschluss vom 13.05.2019 – 1 L 485/19, nicht veröffentlicht, noch für den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) und verneinte einen Anspruch der NPD auf Ausstrahlung ihres Wahlwerbspots. Wie im Falle des VG Frankfurt wurde die Entscheidung aber in zweiter Instanz aufgehoben: **OVG Sachsen**, Beschluss vom 15.05.2019 – 5 B 140/19, nicht veröffentlicht.

²³ VGH Hessen, Beschluss vom 08.05.2019 – 8 B 961/19, juris.

²⁴ VG Hamburg, Beschluss vom 09.05.2019 – E 2213/19, <https://justiz.hamburg.de/contentblob/12598146/8230286117fc4c7aec7588395f7d687d/data/17-e-2213-19-beschluss-vom-09-05-2019-anonymisierte-fassung.pdf> (abgerufen am 11.04.2020).

²⁵ VG Hamburg, Beschluss vom 09.05.2019 – E 2213/19, S. 6 [Entscheidungsgründe II. 1. c) aa], <https://justiz.hamburg.de/contentblob/12598146/8230286117fc4c7aec7588395f7d687d/data/17-e-2213-19-beschluss-vom-09-05-2019-anonymisierte-fassung.pdf> (abgerufen am 11.04.2020).

²⁶ VG München, Beschluss vom 10.05.2019 – M 17 E 19.1956, nicht veröffentlicht.

²⁷ VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2019 – 7 CE 19.943, juris.

²⁸ BVerfGE 144, 20 ff.

²⁹ VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2019 – 7 CE 19.943, juris Rn. 14.

³⁰ So die treffende Formulierung bezogen auf den „Sparkassenangestellten von nebenan“ von *Sven Jürgensen*, Das Parteiverbot ist tot, es lebe der Entzug staatlicher Parteienfinanzierung?, Verfassungsblog vom 30.05.2017, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170530-171523>.

³¹ VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris.

das Strafrecht handelte³². Zugleich betonte das VG Düsseldorf aber auch, dass es nach seiner Ansicht im Gefahrenabwehrrecht eines solchen evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoßes, wie ihn die gefestigte Rechtsprechung für die Versagung eines Anspruchs einer Partei auf Ausstrahlung von Wahlwerbespots im Rundfunk verlangt, gar nicht bedarf³³. Für ein ordnungsbehördliches Einschreiten (hier nach § 14 Abs. 1 OBG NRW) genüge eine konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass bei ungehindertem Geschehensablauf in überschaubarer Zukunft mit einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gerechnet werden kann³⁴. Das Gericht bleibt allerdings eine Erklärung dafür schuldig, warum das verfassungskräftige Recht der (nicht verbotenen) politischen Parteien auf Beteiligung an Wahlen durch Aufstellung von Bewerbern und im Zusammenhang damit auf Durchführung von Wahlwerbemaßnahmen zur öffentlichen Verbreitung ihrer politischen Ziele im Bereich der Wahlsichtwerbung niedriger zu gewichten sein sollte als im Bereich der Fernseh- oder Hörfunkwerbung.

Einen solchen Erklärungsversuch unternahm jedoch das **OVG Lüneburg**³⁵. Das OVG bestätigte in zweiter Instanz die vorherige Entscheidung des **VG Braunschweig**³⁶. Dieses hatte einstweiligen Rechtsschutz gegen die ordnungsbehördliche Beseitigungsanordnung versagt, obgleich es davon ausging, dass „die Frage, ob das streitgegenständliche Plakat den Tatbestand der Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt und deshalb ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit i.S.v. § 11 Nds. SOG vorliegt, im Eilverfahren als offen anzusehen ist“³⁷. Dies wiederum rügte die NPD im Beschwerdeverfahren vor dem OVG Lüneburg ausdrücklich unter Hinweis auf die strengeren Anforderungen, die in der Rechtsprechung für eine Versagung von Sendezeiten für Wahlwerbung politischer Parteien durch Hörfunk und Fernsehen entwickelt wurden. Diese Rechtsprechung sei indes, so das OVG Lüneburg,

auf eine ordnungsbehördliche Anordnung, ein bestimmtes Wahlplakat zu entfernen, nicht übertragbar. Dies gelte „zunächst hinsichtlich der Reichweite und damit der Bedeutung eines in der Regel bundesweit gesendeten Wahlwerbespots im Vergleich zu einem in einer Kommune aufgehängten Wahlplakat [...], das nur eine deutlich geringere Anzahl von Bürgern erreichen kann“. Der Übertragbarkeit stünde zudem entgegen, dass „Parteien in der Regel über eine Vielzahl von unterschiedlichen Wahlplakaten, auf denen auch auf regionale Besonderheiten eingegangen wird, [verfügen,] während es von den insbesondere für eine bundesweite Sendung im Fernsehen erstellten Werbespots häufig nur einen einzigen, jedenfalls aber eine geringere Anzahl gibt. Die Antragstellerin hat daher die Möglichkeit, anstelle der streitgegenständlichen Plakate andere Wahlplakate aufzuhängen. Anders als bei der Weigerung, einen Wahlwerbespot im Fernsehen zu senden, kann die Antragstellerin somit die durch die streitgegenständliche Anordnung bewirkten Rechtsnachteile selbst abmildern“³⁸. Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen. Nicht die Reichweite der Wahlwerbung ist maßgeblich dafür, ob ihre Verbreitung untersagt werden darf. Ob ein gewähltes Werbemittel wenige oder viele Bürger erreicht, ist irrelevant für die Frage, ob es überhaupt einen Bürger erreichen darf. Ist die Wahlwerbung rechtlich nicht zu beanstanden, darf sie nicht verhindert werden, einerlei, wie groß ihr Wirkungskreis ist. Es liegt nicht in der Hand der Behörden oder der Gerichte, die Werbeformate, Werbeinhalte und in einer Gesamtsicht die Werbestrategie der politischen Parteien zu steuern. Auch der Verweis auf die Möglichkeit, ersatzweise Werbeplakate anderen Inhaltes zu plakatieren, geht deshalb fehl. Mit welchen Inhalten sich eine politische Partei an die Öffentlichkeit wenden will, bleibt ihr überlassen. In der Hand der Behörden und der Gerichte liegt allein die Entscheidung darüber, ob die beabsichtigte Werbung „erlaubt“ ist oder nicht. Für diese Entscheidung ist die selbstverständlich jeder Partei offenstehende Möglichkeit, die Werbestrategie auch im Laufe eines Wahlkampfes noch zu ändern oder andere Inhalte zu verbreiten, nicht der Maßstab und diese Möglichkeit kann eine Beschränkung der Parteien in ihrem verfassungsrechtlichen Recht auf Beteiligung an einer Wahl mit eigenen Bewerbern und eigener Wahlwerbung nicht rechtfertigen. Maßstab ist vielmehr, wie auch das vom OVG Lüneburg mehrfach und ausführlich zitierte Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 1978 schon

³² VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris Rn. 22 ff.

³³ VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris Rn. 20.

³⁴ VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris Rn. 17.

³⁵ OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris.

³⁶ VG Braunschweig, Beschluss vom 22.05.2019 –5 B 197/19, nicht veröffentlicht.

³⁷ OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris Rn. 7.

³⁸ OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris Rn. 6.

eindeutig klarstellte, der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, für dessen Beschränkung das Parteienprivileg aller staatlichen Gewalt – nicht nur den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – enge Grenzen setzt³⁹. Eine andere Bewertung lässt sich auch nicht – wie es aber das OVG Lüneburg scheinbar annimmt – der konkret auf den zu entscheidenden Einzelfall bezogenen Formulierung des BVerfG entnehmen. Wenn das BVerfG nach der ausführlichen Darlegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe konkretisiert, dass „zur Zurückweisung von Wahlspots Intendanten indessen nur dann befugt [sind], wenn der Verstoß gegen die allgemeinen Strafgesetze evident ist und nicht leicht wiegt“⁴⁰, so ist auf dem Weg zu dieser Schlussfolgerung und auch in der folgenden Anwendung dieses Maßstabes allgemein von den Grenzen des „administrativen Einschreitens“, der „administrativen Kontrolle“ und auch der „administrativ-präventiven Prüfungsbefugnis“ die Rede⁴¹. Eine Bindung an die aus Art. 21 GG folgenden verfassungsrechtlichen Grenzen staatlichen Handelns besteht nicht nur für die bei der Entscheidung über die Ausstrahlung von Wahlwerbesspots administrativ tätigen Intendanten, sondern auch für die bei der Entscheidung über die Plakatierung von Wahlsichtwerbung administrativ tätigen Ordnungsbehörden. Dabei nimmt das Erfordernis eines evidenten und schwerwiegenden Verstoßes gegen ein Strafgesetz als Maßstab der Entscheidungsfindung ein Abwägungsergebnis im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Eingriffs vorweg, indem der Chancengleichheit der Parteien wegen des Parteienprivilegs jedenfalls in schnell und summarisch zu prüfenden Eilverfahren grundsätzlich der Vorrang gegenüber ggf. nicht evident und schwerwiegend beeinträchtigten anderen Rechtsgütern eingeräumt wird. Dies ist zum einen dem Gedanken geschuldet, dass der Bürger bei seiner Wahlentscheidung über die wahren Ziele und Absichten einer Partei im Bilde sein soll⁴² und zum anderen dem Umstand, dass eine Entscheidung über die Zulassung der Wahlwerbung in Wahlkampfzeiten regelmäßig sehr schnell zu treffen ist und auch die Verwaltungsgerichte sich in der Regel auf eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage im Eilverfahren beschränken, wodurch die Gefahr besteht, dass „schwerwiegenden Rechtsnachteile nicht ausgeglichen werden können, die eintreten, wenn eine Wahlwerbung nach summarischer Prüfung abgelehnt worden ist,

sich dies später aber bei umfassender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung im Hauptverfahren oder in einem Strafverfahren als falsch erweist“⁴³. Diese Gefahr ist wegen der zeitlichen Nähe der Wahlwerbung zum Wahltermin gleichermaßen bei der Rundfunkwerbung wie auch der Wahlsichtwerbung politischer Parteien gegeben. Dies erweist sich gerade auch in dem vom OVG Lüneburg zu entscheidenden Fall, worauf das Gericht selbst hinwies: „Da der Senat aufgrund der extremen Eilbedürftigkeit – die Europawahl, für die mit dem streitgegenständlichen Plakat geworben werden soll, beginnt in weniger als 48 Stunden – innerhalb eines Tages über die Beschwerde zu entscheiden hat, ist die von der Antragstellerin geforderte ‚vollständige Durchprüfung‘ auch im Beschwerdeverfahren schlicht nicht möglich.“⁴⁴ Selbst sofern gleichwohl eine Übertragbarkeit des für Wahlwerbung im Rundfunk entwickelten (typisierenden) Maßstabs der Entscheidungsfindung auf Wahlsichtwerbung im Straßenraum verneint wird, müsste eine Verhältnismäßigkeitsprüfung die sich aus Art. 21 GG ergebenden Wertungen berücksichtigen. Eine solche hinreichend dezidierte Auseinandersetzung mit den hinter der Entscheidung des BVerfG zur Rundfunkwerbung stehenden verfassungsrechtlichen Wertungen lässt die Entscheidung des OVG Lüneburg jedoch nicht erkennen. Das Gericht beschränkt sich darauf, eine Übertragbarkeit des für die Zurückweisung einer Wahlwerbung im Rundfunk aufgestellten besonderen Prüfungsmaßstabs zu zerreden, ohne einen eigenen Maßstab der Entscheidungsfindung darzulegen. Dies ist umso bedauerlicher, weil das Gericht sich nicht auf dieses verfassungsrechtliche Glatteis hätte begeben müssen – jedenfalls nach dem von ihm aufgrund des zeitlichen Drucks angesichts der in weniger als 48 Stunden stattfindenden Europawahl zugrunde gelegten eingeschränkten gerichtlichen Prüfungsumfangs im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes. Ist dem Gericht eine vollständige Aufklärung der Sach- und Rechtslage wegen der Eilbedürftigkeit nicht möglich, hat es anhand einer Folgenabwägung unter umfassender Berücksichtigung der grundrechtlichen Belange des Antragstellers zu entscheiden, wobei Unsicherheiten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht dabei entsprechend der Schwere der für den Antragsteller drohenden Nachteile zu seinen Gunsten zu berücksichtigen sind⁴⁵. Eine solche Folgenabwägung hat das OVG Lüneburg

³⁹ BVerfGE 47, 198 (227).

⁴⁰ BVerfGE 47, 198 (233).

⁴¹ BVerfGE 47, 198 (228, 234).

⁴² BVerfGE 47, 198 (233 f.).

⁴³ BVerfGE 47, 198 (235).

⁴⁴ OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 –11 ME 189/19, juris Rn. 7.

⁴⁵ Adelheid Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 80 Rn. 136.

auch vorgenommen, weil es von einem offenen Ausgang der Rechtsfrage ausging, ob das streitgegenständliche Wahlplakat den Straftatbestand der Volksverhetzung erfüllt. Es hätte stattdessen von einem offenen Ausgang der Rechtsfrage ausgehen können, ob es evident und schwerwiegend strafbar ist. Die Folgenabwägung des Gerichts zugunsten der Aufrechterhaltung der Beseitigungsanordnung der Stadt gegen die NPD ist im Ergebnis jedenfalls nachvollziehbar begründet: Die NPD konnte ihren Wahlkampf nahezu ungehindert fortsetzen, da sie lediglich auf ein Wahlplakat, welches sie lediglich zweimal an nur einem Standort aufgehängt hatte, verzichten musste⁴⁶.

Dasselbe Wahlplakat beschäftigte auch das **VG Dresden**⁴⁷, dass in der Frage der Strafbarkeit der damit verbreiteten Werbebotschaft der NPD keinerlei Zweifel hegte und – anders als das VG Braunschweig und das OVG Lüneburg in Anwendung eines strengen Prüfungsmaßstabes – zu der Überzeugung gelangte, dass es auch evident den Straftatbestand der Volksverhetzung i.S.v. § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB erfüllt⁴⁸. Die NPD hatte daher mit ihrem gegen die Stadt Zittau (Landkreis Görlitz) gerichteten Eilantrag, die von der Stadt aus dem öffentlichen Verkehrsraum entfernten Wahlplakate mit der Aufschrift „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ wieder an ihren ursprünglichen Standorten aufzuhängen, keinen Erfolg. Dieser Rechtsauffassung schloss sich zweitinstanzlich auch das **OVG Sachsen**⁴⁹ an, das ebenfalls von einer Geltung des strengen, vom BVerfG am Beispiel der Rundfunkwerbung entwickelten Prüfungsmaßstabs auch im Falle der Wahlwerbung ausging: „Eine Entfernung von Wahlplakaten ist hiernach nur zulässig, wenn durch sie gegen allgemeine Strafgesetze verstoßen wird, die kein Sonderrecht gegen die Parteien enthalten, und wenn dieser Verstoß evident ist und nicht leicht wiegt, so dass kein Zweifel bestehen kann, dass im konkreten Fall eine ins Gewicht fallende Verletzung des vom Strafrecht geschützten Rechtsguts vorliegt“⁵⁰. Nachdem der NPD fachgerichtlicher Eilrechtsschutz versagt blieb, wandte sie sich wiederum im Eilverfahren auch an das **BVerfG**⁵¹. Das vermochte der fachgerichtlichen Bewertung des fraglichen Wahl-

plakates als offensichtlich volksverhetzend indes nicht zu folgen: „Erhebliche Zweifel bestehen jedenfalls hinsichtlich der Einschätzung, alleine der Wortlaut des Slogans „MIGRATION TÖTET!“ vermittele dem unbefangenen Betrachter den Eindruck, sämtliche in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer oder Migranten seien als potentielle Straftäter von Tötungsdelikten anzusehen. Diese Einschätzung lässt außer Acht, dass der inkriminierte Satz im Kontext eines Wahlkampfes steht und in abstrakter Weise auf vermeintliche Folgen der Migration aufmerksam machen will und insoweit auf einzelne Straftaten – die freilich als grundsätzliches Phänomen gedeutet werden – hinweist. Dass hierin eine pauschale Verächtlichmachung aller Migranten liegt, können die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen nicht tragfähig begründen“⁵². Ob demgegenüber das Plakat unter anderen, vom VG Dresden und OVG Sachsen nicht berücksichtigten, Gesichtspunkten als verfassungsrechtlich unzulässig gedeutet werden kann, konnte oder wollte das BVerfG im Eilverfahren jedoch nicht abschließend klären. Es sah darin eine in der Hauptsache – nicht im einstweiligen Rechtsschutz – zu entscheidende Rechtsfrage, die von den Fachgerichten auch außerhalb des vorliegenden Verfahrens bisher im Eilverfahren verschieden beantwortet wurde und die zunächst auch von den Fachgerichten gegebenenfalls in entsprechenden Hauptsacheverfahren zu beantworten sei⁵³. Ist diese Rechtsfrage im einstweiligen Rechtsschutz nicht abschließend klärbar, bedarf es einer Folgenabwägung. Dabei betonte das BVerfG, dass die Sichtwerbung für Wahlen auch heute noch ein selbstverständliches Wahlkampfmittel von erheblicher Bedeutung ist. Jedoch sei der mit dem Nichterlass einer einstweiligen Anordnung verbundene Nachteil – auch unter Berücksichtigung des Rechts der Parteien, ihre politischen Ziele und Inhalte in selbstgewählter Form auch mit unterschiedlich gestalteten Werbemitteln nach außen zu präsentieren – vorliegend gering. Es stünde lediglich die Verwendung von insgesamt drei einzelnen Wahlplakaten und zudem für eine nur noch geringe bis zum Abschluss des Wahlkampfes verbleibenden Resthängedauer in Rede. Im Verhältnis zu der Wirkung, die es hätte, wenn die möglicherweise doch volksverhetzenden Plakate wieder aufgehängt werden müssten, sei daher kein besonders schwerer Nachteil zu sehen, der das Verfassungsgericht zum Eingreifen zwingt⁵⁴. Am 04. Juni 2019 – also nachgängig zur Europawahl – erhob die NPD

⁴⁶ OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 – 11 ME 189/19, juris Rn. 8.

⁴⁷ VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19, juris.

⁴⁸ VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19, juris Rn. 6.

⁴⁹ OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19, juris.

⁵⁰ OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19, juris Rn. 8.

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris.

⁵² BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 14.

⁵³ BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 15.

⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 18.

noch Verfassungsbeschwerde gegen die im einstweiligen Rechtsschutz ergangenen Beschlüsse des VG Dresden und des OVG Sachsen vor dem **VerfGH Sachsen**⁵⁵, der diese jedoch zu Recht als unzulässig abwies. Zwar kann auch gegen letztinstanzliche Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz eine Verfassungsbeschwerde zulässig sein, allerdings ergibt sich aus dem Grundsatz der Subsidiarität, dass die Erschöpfung des Rechtsweges im einstweiligen Rechtsschutz dann nicht ausreicht, wenn das Hauptsacheverfahren ausreichende Möglichkeiten bietet, der Grundrechtsverletzung abzuwehren, und dieser Weg dem Beschwerdeführer zumutbar ist. Dies war hier der Fall, da die NPD mit der Verfassungsbeschwerde ausschließlich Grundrechtsverletzungen rügte, die sich nicht auf die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes als solche, sondern auf das Hauptsacheverfahren beziehen⁵⁶. Die NPD war daher auch auf die vorherige Durchführung eben dieser fachgerichtlichen Hauptsacheverfahren zu verweisen.

Die NPD verwendete Wahlplakate mit der Parole „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ auch noch im Oktober 2019 im thüringischen Landtagswahlkampf und auch hier wurde ihnen von der Verwaltungsgemeinschaft Köllda im thüringischen Landkreis Sömmerda aufgegeben, diese aus dem öffentlichen Straßenraum in der Ortslage der Stadt Köllda zu entfernen. Hiergegen wandte sich die NPD an das **VG Weimar**⁵⁷, das einstweiligen Rechtsschutz jedoch verwehrte. Die Beseitigungsanordnung sei offensichtlich rechtmäßig. An der Erfüllung des Straftatbestandes der Volksverhetzung bestehe kein Zweifel. Das Bundesverfassungsgericht habe Zweifel lediglich daran geäußert, dass allein der Wortlaut des Slogans „Migration tötet“ für die Bejahung des Tatbestandes der Volksverhetzung ausreichend sei und es i.Ü. offen gelassen, ob das Plakat verfassungsrechtlich unzulässig sei. Vorliegend sei jedoch darauf abzustellen, dass jedenfalls im Zusammenspiel mit und unter Berücksichtigung der zusätzlich hinterlegten „Tatorte“, an denen vorgeblich Tötungsdelikte von Migranten zu verzeichnen gewesen sein sollen, keine andere Auslegung möglich sei, als dass durch „Invasion“ ins Land gelangte „Migranten“ die Täter an den genannten Orten darstellen sollen⁵⁸.

⁵⁵ VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19, juris.

⁵⁶ VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19, juris Rn. 9 ff.

⁵⁷ VG Weimar, Beschluss vom 17.10.2019 – 1 E 1500/19 We, <https://openjur.de/u/2186325.html>.

⁵⁸ VG Weimar, Beschluss vom 17.10.2019 – 1 E 1500/19 We, <https://openjur.de/u/2186325.html>, Rn. 17.

Dieser Rechtsauffassung widersprach das in zweiter Instanz mit der Sache befasste **OVG Thüringen**⁵⁹. Es sah in der Deutung des VG lediglich eine unter weiteren möglichen Deutungsvarianten, denen jedoch keine strafrechtliche Relevanz zukomme und die „mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen“ in diesem Sinne nicht ausgeschlossen werden könnten⁶⁰. Insbesondere dränge sich, „auch unter Berücksichtigung der vom Verwaltungsgericht herangezogenen Begleitumstände (etwa der Aufzählung der Ortsnamen), keineswegs auf, den Wortlaut ‚Migration tötet‘ in dem Sinne auszulegen, dass dem Plakat die Aussage beigemessen wird, (alle) Migranten würden als potenzielle Gewaltverbrecher dargestellt. Vielmehr ist gerade vor dem Hintergrund der seit 2015 intensiv mit vielen Facetten geführten politischen Diskussion um die deutsche Migrationspolitik eine Deutung in dem Sinne, dass hier – freilich überspitzt und, wie im politischen Meinungskampf nicht selten, unsachlich überzogen – auf die von der Antragstellerin befürchteten Risiken 'zu offener Grenzen' hingewiesen werden soll, keineswegs fernliegend“⁶¹. Ist aber eine Äußerung mehrdeutig und können alle anderen straflosen Auslegungsvarianten nicht mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen ausgeschlossen werden, kann vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen eine Beseitigung der fraglichen Wahlplakate auch nicht verlangt werden.

Leider nimmt das OVG Thüringen zur Stützung seiner Rechtsauffassung, dass im Falle des streitgegenständlichen Wahlplakates auch andere straflose Deutungsvarianten in Betracht kommen, ausgerechnet maßgeblich das Urteil des **VG Gießen**⁶² in Bezug⁶³, das im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage nachgängig über die Rechtmäßigkeit der Anordnung einer Beseitigung von neun NPD-Wahlplakaten zur Europawahl im Mai 2019 entschieden hatte. Dabei ging das Gericht wegen der fehlenden Anhörung der NPD sowohl vor als auch nach Erlass der Beseitigungsanordnung durch die hessische Gemeinde Ranstadt schon von deren formellen Rechtswidrigkeit aus⁶⁴.

⁵⁹ OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris.

⁶⁰ OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris Rn. 6.

⁶¹ OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris Rn. 7.

⁶² VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris.

⁶³ OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris Rn. 3, 6, 8.

⁶⁴ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 23.

Mit den anschließenden – aufgrund der bereits festgestellten formellen Rechtswidrigkeit zudem entbehrlichen – Ausführungen zur auch materiellen Rechtswidrigkeit erlangte der als Berichterstatter der 4. Kammer des VG Gießen mit der alleinigen Entscheidung beauftragte Richter allerdings zweifelhafte Berühmtheit⁶⁵. Zwar geht das Urteil noch rechtsfehlerfrei davon aus, dass eine mehrdeutige Äußerung nur dann mit Sanktionen belegt werden darf, wenn andere straflose Auslegungsvarianten mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen ausgeschlossen werden können. Voraussetzung jeder rechtlichen Würdigung von Äußerungen ist aber, dass ihr Sinn zutreffend erfasst worden ist⁶⁶. Bei der Herleitung „sinnstiftender“ alternativer Deutungsmöglichkeiten der Aussage „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ geht die ausschweifende Entscheidungsbegründung allerdings absonderliche und höchst kritikwürdige Wege. Eine volksverhetzende Wirkung könne dem Wahlplakat „nicht mit der erforderlichen Sicherheit entnommen werden“⁶⁷, weil (unter anderem): 1. der Begriff Invasion „im übertragenen Sinne lediglich den Zustand des Eindringens von außen in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland [beschreibt], wie es insbesondere im Jahr 2015 objektiv feststellbar war“⁶⁸; 2. „metamorphisch bereits der lateinische Ursprung des Wortes [Migration] mit Tod und Sterben sowie rechtlich mit Übertretung belegt“ und somit mehrdeutig ist⁶⁹; 3. die Kernaussage des Plakats „Migration tötet!“ in einer Gesamtbetrachtung lediglich ein seit Jahrtausenden bestehendes Pro-

blem beschreibt, da „Migrationsbewegungen [...] teilweise auch mit erheblichem tödlichem Ausgang [endeten]“ wie unter anderem der „Untergang des Römischen Reiches im Zuge der Völkerwanderung belegt“⁷⁰; 4. aus den historischen Wanderungsbewegungen deutlich werde, „dass Migration tatsächlich in der Lage ist, Tod und Verderben mit sich zu bringen“ und damit eine „volksverhetzende Äußerung [...] nicht verbunden [ist], sondern die Darstellung einer Realität, die sich jedem erschließt, der sich mit der Geschichte der Wanderungsbewegungen befasst“⁷¹; 5. der Slogan „Migration tötet“ sich nicht nur unmittelbar nur auf den Tod von Menschen beziehen muss, sondern auch „ein kultureller Tod [...] ein Tod im Sinne des Werbeslogans sein“ könne und „eine bestehende Gefahr für die deutsche Kultur und Rechtsordnung sowie menschliches Leben [...] nicht von der Hand zu weisen“ sei⁷²; 6. Phänomene wie „die Silvesternacht 2015“, die „Scharia-Polizei“ in Wuppertal, „No-go-Areas“ in deutschen Städten und „die Ereignisse im Düsseldorfer Rheinbad im Juli 2019“ die „Überlagerung deutscher und europäischer Wertvorstellungen [zeigen], die zu einem Tod der westeuropäischen und deutschen Kultur zu führen geeignet sind“⁷³; 7. „Blutrache-Morde“ und „das Auftreten des Salafismus“ eine nicht zu negierende „reale Gefahr“ darstellten⁷⁴. Die seitenlangen Ausführungen gipfeln in der Aussage, dass deshalb „der Wortlaut des inkriminierten Wahlplakats [...] ‚Migration tötet‘ nicht als volksverhetzend zu qualifizieren, sondern als die Realität teilweise darstellend zu

⁶⁵ Nicht nur die juristische Fachwelt, s. Pia Lorenz, VG Gießen zu NPD-Wahlplakat: „Migration tötet“ stellt die Realität dar, in: Legal Tribune Online, 02.12.2019, https://www.lto.de/persistent/a_id/38987/, sondern auch die Presseberichterstattung begegnete dem Urteil (zu Recht) mit deutlicher Kritik, s. etwa Thomas Stillbauer, Hessen: Richter macht sich NPD-Vorurteile zu eigen, in: FR vom 02.12.2019, <https://www.fr.de/rhein-main/npd-org27521/hessen-mpd-wahlplakat-richter-macht-sich-rechte-vorurteile-eigen-13262381.html>; Gericht hält NPD-Slogan „Migration tötet“ für „eine Tatsache“, in: Welt vom 30.11.2019, <https://www.welt.de/203951152>; Robert Probst, „Missstände“: „Stoppt die Invasion: Migration tötet“ steht auf einem NPD-Plakat, und ein Richter hält dies nicht für Volksverhetzung. In seinem Urteil bemüht er sogar die alten Römer, in: SZ vom 02.12.2019, <https://www.sz.de/1.4705020>; Julian Steib, Ein Richter radikalisiert sich, in: FAZ vom 02.12.2019, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/giessener-mpd-urteil-ein-richter-radikalisiert-sich-16515239.html> (jeweils abgerufen am 21.04.2020).

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris Rn. 12.

⁶⁷ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 27.

⁶⁸ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 31.

⁶⁹ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 33.

⁷⁰ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 40, gefolgt von weitschweifigen weiteren Ausführungen zur Untermauerung dieser Aussage, die unter anderem Bezug nehmen auf die „vor den Hunnen geflohenen Goten“, das „von den Germanen zusammengeschauene römische Reichsheer des Ostens“, den „Einbruch der Langobarden in Italien“ und so weiter und so fort. Die folgende Rn. 41 befasst sich mit der „invasiven Einreise europäischer Aussiedler“ nach Nordamerika, die dazu führte, dass „mittlerweile keinerlei indianischen Gebiete oder autonome Strukturen und Kulturen in Kanada oder den USA mehr vorhanden sind“. Die folgende Rn. 42 erwähnt den Niedergang des Azteken- und Inkareichs durch die spanische und portugiesische Besiedelung Südamerikas.

⁷¹ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 43.

⁷² VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 45. In der folgenden Rn. 46 wird unter Verweis auf die Broschüre „Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Bundeslagebild 2018“ des Bundeskriminalamts der Anteil von Straftaten mit mindestens einem tatverdächtigen Zuwanderer näher aufgeschlüsselt.

⁷³ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 49-51.

⁷⁴ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 52-55.

bewerten“ sei, da „allein der objektive Aussagegehalt ‚Migration tötet‘ [...] eine empirisch zu beweisende Tatsache“ sei⁷⁵. Es schließen sich einige Ausführungen zu den persönlichen Erfahrungen des Richters mit straffällig gewordenen Asylbewerbern und einem „renommierten Politikwissenschaftler“ ohne deutsche Staatsangehörigkeit an⁷⁶, bevor anderen etablierten politischen Parteien noch mit auf den Weg gegeben wird, dass es ihnen überlassen bleibe, sofern sie mit den Zielen und dem Wirken der NPD nicht einverstanden sein sollten, durch Taten oder Überzeugungsarbeit an der Willensbildung der Wähler zu arbeiten⁷⁷. Die Urteilsgründe machen sich sowohl Terminologie als auch Botschaft der verfassungsfeindlichen NPD zu eigen und missachten die Grundsätze juristischer Argumentationstechnik durch „eine bewusst künstlich aufgespaltene Betrachtung und eine sinnentstellende Verdrehung der von der NPD auf dem Plakat benutzten Wörter“⁷⁸. Damit soll nicht gesagt sein, dass dem Wahlplakat nicht auch eine straflose Bedeutung beizumessen sein könnte. Aber die Urteilsgründe sind in einer so unverhüllten Einseitigkeit von einer geradezu grenzenlosen Entlastungstendenz getragen, dass sie jedenfalls das gefundene Ergebnis der Straflosigkeit des Wahlplakates nicht rechtfertigen können. Der für das Urteil verantwortliche Richter verteidigte sein Urteil gegenüber der deutschen Presseagentur auf Nachfrage unter anderem damit, „fehlverstanden worden zu sein“, er wolle die Kritik aber zum Anlass nehmen, „eigene Verhaltensweisen zu bedenken und gegebenenfalls künftig anders und unmissverständlicher zu formulieren“⁷⁹. Angeraten sei, nicht nur den Sprachgebrauch, sondern vor allem den eigenen Rationalitätsanspruch bei der Rechtsfindung zu überdenken und neu zu justieren.

Auch Plakatwerbung der Partei „Der III. Weg“ beschäftigte die Gerichte. Mit drei verschiedenen Mo-

tiven musste sich das **VG Würzburg**⁸⁰ auseinandersetzen. Zuvor hatte die Stadt Schweinfurt insgesamt 141 Plakate mit den Aufschriften „Reserviert für Volksverräter“, „Volksverräter stoppen!“, „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“ wegen deren – nach Rechtsauffassung der Stadt – volksverhetzendem Inhalt aus dem öffentlichen Straßenraum entfernt. Dagegen ersuchte die Partei „Der III. Weg“ um einstweiligen Rechtsschutz beim VG Würzburg, dem aber nur für die insgesamt 60 Wahlplakate mit den Aufschriften „Reserviert für Volksverräter“ und „Volksverräter stoppen!“ Erfolg beschieden war⁸¹. Den weiteren 81 Wahlplakaten mit der Aufschrift „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“ kam auch nach Ansicht des Gerichtes in Kombination mit der bildlichen Gestaltung (Darstellung eines blutigen Handabdrucks) evident volksverhetzender Inhalt zu und durften deshalb beseitigt werden. Mit diesem Ergebnis zeigten sich weder die Stadt Schweinfurt noch die Partei „Der III. Weg“ zufrieden. Die Stadt Schweinfurt wandte sich im Beschwerdeverfahren an den **VGH Bayern**⁸², um u.a. zu erreichen, dass auch die beiden anderen im Ausgangsverfahren streitgegenständlichen Wahlplakate als volksverhetzend eingestuft werden. Die Partei „Der III. Weg“ verfolgte mit ihrer Beschwerde beim **VGH Bayern**⁸³ hingegen das Ziel, dass auch die im Ausgangsverfahren als volksverhetzend eingestuften Wahlplakate wieder aufgehängt werden müssen. Beide Beschwerdeverfahren blieben erfolglos. Der VGH Bayern folgte dem VG Würzburg und sah in den beiden mit dem Begriff Volksverräter versehenen Wahlplakaten „jedenfalls kein[en] (evidente[n]) Verstoß gegen ein Strafgesetz“⁸⁴. Das Wahlplakat „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“ hingegen verstößt gegen § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB, weil sich „in der Zusammenschau mit der Bebilderung unter Berücksichtigung des Einzelfalls aus Sicht eines unvoreingenommenen und verständigen Durchschnittspublikums [...] im Kern nur die Aussage entnehmen [lässt], dass Ausländer sämtlich gefährliche Straftäter sind, die Gewalttaten gegen Leib und Leben der deutschen Bevölkerung verüben würden. Dafür spricht letztlich auch die in

⁷⁵ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 56.

⁷⁶ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 57-59.

⁷⁷ VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris Rn. 63.

⁷⁸ So der Landesverband Hessen der Neuen Richtervereinigung in einer Presseerklärung vom 03.12.2019, mit der dieser sich „nachdrücklich von den Ausführungen im jetzt bekannt gewordenen Urteil eines Richters am Verwaltungsgericht Gießen vom 9. August 2019 (Az. 4 K 2279/19.GI)“ distanziert, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/zum-urteil-des-verwaltungsgerichts-giessen-vom-9-august-2019-655.html> (abgerufen am 22.04.2020).

⁷⁹ S. ausführlich dazu Legal Tribune Online, 05.12.2019, https://www.lto.de/persistent/a_id/39101/ (abgerufen am 22.04.2020).

⁸⁰ VG Würzburg, Beschluss vom 20.05.2019 – W 9 E 19.592, nicht veröffentlicht.

⁸¹ Sachverhaltsangaben nach *Oliver Schikora*, Stadt Schweinfurt erstattet Anzeige gegen Neonazi-Partei, in: Main-Post vom 23.05.2019, <https://www.mainpost.de/regional/schweinfurt/Stadt-Schweinfurt-erstattet-Anzeige-gegen-Neonazi-Partei;art742,10244471> (abgerufen am 24.04.2020).

⁸² VGH Bayern, Beschluss vom 23.05.2019 – 10 CE 19.997, juris.

⁸³ VGH Bayern, Beschluss vom 24.05.2019 – 10 CE 19.1032, juris.

⁸⁴ VGH Bayern, Beschluss vom 23.05.2019 – 10 CE 19.997, juris Rn. 14.

abgrenzender Form erfolgte Gegenüberstellung von 'Multikulti tötet' einerseits und 'Wählt Deutsch' andererseits, so dass hier 'Multikulti' als Synonym für Ausländer gemeint und bei objektiver Betrachtungsweise auch nur so verstanden werden kann⁸⁵.

Ähnlich erging es der Partei „Der III. Weg“ vor dem **VG München**⁸⁶, das dem aus der Aufschrift „Multikulti tötet!“ und der bildlichen Darstellung eines blutigen Handabdrucks kombinierten Wahlplakat ebenfalls volksverhetzenden Inhalt beimaß und das Abhängen des Plakats für rechtmäßig erachtete⁸⁷. Auch die Anbringung eines weiteren Wahlplakates erfüllte nach Ansicht des Gerichts einen Straftatbestand, jedoch nicht den der Volksverhetzung. Nach § 168 Abs. 2 StGB wird u.a. auch bestraft, wer an einer öffentlichen Totengedenkstätte beschimpfenden Unfug verübt. Das Gericht hielt die sofortige Abnahme zweier am Platz der Opfer des Nationalsozialismus angebrachten Wahlplakate mit der Aufschrift „National, Revolutionär, Sozialistisch“ aufgrund des durch die Art und Weise der Anbringung bestehenden Kontexts und der dadurch zu befürchtenden Verhöhnung der Opfer des NS-Regimes „jedenfalls aus der Ex-ante-Betrachtung eines durchschnittlichen Polizeibeamten“ für gerechtfertigt⁸⁸. Hingegen das Entfernen der Wahlplakate mit den Aufschriften „Weg mit der Scheiße!“ und „Asylflut stoppen!“ am Max-Mannheimer-Platz in München war nach Ansicht des Gerichts rechtswidrig, so dass ein Anspruch der Partei auf Wiederanbringung zu bejahen war. Den beiden Wahlplakaten konnte das Gericht weder evident volksverhetzenden noch sonst strafbaren Inhalt entnehmen. „Die Forderung ‚Asylflut stoppen!‘ ebenso wie der ergänzende Appell ‚Grenzen dicht!‘ stellen sich als zugespitzte Formulierungen dar, um die politische Positionierung [...] insoweit schlagwortartig deutlich zu machen. Gleiches gilt für die Phrase ‚Weg mit der Scheiße!‘; auch hierin wird letztendlich – wenn auch mit drastischen Worten – politische Unzufriedenheit [...] mit den „etablierten“ Parteien zum Ausdruck gebracht. Weder mit dem Begriff ‚Asylflut‘ noch mit der Darstellung von Parteinaamen werden ausreichend konkret eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, Teile der Be-

völkerung oder ein Einzelner abgebildet“⁸⁹. „Ebenso wenig erfüllt die Formulierung ‚Weg mit der Scheiße‘ – auch in Kombination mit der Darstellung von Parteinaamen – den Tatbestand des § 185 StGB, weil es sich nicht um eine strafrechtlich relevante Beleidigung unter einer Kollektivbezeichnung handelt. Insoweit fehlt es an einem deutlich aus der Allgemeinheit hervortretenden Personenkreis, der klar abgrenzbar und überschaubar ist und dessen Mitglieder sich zweifelsfrei bestimmen lassen [...]. Denn für einen objektiven und verständigen Betrachter bezieht sich die kombinierte Wort- und Bilddarstellung weniger auf konkrete Mitglieder der genannten Parteien, sondern vielmehr auf die Parteien an sich und stellt, wie bereits erwähnt, ein politisches Werturteil bezüglich dieser Parteien dar. Aus diesem Grund scheidet auch eine Anwendung des § 186 StGB. Bezüglich der Formulierung ‚Asylflut‘ erscheint ein Verweis auf die §§ 185 f. StGB ohnehin ausgeschlossen, jedenfalls aber unter Berücksichtigung der eben erörterten Tatbestandsanforderungen“⁹⁰.

Auch die Beseitigung von zehn Großwerbetafeln durch das Berliner Bezirksamt Reinickendorf im September 2017 war rechtswidrig, wie das **VG Berlin**⁹¹ entschieden hat. Der FDP waren für den Bundestagswahlkampf und den zeitgleich stattfindenden Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel Ausnahmegenehmigungen zur Aufstellung von Werbetafeln im öffentlichen Straßenland erteilt worden. Die Plakatierungsstandorte nutzte die FDP aber nicht für FDP-Werbung. Dort wurden vielmehr von der Fluggesellschaft Ryanair als Partnerin der Initiative „Berlin braucht Tegel“ finanzierte Plakattafeln aufgestellt, die im Zusammenhang mit dem Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel für ein „Ja“ warben. Sowohl Ryanair als auch die Initiative „Berlin braucht Tegel“ wurden namentlich genannt, ein Hinweis auf die FDP aber fehlte. Die Frage, ob die Beseitigung materiell-rechtlich zulässig gewesen wäre, konnte das VG Berlin offenlassen, da es jedenfalls an einer aber erforderlichen vorherigen Beseitigungsanordnung fehlte und schon deshalb rechtswidrig war. Dabei ließen die Urteilsgründe durchaus auch Zweifel an der materiellen Rechtmäßigkeit durchklingen: „Ob sich ein Wahlplakat im Rahmen einer erteilten straßenverkehrsrechtlichen Genehmigung bewegt, bemisst sich nach einer großzügigen Gesamtbetrachtung aus dem ob-

⁸⁵ VGH Bayern, Beschluss vom 24.05.2019 –10 CE 19.1032, juris Rn. 12.

⁸⁶ VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris.

⁸⁷ VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 34.

⁸⁸ VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 37.

⁸⁹ VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 30.

⁹⁰ VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris Rn. 31.

⁹¹ VG Berlin, Urteil vom 06.06.2019 – 1 K 571.17, juris.

jektiven Empfängerhorizont; die isolierte Würdigung einzelner textlicher oder bildlicher Elemente des Plakats verbietet sich [...]. Hierbei liegt es grundsätzlich in der Entscheidung des Inhabers der Genehmigung, wie er ein Wahlwerbeplakat gestaltet [...]; mangels entgegenstehender Regelungen – durch gesetzliche Vorschriften (etwa des Abstimmungsgesetzes) oder die hier erteilten Genehmigungen – ist daher auch die Bezeichnung von Kooperationspartnern auf Werbeplakaten im Vorfeld eines Volksentscheides grundsätzlich zulässig. Unerlaubt ist die Werbung erst dann, wenn sie nicht mehr von der erlaubten Sondernutzung umfasst ist. Dies ist der Fall, wenn es sich nicht mehr um Werbung mit Bezug zum Volksentscheid [...], sondern ein Aliud – wie etwa kommerzielle Werbung – handelt, oder der tatsächliche Nutzer nicht Erlaubnisinhaber ist.⁹²

Die Überlassung von Stadthallen und auch anderen öffentlichen Veranstaltungsräumen an politische Parteien konnte wie stets auch in diesem Berichtsjahr (2019) seinen Platz unter den Dauerbrennern gerichtlicher Auseinandersetzungen in Parteienrechtsfragen behaupten. So fand der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes geführte Rechtsstreit um die Überlassung der Stadthalle Wetzlar an die NPD⁹³ seine Fortsetzung in der Hauptsache. Das **VG Gießen**⁹⁴ urteilte nunmehr auch auf die von der NPD – nach Auslegung der Anträge⁹⁵ – erhobene Feststellungsklage, dass die Versagung der Benutzung der Stadthalle Wetzlar gegenüber der NPD, auch wenn diese verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, mit Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, § 5 Abs. 1 PartG nicht zu vereinbaren ist. Die äußerst ausführlichen, sämtliche Aspekte der vorgängigen Verfahren wie auch des aktuellen Rechtsstreits berücksichtigenden und gleichwohl bemerkenswert nachvollziehbaren und stringenten Urteilsgründe, bekräftigen erneut, dass das Parteienprivileg eben erst endet, wenn die erkennbare Verfassungsfeindlichkeit zu einem Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG geführt hat⁹⁶. Bedauerlich ist, dass die Vertreter der Stadt Wetzlar auch jetzt

noch an ihrem schon vielfach und auch vom BVerfG kritisierten Rechts- und Amtsverständnis festhielten.

Den Zugang der NPD zu einer Stadthalle der Stadt Büdingen für einen Neujahrsempfang lehnte das **VG Gießen**⁹⁷ demgegenüber ab, wurde aber in zweiter Instanz vom **VGH Hessen**⁹⁸ korrigiert. Die Veranstaltung sah neben einer Rede des Europaabgeordneten Udo Voigt und dem Bundesvorsitzenden Frank Franz auch ein Musikprogramm von drei rechten Rockbands vor, was die NPD bei der ursprünglichen Reservierung der Stadthalle jedoch nicht angegeben hatte, weshalb die Stadt Büdingen den Nutzungsvertrag kündigte. Darauf kam es nach Ansicht des VGH Hessen jedoch nicht an, denn „ungeachtet dessen, welche Angaben [die NPD] bei Reservierung der Halle [...] und bei Abschluss des Nutzungsvertrages [...] zum genauen Ablauf der Veranstaltung gemacht hat, ist für die Frage, ob [sie] einen Anspruch auf Überlassung der Halle hat, auf die tatsächlich geplante politische Vortragsveranstaltung mit musikalischem Rahmenprogramm abzustellen [...]. Selbst wenn der größere Rahmen und der Auftritt von Musikgruppen daher von Anfang an vorgesehen gewesen sein sollte, bliebe der geplante Neujahrsempfang im Kern eine politische Veranstaltung einer nicht verbotenen Partei, die sich innerhalb des Widmungszwecks der [...] Halle bewegt. Allein durch den Auftritt von Rechtsrock-Bands geht der politische Charakter der Veranstaltung nicht verloren, insbesondere wird kein reines, gewerbsmäßiges Konzert daraus“⁹⁹. Deshalb musste sich die Stadt Büdingen an dem Nutzungsvertrag festhalten lassen, durfte diesen aber im Rahmen der Vorgaben der Benutzungs- und Gebührenordnung an die geänderte Gestaltung des Neujahrsempfanges anpassen.

Dass demgegenüber die Jungen Nationalisten als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD keinen Anspruch auf Überlassung von Räumlichkeiten zur Durchführung einer Bürgermeisterwahlkampfveranstaltung hatte, entschieden in drei Instanzen das **VG Braunschweig**¹⁰⁰, das **OVG Lüneburg**¹⁰¹ und das **BVerfG**¹⁰². Die Jungen Nationalisten bean-

⁹² VG Berlin, Urteil vom 06.06.2019 – 1 K 571.17, juris Rn. 33 f.

⁹³ Dazu ausführlich *Alexandra Bäcker*, Damit ist kein Staat zu machen: Von Verfassungsfeinden und einem weiteren Problem mit der Verfassungstreue, in: MIP 2018, S. 112 f., <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2018112-113>; zum weiteren Verlauf s. *dies.*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Chancengleichheit, in: MIP 2019, S. 147 (147 f.), <https://doi.org/10.25838/oaj-mip-2019147-155>.

⁹⁴ VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris.

⁹⁵ VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris Rn. 20, 43 f.

⁹⁶ VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris Rn. 94.

⁹⁷ VG Gießen, Beschluss vom 05.12.2018 – 8 L 5924/18.GI, nicht veröffentlicht.

⁹⁸ VGH Hessen, Beschluss vom 02.01.2019 – 8 B 2660/18, juris.

⁹⁹ VGH Hessen, Beschluss vom 02.01.2019 – 8 B 2660/18, juris Rn. 35.

¹⁰⁰ VG Braunschweig, Beschluss vom 13. März 2019 – 1 B 43/19, nicht veröffentlicht.

¹⁰¹ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris.

¹⁰² BVerfG, Beschluss vom 03. April 2019 – 2 BvQ 28/19, juris.

tragten unter Nennung diverser (Ersatz-)Termine im Zeitraum von März bis Mai 2019, eine Wahlkampfveranstaltung „Niedersachsen wählt den Widerstand: Festung Europa – Schutzzone Deutschland“ mit Livemusik in Bad Harzburg durchführen zu dürfen. Auch beim Veranstaltungsort waren die Jungen Nationalisten nicht wählerisch. In Betracht kam das Dorfgemeinschaftshaus Göttingerode oder auch hilfsweise das Freizeitzentrum Harlingerode oder das Bündheimer Schloss oder der Kursaal. Die Stadt Bad Harzburg lehnte ab und durfte dies auch – aus unterschiedlichen Gründen. Zum einen fehlte es an einer anspruchsbegründenden Ortsansässigkeit der antragstellenden Jungen Nationalisten. Zwar sei auf der konstituierenden Sitzung des Landesverbandes Nord der Jungen Nationalisten laut einer Protokollstelle die Absicht geäußert worden, den Sitz des Landesverbandes Nord in das Einzugsgebiet der Stadt zu verlegen, zu der „Umsetzung“ dieser Absicht sei es jedoch in der Folgezeit nicht gekommen¹⁰³. Bei dem lediglich behaupteten, aber nicht existenten Verwaltungssitz handelte es sich um ein leerstehendes ehemaliges Gewerbestandstück¹⁰⁴. Zum anderen scheiterte ein Überlassungsanspruch der Jungen Nationalisten an der bisherigen Praxis der Stadt bei der Überlassung ihrer Veranstaltungsstätten auch an Ortsfremde, denn die Stadt stellte ihre Räumlichkeiten nicht für die Durchführung von Wahlkampfveranstaltungen zur Verfügung, hatte den Widmungszweck dahingehend also rechtswirksam begrenzt¹⁰⁵. Obgleich der Fall hierzu eigentlich keinen Anlass bot, entschied das OVG Lüneburg eine – durchaus umstrittene¹⁰⁶ – Frage gleich mit: Die Jugendorganisation der NPD genießt laut OVG „als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD nicht das Parteienprivileg des Art. 21 GG [...] und kann sich daher im Hinblick auf die Zurverfügungstellung der Veranstaltungsstätten [...] auch nicht auf den Gleichbehandlungsanspruch gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz berufen, wonach alle Parteien gleichbehandelt werden sollen, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt“¹⁰⁷. Anlasslos und damit unnötig war die Positionierung des Gerichts in dieser Frage deshalb,

¹⁰³ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 8.

¹⁰⁴ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 9.

¹⁰⁵ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 17.

¹⁰⁶ Dazu etwa *Heike Merten*, Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck, in: NVwZ 2012, 1228 (1230).

weil die von ihm für rechtmäßig erachteten Widmungsbeschränkungen auch den Zugangsanspruch politischer Parteien begrenzen¹⁰⁸.

Eine Beschränkung des Widmungszwecks auf nur im Bezirk gebildete Kreisverbände oder Bezirksgruppen stand deshalb auch einem Überlassungsanspruch des Berliner Landesverbandes der AfD entgegen, der das Gemeinschaftshaus Lichtenrade im Bezirk Tempelhof-Schöneberg für einen Landesparteitag nutzen wollte. Sowohl das **VG Berlin**¹⁰⁹ als auch in zweiter Instanz das **OVG Berlin-Brandenburg**¹¹⁰ bestätigten die Rechtmäßigkeit der Ablehnungsentscheidung des zuständigen Bezirksamtes. „Da ein Träger öffentlicher Gewalt nicht von vornherein verpflichtet ist, politischen Parteien überhaupt Räumlichkeiten zur Durchführung von Veranstaltungen zu überlassen, darf er eine Überlassung auf bestimmte Zwecke beschränken, soweit dies generell geschieht und alle Parteien gleich behandelt werden“¹¹¹.

Eine sich im Rahmen des Widmungszwecks bewegende Überlassungspraxis kann für die Zukunft zwar auch geändert werden, einer darauf gestützten Versagung der Nutzung setzt ein bei der Ermessensausübung zu beachtendes schutzwürdiges Vertrauen auf Erteilung einer Nutzungserlaubnis allerdings Grenzen, wie das **VG Berlin**¹¹² entschied. In der Sache ging es um ein von der SPD Pankow regelmäßig seit 1990 traditionell jeweils am 1. Mai veranstaltetes Kinder- und Volksfest im Bürgerpark des Bezirks Pankow von Berlin. Der Bezirk hatte für das Jahr 2019 eine entsprechende Ausnahmegenehmigung nach dem Grünanlagengesetz unter Berufung auf die mit der Veranstaltung einhergehenden Belastungen für Wege und Grünflächen angesichts der sich bereits abzeichnenden Auswirkungen des Klimawandels und der sinkenden Regenerationsfähigkeit der Natur kurzfristig erst im März 2019 versagt. Dagegen wandte sich die NPD im Wege des Eilrechtsschutzes an das VG Berlin und bekam Recht. Das für die beantragte Ausnahmegenehmigung nach § 6 Abs. 5 S. 1 GrünanlG vorausgesetzte öffentliche Interesse an der beabsichtigten Nutzung, das ein Inter-

¹⁰⁷ OVG Lüneburg, Beschluss vom 26. März 2019 – 10 ME 40/19, juris Rn. 16.

¹⁰⁸ Statt vieler *Karl-Ludwig Strelen*, Bundeswahlgesetz Kommentar, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 77.

¹⁰⁹ VG Berlin, Beschluss vom 28.08.2019 – 2 L 229, nicht veröffentlicht.

¹¹⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.08.2019 – OVG 3 S 92.19, juris.

¹¹¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.08.2019 – OVG 3 S 92.19, juris Rn. 3.

¹¹² VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris.

esse an der Beschränkung der Nutzung von öffentlichen Grünanlagen überwiegt, „ist in der Betätigung der Antragstellerin als politische Partei zu sehen. Die Mitwirkung der Parteien an der politischen Meinungs- und Willensbildung besitzt einen hohen Stellenwert innerhalb der freilich demokratischen Grundordnung. Gerade in Zeiten erodierenden Vertrauens in die das System der repräsentativen Demokratie tragenden Parteien (vgl. Art. 21 GG) kommt der Arbeit der demokratischen Parteien, die das Verhältnis zu den Bürgern begründen und festigen soll, verstärkte Bedeutung zu. Auch wenn die Natur der Veranstaltung [...] nicht genuin politisch ist, da es sich um eine Festveranstaltung handelt, ergibt sich aus der Natur des hierfür als Termin in den Blick genommenen 1. Mai als Tag der Arbeit und der zeitlichen Nähe zur Europawahl am 26. Mai 2019 einerseits und der beabsichtigten Aufstellung von Informationstischen sowie Sonnenschirmen mit dem Parteilogo andererseits die gleichwohl politische Zielrichtung der Veranstaltung. Sie zielt darauf ab, auf einer niedrigschwelligeren Ebene Menschen an die veranstaltende Partei zu binden und im Weiteren auf dieser Ebene auch Wahlkampf für die bevorstehende Europawahl zu betreiben. Dieses öffentliche Interesse ist von so überragender Bedeutung, dass es den Schutz öffentlicher Grünanlagen unter Beachtung der in § 1 Abs. 1 GrünanlG verankerten Zweckbestimmungen abstrakt mit der Folge überwiegt, dass der Entscheidungsspielraum der Behörde für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung eröffnet ist.“¹¹³ Bei der Ausübung dieses Ermessens habe der Bezirk allerdings dem Umstand nicht hinreichend Rechnung getragen, dass er in Hinblick auf das von der SPD veranstaltete Kinder- und Volksfest durch seine jahrzehntelang geübte Verwaltungspraxis einen Vertrauensstatbestand geschaffen hat, der die Versagung der bereits im März 2017 beantragten Ausnahmegenehmigung ohne Vorankündigung so kurzfristig wie geschehen als ermessensfehlerhaft erscheinen lässt. Zum einen beruhte die geänderte Verwaltungspraxis nicht auf einer Änderung tatsächlicher Umstände, sondern auf einer wertenden Neugewichtung der Bedeutung von Grünanlagen angesichts des sich allmählich vollziehenden Klimawandels. Zum anderen hatte der Bezirk selbst „die Dringlichkeit und die Entschiedenheit, mit der diese Neubewertung künftig umgesetzt werden soll, relativiert, indem er eine Ausnahmegenehmigung für die Durchführung der

dreitägigen Veranstaltung ‚Jazz im Park‘ [im Juni 2019] erteilt hat.“¹¹⁴

Ein Überlassungsanspruch im Falle einer zwar in städtischem Eigentum stehenden, aber an einen privaten Betreiber verpachteten Einrichtung steht unter dem Vorbehalt, dass die Stadt weiterhin in der Lage ist, die Zweckbindung der Einrichtung gegenüber der privatrechtlichen Betreibergesellschaft durch Ausübung von Mitwirkungs- und Weisungsrechten durchzusetzen. Daran fehlte es in einem vom **VG Stade**¹¹⁵ entschiedenen Fall, weshalb dem Kreisverband einer politischen Partei die Nutzung eines zwar in städtischem Eigentum stehenden, aber verpachteten „Kulturhauses“ verwehrt blieb. Weder der mit dem privaten Betreiber geschlossene Nutzungsvertrag noch anderweitige vertragliche Regelungen sahen Weisungs- oder Mitwirkungsrechte vor.

Dass die Bundeszentrale für politische Bildung die Ermittlung der Übereinstimmungen der Nutzerantworten mit Parteiprogrammen im Rahmen des von ihr bereitgestellten „Wahl-O-Mat“ nicht von der Auswahl einer bestimmten Anzahl von Parteien abhängig machen darf, hat das **VG Köln**¹¹⁶ entschieden. Geklagt hatte die Partei „Volt Deutschland“, die sich in ihrem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf Chancengleichheit dadurch verletzt sah, dass das Online-Tools einen Vergleich der eigenen politischen Positionen nur mit einer eingeschränkten Anzahl der antretenden Parteien gleichzeitig möglich machte. Dies sah auch das VG Köln so, ausdrücklich abweichend von seiner bisherigen Rechtsprechung¹¹⁷. Anders als zuvor gelangte das Gericht zu der Überzeugung, dass kleinere bzw. unbekanntere Parteien durch die Begrenzung der Auswahl auf bis zu acht Parteien faktisch benachteiligt werden. Die darin liegende – jedenfalls mittelbare – Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) sei nicht zu rechtfertigen. Wenn der Wahl-O-Mat auch keine Wahlempfehlung in Gestalt einer Tabelle aussprechen möchte bzw. soll, so erschloss „sich der Kammer nicht (mehr), wie und warum dieses Ziel zwingend mithilfe einer Vorauswahl von bis zu acht Parteien gewährleistet werden muss“¹¹⁸. Wenn der

¹¹⁴ VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris Rn. 24.

¹¹⁵ VG Stade, Urteil vom 04.12.2019 – 1 A 3460/16, juris.

¹¹⁶ VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris.

¹¹⁷ Zuvor hatte das Gericht eine Beschränkung der Auswahlmöglichkeiten auf acht Parteien im Vorfeld der Landtagswahlen 2011 in Rheinland-Pfalz für zulässig erachtet: VG Köln, Beschluss vom 18.03.2011 – 6 L 372/11, juris.

¹¹⁸ VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris Rn. 24.

¹¹³ VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris Rn. 20.

Wahl-O-Mat vielmehr „als Medium gedacht ist, welches dem Nutzer zu einer Auseinandersetzung mit den Inhalten der zur Wahl stehenden Parteien und damit zu einer bewussten Entscheidung bei der Wahl verhelfen soll, erscheint die Beschränkung auf bis zu acht Parteien geradezu zweckwidrig und im Ergebnis sachlich nicht gerechtfertigt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass [...] der Nutzer jederzeit die (Vor-)Auswahl der bis zu acht Parteien ändern und bis zu acht andere Parteien auswählen kann. Denn dies lässt die Verletzung der Chancengleichheit nicht entfallen. Denn wesentlich für die Verletzung der Chancengleichheit ist der Umstand, dass die Darstellung der Übereinstimmung der Antworten der Nutzer mit denen der teilnehmenden Parteien abhängig gemacht wird von der Vorauswahl des Nutzers, wobei der Nutzer die Vorauswahl treffen muss, bevor er die Übereinstimmungsquoten überhaupt kennt. Weshalb es dem Nutzer nicht ermöglicht werden kann, eine Auswahl von Parteien sowie eine weitere Beschäftigung mit den Parteiprogrammen oder sonstigen Inhalten auf der Grundlage der für alle teilnehmenden Parteien dargestellten Übereinstimmungsquoten zu treffen, erschließt sich der Kammer nicht“¹¹⁹. Dem von der Bundeszentrale vorgebrachten Einwand, eine technische Umsetzung der Änderung sei bis zur anstehenden Wahl tatsächlich unmöglich, erteilte das VG Köln eine deutliche Abfuhr. Es sei der Bundeszentrale für politische Bildung nicht gelungen, ihre pauschale Behauptung, die Auswertung der Übereinstimmungsrate mit allen zur Wahl stehenden Parteien sei nicht in der Kürze der verbleibenden Zeit technisch umzusetzen, glaubhaft zu machen. Sollte es entgegen der Überzeugung des Gerichtes dennoch – wenn auch bisher nicht substantiiert dargelegte – objektive logistisch-technische Hindernisse geben, könnten diese im Rahmen eines Abänderungsverfahrens analog § 80 Abs. 7 VwGO geltend gemacht werden. Jedoch fügte das Gericht vorsorglich für diesen Fall noch direkt an, „dass den für den demokratisch verfassten Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 1-3 GG) existentiellen Rechtsgütern der politischen Willensbildung und der Wahlchancengleichheit gegenüber Wirtschaftlichkeitserwägungen stets der Vorrang einzuräumen ist. Mit Blick auf diese Rechtsgüter wäre es auch hinzunehmen, dass der Wahl-O-Mat in seiner unbekannte Parteien benachteiligenden Version [...] (zeitweise) abgeschaltet werden müsste.“¹²⁰

Auch in der Klassiker-Kategorie der „Girokontenfälle“ gab es im Berichtszeitraum ein Urteil: Das **VG Stuttgart**¹²¹ entschied, dass die Baden-Württembergische Bank (BW Bank) für den Landesverband Baden-Württemberg der MLPD ein Girokonto zu den allgemeinen Bedingungen eröffnen muss. Das Gericht führt zutreffend aus, dass „für den durch § 5 PartG spezifizierten verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien nicht darauf an, in welcher Organisationsform die öffentliche Hand den Parteien gegenübertritt und auf welchem Gebiet eine Leistung gewährt wird. Auch eine in öffentlicher Trägerschaft betriebene Bank ist, ebenso wie ihre öffentlichen Träger, an das Grundgesetz gebunden. Die öffentliche Hand unterliegt ihren Bindungen ohne Rücksicht auf ihre Organisationsform und auch dann einschränkungslos, wenn sie privatwirtschaftlich tätig ist“¹²². Da auch das Eröffnen eines Girokontos eine öffentliche Leistung i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG ist und unstreitig war, dass die BW Bank auch für andere politische Parteien Girokonten eröffnet hat, konnte die zur formalen Gleichbehandlung der Parteien verpflichtete BW Bank den Landesverband der MLPD nicht auf die Benutzung eines anderweitig bereits eingerichteten Kontos oder auf die Möglichkeit verweisen, bei einem privaten Kreditinstitut ein Konto zu eröffnen. Auch durfte sie die Kontoeröffnung nicht wegen der zum Kern der von Art. 21 GG geschützten Parteienfreiheit gehörenden politischen Ausrichtung („bankenfeindliche Einstellung“) der MLPD verweigern.

¹¹⁹ VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris Rn. 25.

¹²⁰ VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris Rn. 28.

¹²¹ VG Stuttgart, Urteil vom 21.01.2019 – 4 K 8787/18, juris.

¹²² VG Stuttgart, Urteil vom 21.01.2019 – 4 K 8787/18, juris Rn. 26.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Parteienfinanzierung

Heike Merten¹

Das BVerfG² hat eine Verfassungsbeschwerde der NPD, mit der sich die Partei gegen die Auferlegung von Zahlungsverpflichtungen in Höhe von 1,27 Mio. Euro wegen unrichtiger Angaben in ihrem Rechenschaftsbericht wendet, nicht zur Entscheidung angenommen. Die dieser Entscheidung vorgehenden Verfahren beziehen sich im Kern auf einen Sachverhalt aus dem Jahre 2007. In den MIP wurde regelmäßig über die Entscheidungen im Verfahrensgang informiert, dennoch wird, aus Gründen der Nachvollziehbarkeit, der Streitstand zunächst nochmals kurz zusammengefasst.

Nach dem Parteiengesetz hatte die NPD im Jahre 2007 Anspruch auf Leistungen aus der staatlichen Parteienfinanzierung (§§ 18 ff. PartG). Mit Bescheid vom 28.01.2008 setzte der Präsident des Deutschen Bundestages daher die staatlichen Mittel an die NPD für das Jahr 2007 auf einen Betrag von 1.448.519,55 € fest. Am 31.12.2008 reichte die NPD dann ihren Rechenschaftsbericht für das Jahr 2007 ein. Darin wies sie die gewährten staatlichen Mittel mit einem Betrag von lediglich 561.692,12 € aus. An anderer Stelle fand sich im selben Rechenschaftsbericht hingegen ein Betrag von 859.692,62 € staatlicher Zuwendungen für das Jahr 2007. Die NPD legte sodann, im Rahmen der Anhörung, eine Neufassung des Rechenschaftsberichts vor, in dem staatliche Mittel in Höhe von 859.692,62 € ausgewiesen wurden. In einer Fußnote wurde vermerkt: „Im Berichtsjahr = 1.448.519,55 Euro abzüglich 71.841,03 Euro (Zahlung in 2008) abzüglich 516.985,90 Euro (gemäß Bescheid vom 12.2.2007)“.

Nach Prüfung des Sachverhaltes stellte der Präsident des Deutschen Bundestages mit Bescheid vom 26.03.2009 Unrichtigkeiten im vorgelegten Rechenschaftsbericht der NPD für das Jahr 2007 in Höhe

von 1.252.399,55 € fest und setzte gemäß § 31b PartG eine Zahlungsverpflichtung in Höhe des zweifachen des fehlerhaften Betrages und damit von insgesamt 2.504.799,10 € fest. Hiergegen klagte die NPD im Verwaltungsrechtsweg. In der Revisionsinstanz hob das BVerwG³ den Bescheid dann auf, soweit darin Unrichtigkeiten des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2007 über den Betrag in Höhe von 635.677,88 € hinaus festgestellt wurden, und reduzierte die Zahlungsverpflichtung der NPD auf einen Betrag von 1.271.355,76 €. Die NPD erhob hiergegen eine Urteilsverfassungsbeschwerde die sich u.a. mittelbar gegen die Verfassungswidrigkeit von § 31b PartG richtete, der eine Zahlungsverpflichtung in Höhe des zweifachen Betrages festgestellter Unrichtigkeiten vorsieht. Die Vorschrift sei wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verfassungswidrig und daher nichtig. Eine verschulden-sunabhängige und eine Partei in ihrer Existenz bedrohende Sanktion in Höhe des zweifachen des falschen Betrages sei mit dem Grundsatz des angemessenen Strafens nicht vereinbar. Die Sanktionierung müsse auf vorsätzliche Unrichtigkeiten beschränkt werden. Zudem sei ein unzutreffender Einnahmebegriff zugrunde gelegt worden, da eine Einnahme nur dann vorliege, wenn eine Partei auch darüber verfügen könne. Dies sei im Hinblick auf die gewährten staatlichen Mittel allerdings erst mit dem Erlass des Zuwendungsbescheides vom 28.01.2008 der Fall gewesen. Darüber hinaus kenne die Bundestagsverwaltung und damit auch die Öffentlichkeit die Höhe der staatlichen Zuwendungen, da die Bundestagsverwaltung die Mittel berechne und veröffentliche. Die Gefahr einer Fehlinformation bestehe daher nicht, so dass die Anwendung von § 31b PartG bei staatlichen Mitteln ungeeignet und nicht erforderlich sei.

Das BVerfG folgte der Argumentation der NPD nicht und nahm die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an. Dem Gesetzgeber stehe es frei, bei der Verletzung von Offenlegungspflichten angemessene Sanktionen zu normieren. Dabei sei es auch gerechtfertigt, die Sanktionen bei einer vermeidbaren Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt eintreten zu lassen und nicht erst bei vorsätzlichem Handeln. Die Schwere des Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit der Parteien stehe dabei nicht außer Verhältnis zu den ihn rechtfertigenden Gründen. § 31b PartG ziele auf die Beachtung des verfassungsrechtlichen Transparenz- und Publizitätsgebots ab. Die Parteien sollen zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Erfüllung ihrer Of-

¹ Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PruF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, juris; vorgehend BVerfG, Beschluss vom 14.05.2013 – 2 BvR 547/13, juris; BVerfG, Beschluss vom 11.11.2013 – 2 BvR 547/13, juris; BVerwG, Urteil vom 12.12.2012 – 6 C 32/11, in: NVwZ-RR 2013, S. 441 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11, juris; VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – VG 2 K 39.09, juris.

³ BVerwG, Urteil vom 12.12.2012 – 6 C 32/11, in: NVwZ-RR 2013, S. 441 ff.

fenlegungspflichten angehalten werden, damit die Öffentlichkeit, aber auch die anderen Parteien, die finanziellen Verhältnisse einer Partei erfassen und bewerten können. In den Schutzzweck der Norm wurde, so dass BVerfG, eingegriffen, unabhängig davon, ob die Unrichtigkeiten der Bundestagsverwaltung bekannt waren oder auch nicht.

Auch zum Begriff der „Einnahmen“ nach dem PartG hat das Gericht Stellung genommen. Sinn einer Rechenschaftslegung sei die umfassende Information über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Partei im entsprechenden Jahr. Daher sei der „Einnahme“-begriff des § 26 PartG weit zu fassen und umfasse grundsätzlich jeden wirtschaftlich in Geld fassbaren wirtschaftlichen Vorteil einer Partei. Würden lediglich die in diesem Jahr tatsächlich geflossenen Mittel berücksichtigt, dann liefe dieser Zweck ins Leere. Die NPD sei mithin ihren verfassungsrechtlich gebotenen Transparenzpflichten durch den streitgegenständlichen Rechenschaftsbericht nicht nachgekommen

Die Entscheidung nimmt, obwohl sie nicht zur Entscheidung angenommen wurde, parteirechtlich einige Klarstellungen vor. Zum einen erklärt das BVerfG die Sanktionsnorm des § 31b PartG für mit der Verfassung vereinbar und stellt gleichzeitig klar, dass kein vorsätzliches Handeln verlangt wird, sondern die Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt durchaus ausreicht. Des Weiteren wird nochmals verdeutlicht, dass der Einnahmebegriff, vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots aus Art. 21 GG, weiter zu fassen ist.

Zu Beginn dieses Jahres hat das **BVerfG**⁴ auch über die Anträge der AfD-Bundestagsfraktion auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Erhöhung der Parteienfinanzierung entschieden. Das Gericht lehnte sowohl den Hauptantrag auf Aussetzung des Vollzugs des Änderungsgesetzes zur Anhebung des Gesamtvolumens der staatlichen Mittel bis zur Entscheidung in der Hauptsache als auch den Hilfsantrag auf Auszahlung der zusätzlichen unter dem Vorbehalt der Rückerstattung stehenden Mittel als unzulässig ab. Eine einstweilige Anordnung im Organstreitverfahren sei nicht das geeignete Verfahren, um diese Antragsziele zu erreichen. Wenn im Hauptsacheverfahren, und damit im Organstreitverfahren, die Feststellung der Nichtigkeit eines Gesetzes ausgeschlossen ist und auch keine Handlungsverpflichtung des Präsidenten des Deutschen Bundestages angeordnet werden könne, dann kann eine einstweilige Anordnung in dieser Verfahrensart nicht auf die vor-

läufige Nichtanwendung eines Gesetzes oder der Anordnung eines Rückerstattungsvorbehalts gerichtet sein. Zudem sei eine vorläufige Sicherung der verfassungsrechtlichen Rechte der AfD-Bundestagsfraktion nicht mehr zu erreichen, da das Gesetzgebungsverfahren bereits abgeschlossen sei. Die Regierungsfractionen, bestehend aus CDU/CSU und SPD, brachten am 05.06.2018 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze in den Bundestag ein. Dieser sah vor, das Gesamtvolumen der staatlichen Mittel, die den anspruchsberechtigten Parteien gemäß § 18 Abs. 2 S. 1 PartG jährlich insgesamt ausgezahlt werden (absolute Obergrenze), ab dem Jahr 2019 von 165 Mio. € auf 190 Mio. € anzuheben.

Der Gesetzentwurf wurde am 08.06.2018 erstmals im Plenum des Deutschen Bundestages beraten und federführend an den Ausschuss für Inneres und Heimat überwiesen. Aufgrund eines vorab gefassten Beschlusses vom 06.06.2018 hörte der Ausschuss am 11.06.2018 Sachverständige zu dem Gesetzentwurf an. Am 13.06.2018 legte er einen Bericht vor und empfahl, den Gesetzentwurf inhaltlich unverändert zu beschließen. Am 15.06.2018 erfolgten die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag. In der anschließenden Schlussabstimmung wurde er angenommen. Das Gesetz wurde am 10.07.2018 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 13.07.2018 im Bundesgesetzblatt verkündet. Durch dieses beschleunigte Gesetzgebungsverfahren sieht sich die AfD-Bundestagsfraktion in ihren verfassungsrechtlichen Beteiligungsrechten verletzt.

Der Beschluss des BVerfG ist insoweit verfassungsprozessrechtlich von Bedeutung, als er darauf abstellt, dass im Organstreitverfahren keine Nichtigerklärung von Gesetzen erreicht werden kann. Auf den ersten Blick überzeugt die Argumentation, was sich bei genauerer Betrachtung aber gerade in Hinblick auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung relativiert. Im Organstreitverfahren werden gemäß § 67 S. 1 BVerfGG Feststellungsentscheidungen für zulässig erachtet. Diese Feststellungen können sich dabei nur auf die nach § 64 Abs. 1 BVerfGG als rügefähig eingeordneten grundgesetzlichen Rechte des nach § 63 BVerfGG Antragsberechtigten beziehen. Im Ergebnis sind damit diese Rechtsverletzungen, die durch eine „Maßnahme oder Unterlassung“ bewirkt werden, Gegenstand der Feststellung. In einem Organstreitverfahren hat das BVerfG formuliert, dass sich ein Organstreitantrag auch gegen ein „Gesetz als Maßnahme“ richten könne.⁵ Mit dieser etwas irreführenden Formulierung war allerdings die „Maß-

⁴ BVerfG, Beschluss vom 12.03.2019 – 2 BvQ 91/18, juris.

⁵ BVerfGE 134, 141 (Rn. 184).

nahme“ des Antragsgegners gemeint, nämlich der Gesetzesbeschluss des Bundestages, der durch die Nichtbeachtung von Rechten im Gesetzgebungsverfahren zu einer Verletzung von Verfassungsrechten führen kann. Die Feststellung der Nichtigkeit eines Gesetzes ist im Organstreitverfahren grundsätzlich nicht vorgesehen.⁶ Auch im Wahlprüfungsverfahren nach § 48 BVerfGG ist dies nicht angelegt und § 31 Abs. 2 BVerfGG sieht auch keine Entscheidung mit Gesetzeskraft vor. Dennoch entscheidet das BVerfG in Wahlprüfungsverfahren auch über die Gültigkeit von Wahlgesetzen.

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung wird grundsätzlich dann für erfolgversprechend erachtet, soweit im Hauptsachverfahren entsprechende Rechtsfolgen festgelegt werden können. In Organstreitverfahren hat das BVerfG aber auch im Wege der einstweiligen Anordnung durchaus schon Verpflichtungen festgelegt, die die Anwendung eines Gesetzes mit angepassten Inhalten anordnet.⁷

Der Ausschluss der Möglichkeit, eine Rechtsnorm im Organstreitverfahren für nichtig zu erklären, ist allerdings dennoch zu folgen, denn die Ausstattung mit Gesetzeskraft (Art. 94 Abs. 2 S. 1 GG) ist in § 31 Abs. 2 BVerfGG für Entscheidungen im Organstreitverfahren nicht vorgesehen, was allerdings auch für die Verfahren der Wahlprüfung gilt. Erst nach einer Nichtig- und Unvereinbarkeitserklärung in einem Normenkontrollverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 2a GG) ist die Ungültigkeit eines Gesetzes allgemeingültig.⁸ Dies auch dann, wenn vorher in einem Organstreitverfahren mit der Feststellung der Verletzung von organschaftlichen verfassungsrechtlichen Rechten bereits inzident die Voraussetzungen der Nichtigkeit eines Gesetzes festgestellt wurde.

Im konkreten Verfahren war eine vorläufige Sicherung der Beteiligungsrechte der AfD-Bundestagsfraktion im Gesetzgebungsverfahren nur bis zum Erlass des Gesetzes möglich und hätte daher während des sehr kurzen Gesetzgebungsverfahrens erfolgen müssen. Es bleibt nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens nur noch die Möglichkeit der Feststellung einer Verletzung von organschaftlichen Beteiligungsrechten in einem Hauptsacheverfahren.

⁶ BVerfGE 20, 119 (119). Siehe dazu auch *Herbert Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, BVerfGG, 55. Aufl. 2019, § 64 Rn. 35 und § 67 Rn. 37.

⁷ BVerfGE 82, 353 (354), 66, 26 (37), *Karin Grasshof*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, BVerfGG, 55. Aufl. 2019, § 32 Rn. 167.

⁸ Ein Normenkontrollverfahren gegen das Änderungsgesetz zur Erhöhung der Parteienfinanzierung ist beim Bundesverfassungsgericht unter dem Aktenzeichen 2 BvF 2/18 anhängig.

Der **BFH**⁹ (Bundesfinanzhof) hat ein vielbeachtetes Urteil gesprochen zur Einordnung von Organisationen in das Gemeinnützigkeitsrecht. Nur Organisationen, die einen der zahlreichen Zwecke des § 52 AO erfüllen, können als gemeinnützig anerkannt werden und kommen so in den Genuss von steuerlichen Vorteilen¹⁰ und können ihren Spendern begünstigende Spendenquittungen ausstellen. Der BFH urteilte im Kern, die Verfolgung von politischen Zwecken durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung sei kein gemeinnütziger Zweck i.S.d. § 52 AO. Geklagt hatte der globalisierungskritische eingetragene Verein Attac. Satzungszwecke des Vereins sind u.a. die Förderung von Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie die Förderung des Schutzes der Umwelt und des Gemeinwesens, der Demokratie und der Solidarität. Attac beschäftigt sich öffentlichkeitswirksam mit zahlreichen Themen der aktuellen Tagespolitik und entwickelte hierzu Kampagnen. Ferner veranstaltete der Verein Konferenzen, Tagungen, Seminare, Workshops und stellte dabei Bildungsmaterialien zur Verfügung. Er wirkte bei der Organisation von Demonstrationen und symbolischen Bankenbesetzungen mit. Im Rahmen der steuerlichen Veranlagung der Jahre 2010 bis 2012 versagte das Finanzamt Frankfurt Attac die Gemeinnützigkeit. Dagegen klagte Attac erfolgreich vor dem hessischen Finanzgericht¹¹. Das Finanzgericht bejahte die Gemeinnützigkeit in Hinblick auf die mit der Volksbildung verbundenen politischen Bildung und die Förderung des demokratischen Staatswesens. Der BFH gab der Revision des Finanzamtes unter Aufhebung des Urteils des Finanzgerichts und Zurückverweisung der Sache statt. Das Finanzgericht habe die Begriffe der Volksbildung (§ 52 Abs. 2 Nr. 7 AO) und des demokratischen Staatswesens (§ 52 Abs. 2 Nr. 24 AO) verkannt. Die Verfolgung politischer Zwecke durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung sei kein gemeinnütziger Zweck i.S.v. § 52 AO. Die zur Volksbildung (§ 52 Abs. 2 Nr. 7 AO) gehörende politische Bildung setze voraus, dass die politische Wahrnehmungsfähigkeit und das politische Verantwortungsbewusstsein gefördert werden. Dabei sei auch die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für Problemfelder der Tagespolitik möglich. Politische Bildungsarbeit setze aber ein Handeln in geistiger Offenheit

⁹ BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17, juris; vorgehend Hess. FG, Urteil vom 10.11.2016 – 4 K 179/16, juris.

¹⁰ Befreiung von der Körperschaftsteuer nach § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG und von der Gewerbesteuer nach § 3 Nr. 6 GewStG.

¹¹ Hess. FG, Urteil vom 10.11.2016 – 4 K 179/16, juris.

voraus. Eine Tätigkeit, die darauf abziele, die politische Willensbildung und die öffentliche Meinung im Sinne eigener Auffassungen zu beeinflussen, sei daher nicht als politische Bildungsarbeit i.S.d. § 52 Abs. 2 Nr. 7 AO anzusehen. In diesem Fall fehle der erforderliche Bildungscharakter, da es nicht um die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten, sondern vorrangig um die Durchsetzung der eigenen Auffassung gehe. Auch § 52 Abs. 2 Nr. 24 AO sei nicht erfüllt, da hierfür eine „allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens“ erforderlich sei. Die Verfolgung von „Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art“ sei ausdrücklich von der Steuerbegünstigung ausgeschlossen. Der BFH stellt mit dem Urteil eindeutig klar, was zwar nicht in § 52 AO selbst, aber im Anwendungserlass des Bundesfinanzministeriums zu dieser Norm unter Nr. 15 ausgeführt ist.¹² Nicht erfasst ist die Verfolgung politischer Zwecke. Danach kommt es auf die weiter verfolgten Zwecke eines Vereins nicht mehr an, wenn dieser politischen Zielen dient. Dies umfasst nach Auffassung des Ministeriums die „Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, Förderung politischer Parteien und dergleichen“. Auch gemeinnützige Organisationen dürfen grundsätzlich öffentliche Missstände benennen und politische Lösungen vorschlagen. Politische Bildungsarbeit setze dabei „ein Handeln in geistiger Offenheit voraus“. Damit sei nicht in Einklang zu bringen, wenn die Organisation gezielt agiert, um die Öffentlichkeit für von ihr verfolgte Ziele zu gewinnen.

Das **LVerfG Sachsen-Anhalt**¹³ hat die Verfassungsbeschwerde der vom Landesvorstand der AfD in Sachsen-Anhalt als parteinahe Stiftung anerkannten Friedrich-Friesen-Stiftung e.V. gegen die Nichtberücksichtigung in der Aufzählung von geförderten „Stiftungen und Bildungswerken“ im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 und die Ablehnung der beantragten Förderung für unzulässig erklärt. Die Beschwerdeführerin sei, soweit sie sich gegen den keine Rechtswirkungen gegenüber den Bürgern entfaltenden Haushaltsplan wendet, nicht beschwerdebefugt und, soweit sie sich gegen die Versagung der beantragten Förderung richtet, mangle es an der aber erforderlichen Rechtswegerschöpfung.

Das **OVG Schleswig-Holstein**¹⁴ hatte über das Akteneinsichtsrecht von Kreistagsabgeordneten in

Rechnungsprüfungsunterlagen über Fraktionsmittelabrechnungen zu entscheiden. Eine Kreistagsfraktion wandte sich gegen die Entscheidung der Landrätin des Kreises, einem Kreistagsabgeordneten Akteneinsicht in Rechnungsprüfungsunterlagen über Fraktionsmittelabrechnungen zu gewähren. Die Fraktion erhält vom Kreis Zuschüsse zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie übermittelt dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises jährlich einen schriftlichen Verwendungsnachweis über diese Zuschüsse. In diesem werden Ausgabenpositionen (zum Beispiel Personalkosten, Miete, Büromaterial etc.) einer bestimmten Summe zugeordnet. Dem Verwendungsnachweis als solchem fügt die Fraktion Ausgabenbelege im Original bei. Das Rechnungsprüfungsamt fertigt Kopien der Ausgabenbelege und legt mit diesen sowie den dazugehörigen Verwendungsnachweisen selbstständig eine Akte an. Die Originalbelege werden der Fraktion dann regelmäßig zurückgesandt. Die Beteiligten des Rechtsstreits streiten in diesem Zusammenhang im Rahmen einer Kommunalverfassungsstreitigkeit über organschaftliche Rechte und Pflichten aus der Kreisordnung Schleswig-Holstein (§ 25 und § 27a KrO). Der Fraktion steht grundsätzlich ein subjektiv-öffentliches Recht gemäß § 27a KrO zu. Ob im zu entscheidenden Fall überhaupt ein Eingriff in dieses Recht vorliege, ist für das Gericht allerdings durchaus zweifelhaft, weil die Fraktionsmittelabrechnungen einen weit zurückliegenden Zeitraum betrafen und daraus ggf. ablesbare Willensbildungsprozesse jedenfalls abgeschlossen sein dürften. Das Vorliegen eines Eingriffes könne aber dahinstehen, da die Fraktion wegen des Kontrollrechts des Kreistagsabgeordneten nach § 25 Abs. 1 S. 1 KrO Schleswig-Holstein diesen zu dulden habe. Danach hat die Landrätin einzelnen Kreistagsabgeordneten in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten und zu allen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf Verlangen Auskunft zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren. Das Kontrollrecht des Kreistagsabgeordneten ist umfassend. Die begehrte Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises betreffend die Fraktionsmittelabrechnungen bezieht sich auf eine solche Selbstverwaltungsaufgabe. Hintergrund dieser Abrechnungen ist der Umstand, dass der Kreis den Kreistagsfraktionen auf Grundlage von § 27a Abs. 4 S. 1 und 2 KrO Zuschüsse zur Erfüllung der Aufgaben für den notwendigen sachlichen und personellen Aufwand für die Geschäftsführung gewährt, wozu auch eine angemessene Öffent-

¹² Siehe AEAO zu § 52 Nr. 15, online abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Weitere_Steuerthemen/Abgabenordnung/AO-Anwendungserlass/2014-01-31-Neubekanntmachung-AEAO.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹³ LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05.08.2019 – LVG 6/18, juris.

¹⁴ OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 18.07.2019 – 3 LB 3/18, juris; vorgehend VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15.06.2017 – 6 A 74/16, nicht veröffentlicht.

lichkeitsarbeit zählt. § 27a Abs. 4 S. 3 KrO Schleswig-Holstein verlangt, dass über die ordnungsgemäße Verwendung der Zuschüsse ein Nachweis zu führen ist. Die örtliche Prüfung der gewährten Mittel nimmt das Rechnungsprüfungsamt als Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Ob der Kreistagsabgeordnete darüber hinaus einen Anspruch auf Akteneinsicht nach dem Informationszugangsgesetz hat, konnte im zu entscheidenden Verfahren dahinstehen und wurde daher nicht näher geprüft.

Das **VG Berlin**¹⁵ hatte über die Rückzahlungsforderungen des Deutschen Bundestages wegen nicht fristgerechter Einreichung des Rechenschaftsberichtes gegenüber der Partei Liberal-Konservative-Reformer zu entscheiden. Die Partei Liberal-Konservative-Reformer erhielt im Jahr 2018 im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung Abschlagszahlungen in Höhe von 261.113,76 €. Ihren Rechenschaftsbericht für das Jahr 2017, der bis zum 31.12.2018 bei der Bundestagsverwaltung einzureichen war, übersandte sie erst im Januar 2019. Weil sie ihren Rechenschaftsbericht für das Jahr 2017 nicht rechtzeitig eingereicht habe, habe die Partei den auf Zuwendungen bezogenen Anspruch auf staatliche Mittel endgültig verloren, so die Begründung des Gerichts. Die versäumte Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts sei eine Ausschlussfrist, die einer Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, die mit der Klage erreicht werden sollte, entgegenstehe. Auch eine Nachsichtgewährung komme nicht in Betracht. Die Fristversäumnis der Klägerin beruhe nicht auf einem staatlichen Fehlverhalten. Die Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wurde zugelassen.

Das **VG Berlin**¹⁶ hatte auch über eine Klage auf Wiederaufnahme eines Verwaltungsverfahrens wegen neuer Erkenntnisse zu bereits abgeschlossenen Parteispendenvorgängen im Rahmen der Parteienfinanzierung zu entscheiden. Im April 2017 hatte die Bundestagsverwaltung gegenüber der CDU einen Zahlungsanspruch in Höhe von insgesamt 168.000 € festgestellt und Spenden in Höhe von 66.500 € vereinnahmt wegen Verstößen gegen das Spendenannahmeverbot. Die Spenden an den Kreisverband Cochem-Zell und den Landesverband Rheinland-Pfalz von der CDU seien als Spenden von Rechtsanwälten verbucht worden, obwohl die Spenden tatsächlich von einer Firma mit Sitz auf den Niederländischen Antillen bzw. Panama stammten. Darin liege ein Verstoß gegen das Verbot, Auslandsspenden bzw.

anonyme Spenden oder Strohmannspenden anzunehmen. Das ein Jahr später von der CDU bei der Bundestagsverwaltung beantragte Wiederaufgreifen des Verfahrens unter Berufung auf neue Beweismittel wurde abgelehnt. Die CDU machte geltend, die Spenden stammten in Wirklichkeit von einem Geheimagenten. Dieser habe dabei ein Tarnsystem genutzt, zu dem die ausländische Firma und ein Rechtsanwalt gehörten. Die Nutzung dieses Tarnsystems sei legitim, um der grundsätzlichen Spendenbefugnis von Geheimagenten Rechnung zu tragen. Das Gericht stellt fest, dass auch bei Zugrundelegung des Vortrags der CDU keine für sie günstigere Entscheidung erreicht werden könne. Es handele sich dann ggf. nicht mehr um eine verbotene Auslandsspende, aber dafür um eine Spende nicht feststellbarer Herkunft, die ebenfalls unter das parteiengesetzliche Annahmeverbot (§ 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG) fällt. Der wahre Spender sei im Zeitpunkt der Annahme der Spenden für die CDU nicht feststellbar gewesen. Aus Gründen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots komme es für die Unzulässigkeit der Spenden nicht darauf an, ob die CDU Hinweise hatte, dass die als Spender in Erscheinung tretenden Personen nicht der wahre Spender waren. Der Umstand, dass der wahre Spender ein Tarnsystem genutzt haben will, rechtfertige keine andere Beurteilung. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles wurde die Berufung zugelassen. Von grundsätzlicher Bedeutung ist insbesondere, ob das Spendenannahmeverbot des § 25 Abs. 2 Nr. 6 PartG rein objektiv oder eben auch subjektiv zu bestimmen ist. Kommt es also letztlich darauf an, ob die Spende angenommen wurde, obwohl der wahre Spender nicht festgestellt werden konnte, oder ist dieser Umstand der Partei nicht vorzuwerfen? Mit dieser Frage hat sich das VG Berlin¹⁷ auch in einem von der AfD eingeleiteten Verfahren betreffend Strafzahlungen wegen Unterstützung durch Wahlplakate und andere Werbemittel¹⁸ zu beschäftigen.

¹⁵ VG Berlin, Urteil vom 26.09.2019 – 2 K 40.19, juris.

¹⁶ VG Berlin, Urteil vom 15.08.2019 – 2 K 213.18, juris.

¹⁷ VG Berlin, Urteil vom 09.01.2020 – 2 K 170.19, juris.

¹⁸ Siehe dazu *Alexandra Bäcker/Heike Merten*, Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte, in: MIP 2019, S. 235 ff.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Parteien und Parlamentsrecht

Jasper Prigge¹

Ein Abgeordneter kann sich nicht im Wege eines Organstreitverfahrens gegen ein ihm auferlegtes Ordnungsgeld wehren, ohne zuvor das Einspruchsverfahren durchlaufen zu haben. Anlässlich der Kanzlerwahl im Deutschen Bundestag 2018 hatte ein Abgeordneter ein Foto seines ausgefüllten Wahlzettels anfertigt und mit der Bemerkung „Nicht meine Kanzlerin“ im Internet veröffentlicht. Der die Sitzung leitende Bundestagspräsident legte ihm ein Ordnungsgeld in Höhe von 1.000 € auf, gegen das sich der Abgeordnete wendete. Das **BVerfG**² verwarf den Antrag als unzulässig. Der Einspruch nach § 39 GOBT sei als Rechtsbehelf zu verstehen, der im Spannungsverhältnis von Geschäftsordnungsautonomie und Abgeordnetenrechten eine wesentliche legitimatorische Funktion erfülle. Träger und Inhaber der Ordnungsgewalt sei nicht der Präsident, sondern das Plenum des Deutschen Bundestages. Der Sitzungspräsident übe sie kraft Übertragung durch das Parlament aus. Diesem Delegationsverhältnis entspreche es, dass das Plenum über den Einspruch des von einem Ordnungsgeld betroffenen Abgeordneten entscheidet. Von einem Abgeordneten könne erwartet werden, gegen formelle Ordnungsmaßnahmen das von der Geschäftsordnung vorgesehene statthafte Einspruchsverfahren anzustrengen und erst nach dessen Erfolglosigkeit um verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen.

Der **VerfGH Baden-Württemberg**³ hat entschieden, dass ein Sitzungsausschluss gegenüber zwei Abgeordneten durch die Landtagspräsidentin rechtmäßig war. Einer der Abgeordneten hatte, trotz eines zwischenzeitlichen Ordnungsrufs, die Sitzung fortwährend durch Zwischenrufe gestört. Der Aufforderung, die Sitzung zu verlassen, kam er nicht nach. Nach der Geschäftsordnung des Landtags führte dies zu einem dreitägigen Sitzungsausschluss. Im Anschluss kritisierte der andere Abgeordnete in seinem Redebeitrag die Sitzungsleitung der Präsidentin. Er führte unter anderem aus, es sei ein Skandal, wie die Präsidentin die Sitzung führe. So könne sie ein Parlament

in Anatolien führen, aber nicht in Deutschland. Während des Redebeitrags erteilte die Präsidentin dem Abgeordneten zwei Ordnungsrufe. Auch er kam dem nachfolgenden Sitzungsausschluss nicht nach. Das gegen die Maßnahmen angestrebte Organstreitverfahren bleib, wie zuvor auch ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung⁴, erfolglos. Nach Ansicht des VerfGH wurden die Antragsteller nicht in ihren Abgeordnetenrechten verletzt. Der Gerichtshof legt in seiner Entscheidung ausführlich den verfassungsrechtlichen Maßstab für Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten dar. Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung sei erreicht, sobald die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den Hintergrund rücke und im Vordergrund eine bloße Provokation, eine Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter stehe. Der Gerichtshof setzt sich in diesem Zusammenhang mit der in Rechtsprechung und Literatur erörterten Frage auseinander, ob es ein „absolutes Verbot“ der Kritik an der Sitzungsleitung gibt. Für ein solches sieht er allerdings keinen nachvollziehbaren Grund. Sachlich vorgetragene Kritik dürfe nicht zum Anlass von Ordnungsmaßnahmen genommen werden, zumal die Möglichkeit einer Erörterung im Präsidium nicht jedem Mitglied des Parlaments gegeben sei. Schließlich sei auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR keine abweichende Auslegung der Landesverfassung angezeigt. Unter Anwendung dieser Maßstäbe seien die ergangenen Ordnungsmaßnahmen nicht zu beanstanden. Dies gelte auch, soweit sie sich auf die Kritik an der Sitzungsleitung bezogen. Die Einschätzung der Präsidentin, dass die Äußerung, so könne sie ein Parlament in Anatolien führen, nicht aber in Deutschland, stelle eine schwerwiegende Ordnungsverletzung dar, sei angesichts des wegen seines diskriminierenden Charakters gravierenden persönlichen Angriffs nicht zu beanstanden.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**⁵ beschäftigte sich mit der Frage, ob ein Fraktionsausschluss wegen Kontakten zur rechtsextremen Szene möglich ist. Ein Abgeordneter einer Landtagsfraktion hatte an mehreren Veranstaltungen teilgenommen, die von „bekannten Rechtsextremisten“ organisiert worden waren und war daraufhin aus der Fraktion ausgeschlossen worden. Der VerfGH stellte fest, dass neben den formellen Voraussetzungen, insbesondere der Anhö-

¹ Dr. Jasper Prigge ist Rechtsanwalt in Düsseldorf.

² BVerfG, Beschluss vom 17.09.2019 – 2 BvE 2/18, juris.

³ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.07.2019 – 1 GR 2/19, juris.

⁴ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.01.2019 – 1 GR 1/19, juris.

⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29.01.2019 – VG O 18/18, juris.

rung des Betroffenen, auch die materiellen Voraussetzungen für einen Ausschluss vorlagen. Der Beschluss der Fraktion sei willkürfrei, insbesondere sei die Fraktion von einer zutreffenden Tatsachengrundlage ausgegangen. Die inhaltliche Bewertung, ob das vorgeworfene Verhalten einen „wichtigen Grund“ für den Fraktionsausschluss darstelle, unterfalle dem Wertungsspielraum der Fraktion. Allein in ihrer Definitionsmacht liege die Einschätzung, ob ein Kontakt zur „extremistischen Szene“ mit ihrem politischen Selbstverständnis und ihren politischen Zielsetzungen vereinbar sei. Es komme auch nicht darauf an, ob der Betroffene der Fraktion bewusst und gezielt geschadet habe.

Nach denselben Grundsätzen und unter Bezugnahme auf den VerFGH Rheinland-Pfalz befand der **VerFGH Schleswig-Holstein**⁶ den Ausschluss einer Abgeordneten aus einer Landtagsfraktion für rechtmäßig. Die Fraktion warf der Abgeordneten vor, für den rechten Verein „Gedächtnisstätte e. V.“ auf ihrer Webseite geworben zu haben und sich trotz einer späteren Presseberichterstattung zu keiner Zeit von diesem öffentlich distanziert zu haben. Vor diesem Hintergrund sei der Ausschluss, so der VerFGH, nicht als willkürlich zu beurteilen. Die Fraktion habe den Ausschluss auch nicht auf erkennbar falsche Tatsachen gestützt.

Äußerungen von Abgeordneten waren zuletzt mehrfach Gegenstand in Verfahren vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Das Thüringer OLG⁷ lehnte den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung einer sächsischen Linken-Abgeordneten gegen einen AfD-Abgeordneten aus Thüringen ab, der im Plenum des Thüringer Landtags gesagt hatte, die Antragstellerin sei verantwortlich, dass Polizisten geschlagen, Polizeiautos sowie Barrikaden brennen würden und sie Sachen, Polizeiautos und Barrikaden anzünde. Das LG Erfurt⁸ hatte darin noch eine unwahre Tatsachenbehauptung gesehen, die auch durch die Abgeordnetenindemnität nach Art. 55 Abs. 1 ThürVerf nicht geschützt sei, und die erlassene einstweilige Verfügung auch nach Durchführung der mündlichen Verhandlung aufrecht erhalten. Das OLG sah dies anders. Der Begriff der Äußerung sei weit zu verstehen und erfasse auch Tatsachenbehauptungen. Von dem Indemnitätsschutz ausgenommen seien gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nur Straftaten im Sinne der §§ 103, 187 und 188 StGB. Der objektive Tatbestand der

Verleumdung gem. § 187 StGB sei vorliegend aber (noch) nicht erfüllt. Wenn überhaupt habe der Antragsgegner mit Eventualvorsatz gehandelt, nicht aber in positiver Kenntnis. Die gegen das Urteil des OVG zum **ThürVerfGH**⁹ erhobene Verfassungsbeschwerde hatte keinen Erfolg. Das Gericht zieht den Indemnitätsschutz weit. Nicht nur straf- und disziplinarrechtliche Sanktionen, sondern jede außerparlamentarische beeinträchtigende staatliche Maßnahme sei ausgeschlossen. Dies schließe Entscheidungen der Zivilgerichte, beispielsweise in Bezug auf Schadensersatz, Unterlassung, Widerruf und Vollstreckung, ein. Für eine solche Auslegung spreche neben dem Wortlaut der Norm, dass bereits die Möglichkeit des Betreibens von Verfahren, die an Äußerungen des Abgeordneten anknüpfen, die parlamentarische Diskussion und damit auch die parlamentarische Willensbildung einschränke. Im Ergebnis liege ein Verfahrenshindernis vor. Dabei ist dem ThürVerfGH durchaus vor Augen, dass die weitreichende Indemnität zu einer Einschränkung des Justizgewährungsanspruchs und des Ehrschutzes führt, diese werde aber durch die Verfassung selbst hervorgerufen, welche der Indemnität insoweit den Vorrang einräume. Im Ergebnis stimmt das Gericht dem OLG zu, dass es für eine Verleumdung zumindest an einer Äußerung „wider besseres Wissen“ fehle, der Antragsgegner insoweit mit Eventualvorsatz gehandelt habe.

Nicht durchsetzen konnte sich die AfD-Fraktion in Thüringen in einem weiteren einstweiligen Verfügungsverfahren gegen die NRW-Landtagsfraktion der SPD und ihre innenpolitische Sprecherin. Diese hatten in einem Beitrag auf der Internetseite der Fraktion behauptet, eine Abgeordnete der Verfügungsklägerin habe 2015 eine Kleine Anfrage eingereicht, in der sie eine Zählung aller Homo-, Bi- und Transsexuellen in Thüringen verlangt habe. Anlass war die Einstufung der AfD als „Prüffall“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz. Die Verfügungsbeklagten waren der Meinung, so die Überschrift der Mitteilung, die „Verfassungsfeindlichkeit der AfD schon länger offenkundig“. Die vom **LG Köln**¹⁰ erlassene einstweilige Verfügung hob das **OLG Köln**¹¹ auf und wies den Antrag auf ihren Erlass zurück. Die Verfügungsklägerin sei zwar unmittelbar durch die Veröffentlichung in ihrem Persönlichkeitsrecht betroffen. Denn das Verhalten einer Abgeordneten werde als symptomatisch für die Verfügungsklägerin

⁶ VerFGH Schleswig-Holstein, Urteil vom 29.08.2019 – LVerfG 1/19, BeckRS 2019, 19945.

⁷ Thüringer OLG, Urteil vom 08.06.2016 – 7 U 108/16.

⁸ LG Erfurt, Urteil vom 21.01.2016 – 3 O 1584/15.

⁹ ThürVerfGH, Beschluss vom 09. Januar 2019 – 40/16, juris.

¹⁰ LG Köln, Urteil vom 16.01.2019 – 28 O 369/18, nicht veröffentlicht.

¹¹ OLG Köln, Urteil vom 11.07.2019 – 15 U 24/19, juris.

bewertet. Allerdings liege, anders als das LG meine, keine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts vor. Der Vorfall werde nur „schlaglichtartig“ reaktualisiert und stelle aus Sicht des durchschnittlichen Lesers nur eine Vereinfachung und Vergrößerung des damaligen Geschehens nach Ablauf und Inhalt dar. Diese „Vergrößerung und Überspitzung“ führe angesichts des im politischen Bereich nach Auffassung des Senats großzügigeren Maßstabs dazu, dass der Tatsachekern hinter der Meinung zurücktrete. Die Bewertung setze zudem auf einem unstrittig wahren Tatsachekern auf. Es dürfe auch nicht vergessen werden, setzt der Senat hinzu, dass die Frage nach (vorhandenen) Zahlen immer auch impliziere, dass zuvor gezählt worden sein müsse; dies als „Aufforderung“ zum Zählen zu verstehen und zu bewerten, sei nicht ganz fernliegend.

Mediales Aufsehen hat der Beschluss des **LG Berlin**¹² in Sachen Renate Künast erregt, in dem eine datenschutzrechtliche Gestattung zur Herausgabe von Nutzerdaten durch Facebook zunächst in weiten Teilen abgelehnt wurde. Wegen eines Zwischenrufs, den Künast im Jahr 1986 als Berliner Abgeordnete im Parlament getätigt hatte, wurde sie in Kommentaren mit Schimpfworten wie „Schlampe“, „Drecks Fotze“ oder „Sondermüll“ belegt. Um zivilrechtlich gegen die ihr namentlich nicht bekannten Nutzer vorgehen zu können, beantrage sie gem. § 14 Abs. 3 TMG, dass Facebook deren Daten herausgeben darf. Das LG sah die Äußerung weitgehend als „noch“ von der Meinungsäußerung gedeckt an. Die Grenze zur Schmähkritik sei nicht überschritten, da ein Sachbezug vorliege. Künasts Beschwerde half das **LG Berlin**¹³ teilweise ab, schob die Verantwortung aber der Antragstellerin zu. Diese habe erst im Beschwerdeverfahren den Ausgangspost vorgelegt, der von einer der bekanntesten „Fake-News“-Seiten im deutschsprachigen Raum stamme. Deren Betreiber sei, wie die Kammer zwischenzeitlich aus einem anderen Verfügungsverfahren wisse, Verantwortlicher von Artikeln, die in erster Linie der Verächtlichmachung von Personen des öffentlichen Lebens dienten. Vor diesem Hintergrund sei abweichend von der bisherigen Einschätzung der Kammer nicht davon auszugehen, dass die Nutzer annehmen durften, dass die im Ausgangspost wiedergegebene Äußerung so wie zitiert vollständig von der Antragstellerin stammten. Auch wenn das LG sich im Ergebnis völlig zu Recht korrigiert, überzeugt die Begründung nicht vollends. Denn das Gericht gesteht der An-

¹² LG Berlin, Beschluss vom 09.09.2019 – 27 AR 17/19, juris.

¹³ LG Berlin, Beschluss vom 21.01.2020 – 27 AR 17/19, in: K&R 2020, 231 ff.

tragstellerin im weiteren Verlauf zu, dass die Kommentare keine Sachauseinandersetzung darstellen. Wenn dies der Fall ist, so erschließt sich nicht, warum die von der Kammer hervorgehobene Person des Seitenbetreibers überhaupt relevant sein soll. Soweit das LG Berlin der Beschwerde Künasts nicht abgeholfen hat, ist die Sache in zweiter Instanz dem Kammergericht Berlin¹⁴ vorgelegt worden, das – anders als das LG Berlin – in weiteren sechs Äußerungen einen so massiven diffamierenden Gehalt erkannte, dass sie als Schmähkritik bzw. dem gleichgestellte Formalbeleidigung einzuordnen seien, im Übrigen aber einen Anspruch auf Herausgabe der Nutzerdaten ablehnte. Das Kammergericht Berlin hat eine Rechtsbeschwerde gegen seine Entscheidung nicht zugelassen, so dass diese nun rechtskräftig ist. Bezogen auf die insgesamt zehn Beiträge, die nun auch das Kammergericht Berlin letztlich nicht als Beleidigung bewertete, könnte allenfalls noch eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht zum Erfolg führen. Es bleibt daher abzuwarten, ob dieser Rechtsstreit noch eine Fortsetzung findet¹⁵.

Um eine weitere Entscheidung reicher ist die Judikatur zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch Fraktionen. Eine Landtagsfraktion wollte im Dampfgebläsehaus der Jahrhunderthalle Bochum einen „Bürgerdialog“ durchführen, was die privatrechtlich organisierte Betreibergesellschaft, ihrerseits 100 %-ige Tochter der Stadt, ablehnte. Das **VG Gelsenkirchen**¹⁶ gab einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz statt und verpflichtete die Stadt, einen Zugang nach den allgemeinen für die Vergabe geltenden Bestimmungen durch Einwirkung auf die Betreiberin zu gewähren. Es handele sich bei dem begehrten Veranstaltungsort um eine öffentliche Einrichtung. In der Vergangenheit sei er auch durch andere Fraktionen genutzt worden, sodass die Stadt im Ergebnis durch die Vergabepaxis gebunden sei. Offen ließ die Kammer, ob eine zu erwartende fehlende Vermietbarkeit der übrigen Räumlichkeiten der Jahrhunderthalle infolge einer Veranstaltung der Antragstellerin in nur einem kleinen abgetrennten Bereich die Antragsgegnerin

¹⁴ Kammergericht Berlin, Beschluss vom 11.03.2020 – 10 W 13/20, (noch) nicht veröffentlicht, s. aber Pressemitteilung Nr. 21/2020 vom 24.03.2020, <https://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit/2020/pressemitteilung.911281.php> (abgerufen am 24.03.2020).

¹⁵ Nicht auszuschließen ist dies nach M. Hoppenstedt, Künast siegt vor Gericht in Hate-Speech-Verfahren, Süddeutsche Zeitung vom 24.03.2020, <https://www.sueddeutsche.de/digital/re-nate-kuenast-beleidigung-facebook-kammergericht-1.4855652> (abgerufen am 24.03.2020).

¹⁶ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 08.04.2019 – 15 L 530/19, juris.

grundsätzlich berechtigte, der Antragstellerin nur die Anmietung der gesamten Jahrhunderthalle anzubieten. Es fehle jedenfalls an einer Konkretisierung, warum die geplante politische Veranstaltung der Antragstellerin als Risikoveranstaltung einzustufen sei.

Eine Fraktion oder Gruppe hat nach einer im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes ergangenen Entscheidung des **VG Hannover**¹⁷ gegenüber einer kommunalen Vertretung keinen Anspruch darauf, dass der Abgeordnetenanteil einer Reisedelegation für eine repräsentativen Zwecken dienende Reise spiegelbildlich zum Kräfteverhältnis in der Vertretung zusammengestellt wird. Damit schließt sich die Kammer dem VG Koblenz an, das zu einer ähnliche Fallkonstellation ausgeführt hat, eine analoge Anwendung der für Ausschüsse geltenden Regelung der Gemeindeordnung scheidet aus, da nicht die Organisation der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderates betroffen sei. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gelte, so das VG Hannover, nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien bzw. ihrer Teil- und Hilfsorgane, die an der Erfüllung der dem Plenum zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des (Gemeinde-)Volkes mitwirken. Dieser verfassungsrechtliche Hintergrund gebiete es nicht, dass eine Fraktion als wehrfähige Innenrechtsposition geltend machen könne, andere kommunale Gremien als diejenigen der Vertretung seien entsprechend dieser Regelung als verkleinertes Abbild des Plenums zu bilden. Die teilnehmenden Abgeordneten könnten daher durch Beschluss der Vertretung letztlich aufgrund eines freien Spiels der politischen Kräfte bestimmt werden. Aus dem Gleichbehandlungsanspruch der Fraktion folge nichts anderes, denn es fehle an einem Zusammenhang mit der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung der Vertretung. Schließlich könne sich die Antragstellerin auch nicht darauf berufen, in der Vergangenheit seien Delegationen üblicherweise nach dem Kräfteverhältnis der Fraktionen besetzt worden. Darauf komme es mangels wehrfähiger Innenrechtsposition nicht mehr an.

Mit der Reichweite des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes setzte sich auch der **Niedersächsische Staatsgerichtshof**¹⁸ auseinander, als er entschied, dass der Landtag keine verfassungsmäßigen Rechte der AfD-Fraktion durch eine Änderung des Stiftungsgesetzes verletzt hat, derzufolge der Stiftungsrat der „Stiftung

niedersächsische Gedenkstätten“ statt mit Vertretern jeder der dem Landtag angehörenden Fraktionen nunmehr mit vier Vertreterinnen oder Vertretern des Landtages besetzt wird.

¹⁷ VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris.

¹⁸ Nds. StGH, Urteil vom 15. Januar 2019 – 1/18, juris; dazu schon J. Prigge, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2019, 159 (159 f.).

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Parteien und Wahlrecht

Frederik Orlowski¹

Für gewöhnlich fristet das Wahlrecht, seiner fundamentalen Bedeutung für eine funktionierende Demokratie zum Trotz, in der breiten Öffentlichkeit eher ein Nischendasein. Anders verhielt es sich jedoch im Berichtsjahr 2019, in dem wahlrechtliche Themen wiederholt das Scheinwerferlicht einer breiten öffentlichen Berichterstattung auf sich zogen. Das Grundrauschen dieser Berichterstattung rührte dabei – losgelöst von einem konkret zu entscheidenden Fall – von der Streitfrage² um die verfassungskonforme, insbesondere auf eine Reduzierung der Abgeordnetenzahl hin zielende Neugestaltung des Bundestagswahlrechts her.³ Das Erreichen einer befriedigenden Lösung dieser Frage erscheint zum jetzigen Zeitpunkt weiter entfernt als je zuvor zu sein, sodass diese Begleitmusik wohl auch im kommenden Jahr nicht verstummen wird.

Abseits dessen rückte im Hochsommer abermals das Land Sachsen, in dem später im September der 7. Landtag gewählt wurde, ins Zentrum der bundesdeutschen Aufmerksamkeit. Den Anlass hierfür bot – wie schon im Rahmen zur Wahl des 6. Landtages – abermals die AfD, die im Zuge der Aufstellung ihrer Landesliste spannende Rechtsfragen provozierte und

damit sowohl den SächsVerfGH⁴ als auch das BVerfG⁵ auf den Plan rief. Mehr noch: Stützt man seine Beobachtungen auf das mit dem Urteil des SächsVerfGH einhergegangene überwältigende Medienecho, könnte man meinen, die Leipziger Verfassungsrichter hätten eine Revolution geübt.⁶ Was war passiert? Der Fall findet seinen Ausgangspunkt darin, dass die AfD Sachsen 61 Bewerber auf der Landesliste für die Wahl im September aufstellte. Im Juli beschloss jedoch der Landeswahlausschuss, dass die Bewerber auf den Plätzen 19 bis 61 zu streichen seien. Der Grund: die Aufstellungsversammlungen der AfD im Februar und März seien nicht als einheitliche Aufstellungsversammlungen zu bewerten. Dafür sprächen verschiedene Formalia (Tagesordnung, Teilnehmerzahlen etc.) sowie die Änderung des Wahlverfahrens. Eine solche gemeinsame (einzige) Versammlung der Mitglieder der Partei fordere aber § 21 Abs. 1 SächsWahlG (entspricht § 21 Abs. 1 BWahlG), wonach von den Parteien nur benannt werden kann, „wer in einer Mitgliederversammlung zur Wahl eines Wahlkreisbewerbers oder in einer besonderen oder allgemeinen Vertreterversammlung hierzu gewählt worden ist“ [Hervorhebung nur hier]. Seine Besonderheit findet der vorgetragene Fall nun aber darin, dass sich der angerufene VerfGH Sachsen – anders als das BVerfG⁷ – zu der Frage, ob ein Wahlfehler vorliegt, tatsächlich äußerte; und das bereits vor der Wahl. Dies ist insoweit beachtlich, als dass das Dogma, wonach Rechtsschutz im Wahlrecht grundsätzlich erst nach der Wahl zu erfahren ist, gleich einer

¹ Frederik Orlowski ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² So wurde im April 2019 bekannt, dass eine Arbeitsgruppe zum Wahlrecht mit Vertretern aller Fraktionen nicht zu einem Kompromiss gelangt ist; dazu *Eckart Lohse*, Mit stumpfem Bohrer, FAZ v. 15.04.2019, S. 1; das Scheitern einordnend, verbunden mit der Forderung nach einem „Neustart“ für das personalisierte Verhältniswahlrecht, *Christoph Schönberger/Sophie Schönberger*, Die Lebenslüge des deutschen Wahlrechts, FAZ v. 09.05.2019, S. 6.

³ Auch im Frühjahr 2020 ist das Problem noch nicht gelöst; vielmehr sorgte abseits der Vorschläge von FDP/Linke/Grünen (BT Drs. 19/14672) und SPD (dargelegt etwa in einem Gastbeitrag von *Carsten Schneider*, So will die SPD das Wahlrecht erneuern, Der Spiegel v. 27.02.2020, abrufbar unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlrecht-der-reformvorschlag-der-spd-a-41fe8650-0aa0-434f-bca3-a53c00a2a138> [letzter Zugriff 31.03.2020]) der Vorschlag von *Karl-Rudolf Korte*, Der Bundespräsident muss das Wahlrecht ordnen, FAZ v. 30.01.2020, S. 6, für Furore, wonach der Bundespräsident eine Entscheidung über das Bundestagswahlrecht herbeiführen solle. Diesen Vorschlag kritisiert wiederum *Hans-Günter Henneke*, Steinmeier ist nicht Hindenburg, FAZ v. 13.02.2020, S. 6.

⁴ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris; zugleich auch eine Besprechung der Verfahren VerfGH Sachsen, Beschluss v. 16.08.2019 – Vf. 75-IV-19 – und VerfGH Sachsen, Beschluss v. 16.08.2019 – Vf. 78-IV-19 (HS) – und VerfGH Sachsen, Beschluss v. 16.08.2019 – Vf. 86-IV-19 (HS) – sowie VerfGH Sachsen, Urteil v. 25.07.2019 – Vf. 77-IV-19 (e.A.), Vf. 82-IV-19 (e.A.), alle jeweils verfügbar bei juris.

⁵ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 18.07.2019 – 2 BvR 1301/19, juris.

⁶ Statt vieler etwa *Matthias Kamann*, „So etwas hat noch kein Gericht gemacht“, Die Welt v. 27.07.2019, abrufbar unter https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article197548259/So-etwas-hat-noch-kein-Gericht-gemacht.html [letzter Zugriff 31.03.2020], der in diesem Interview mit *Martin Morlok* hervorhebt, dass das Gericht „Neuland“ betreten habe; die Süddeutsche Zeitung platzierte den Bericht über das Urteil aus Sachsen – was für eine landesrechtliche Wahlthema bemerkenswert ist – sogar auf der Titelseite: *Ulrike Nimz*, Teilerfolg für Sachsen AfD im Listenstreit, SZ v. 26.07.2019, S. 1.

⁷ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 18.07.2019 – 2 BvR 1301/19, juris. Die Karlsruher Richter nahmen die Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung an. Diese seien mangels hinreichender Begründung bereits unzulässig: Der Antragsteller habe sich nicht zur Befassung durch das Landesverfassungsgericht geäußert und darüber hinaus entscheidungserhebliche Unterlagen nicht vorgelegt.

Monstranz durch die bundesrepublikanische Literatur getragen und in der Rechtsprechung praktisch nie angerührt oder gar in Frage gestellt wurde.⁸ Dies hat nun erstmals das Leipziger Gericht getan. Nicht in einem – wie man vermuten könnte – revolutionären, gar disruptiven Akt; vielmehr entwickelte das Gericht behutsam neue Maßstäbe. Symptomatisch für diese überlegte Entwicklung ist die voranstehende Selbstversicherung des Gerichts, dass es „an der grundsätzlichen Sperrwirkung des Wahlprüfungsverfahrens (...) auch in Ansehung von – teils fundamentaler – Kritik im Schrifttum fest[hält]“.⁹ Das Gericht schien sich darüber hinaus etwaiger Geister, die es rief, bewusst gewesen zu sein, und benannte kurzerhand selbst etwaige Konsequenzen seiner Rechtsprechung beim Namen: „Wären alle Entscheidungen, die sich unmittelbar auf die Vorbereitung und Durchführung der Wahl beziehen, vor dem Wahltermin mit Rechtsmitteln angreifbar, käme es in dem Wahlorganisationsverfahren, das durch das Ebenen übergreifende Zusammenspiel der einzelnen Wahlorgane mit zahlreichen zu beachtenden Terminen und Fristen geprägt ist, zu erheblichen Beeinträchtigungen.“¹⁰ Diese Folgewirkungen hielten die Richter aber nicht davon ab, einen ganz und gar wegweisenden Satz zu formulieren, der zumindest auf den ersten Blick mit einer Vielzahl sicher geglaubter Gewissheiten bricht: „Ein dem Wahlakt vorgehender Rechtsschutz (hier im Wege der Verfassungsbeschwerde) ist aber vor dem Hintergrund der die effektive Geltendmachung subjektiver Rechte gewährleistenden Art. 38 Satz 1, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf von Verfassung wegen geboten, wenn und soweit eine Entscheidung eines Wahlorgans auf einem besonders qualifizierten Rechtsverstoß beruht und voraussichtlich einen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht begründete, der erst nach der Wahl beseitigt werden könnte und möglicherweise zu landesweiten Neuwahlen führte.“¹¹ Diese neue Grundausrichtung unterfüttert das Gericht insbesondere mit dem Zweck, der dem Vorrang der Wahlprüfung zugrunde liegt: die Gewährleistung eines störungsfreien und ordnungsgemäßen Wahlablaufs. Basierend auf diesem herausgearbeiteten Zweck ergebe sich sodann aber auch die Notwendigkeit einer Beschränkung des grund-

sätzlichen Vorrangs: „Eine Ausnahme ist insbesondere in Fällen in Betracht zu ziehen, in denen der Zweck des störungsfreien, ordnungsgemäßen Ablaufs einer Wahl, die ihrer Kreationfunktion genügt, nicht nur nicht erreicht, sondern gravierend verfehlt wird, weil bereits der Wahlakt selbst im Schatten eines voraussichtlichen Wahlfehlers von außerordentlichem Gewicht durchgeführt wird. In einem derartigen Ausnahmefall stehen sich das Gebot effektiver Rechtsschutzgewähr aus Art. 38 Satz 1, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf und die aus Art. 45 SächsVerf folgende, in § 48 SächsWahlG ausgeformte Konzentration auf den nachgehenden Rechtsschutz durch Wahlprüfung als Verfassungsgüter von Gewicht in einer Weise gegenüber, die durch einen Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens nicht mehr angemessen zum Ausgleich gebracht wird (...).“¹² Dieser, von teleologischen Erwägungen getragene, Zugriff auf die Frage des „Ob“ des Rechtsschutzes vor Wahlen, überzeugt: Zum einen, weil er berücksichtigt, dass die Versagung des Ganges vor Gericht vor dem Wahlakt für sich keinen Selbstzweck darstellt. Zum anderen, weil die sich aus diesem Verständnis der wahlrechtlichen Vorschriften speisenden Schlussfolgerungen zu einem in der konkreten Situation interessengerechten Ergebnis führen: Niemand kann wollen, dass Wahlen abgehalten werden, über die zugleich das Damoklesschwert einer quasi sicheren Neuwahl schwebt. Mehr als deutlich spiegelt sich in dem Urteil aber wieder, dass die Richter darum bemüht waren, nur punktuell Abhilfe zu schaffen – gerade aber nicht das gesamte althergebrachte Konzept des Rechtsschutzes in Bezug auf Wahlen ins Wanken bringen wollten: Zum einen verteilt das Gericht die Last der Entscheidung auf mehrere Schultern und sendet einen gesetzgeberischen Appell an den Landtag in Dresden;¹³ zum anderen war es darum bemüht, qualifizierte Voraussetzungen zu normieren. Hierfür hielt es zum einen an vertrauten Kategorien wie der „Mandatsrelevanz“ fest und stellte insgesamt klar, dass „ein außerordentlich gewichtiger Wahlfehler (...) regelmäßig nur und erst dann vor[liegt], wenn er dazu führen kann, dass die Wahlen insgesamt und landesweit zu wiederholen sein werden.“¹⁴ Darüber hinaus sei die Anrufung des Gerichts vor der Wahl nur möglich, wenn eine Entscheidung eines Wahlor-

⁸ Zur Kritik hieran etwa *Wolf-Rüdiger Schenke*, Die Garantie eines Wahlrechtsschutzes durch Artikel 19 IV GG, in: NJW 2020, S. 122 ff.

⁹ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 45.

¹⁰ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 44.

¹¹ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 60.

¹² VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 62, mit Verweis auf *Martin Morlok/Alexandra Bäcker*, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 ff.

¹³ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 73.

¹⁴ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 72.

gans (objektiv) willkürlich ist oder auf einem bewussten Missbrauch von Entscheidungsgewalt beruht, wobei beides jeweils offenkundig feststehen müsse. Um diesen Punkt hervorzuheben, sah sich das Gericht gar dazu veranlasst, diesen Trias drei Mal im Urteil hintereinander niederzuschreiben,¹⁵ sodass hierdurch die Hürden auch für künftige Verfahren eindeutig benannt sind. Diese gebetsmühlartige Repetition der Prüfungsschwelle kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass allen drei Merkmalen ein subjektives Moment innewohnt. Am stärksten tut sich dies bei der abschließenden Kontrollfrage hervor, ob die willkürliche bzw. missbräuchliche Entscheidung eines Wahlorgans „offenkundig“ feststeht. Wann ist etwas offenkundig? Die Meinungen hierzu dürften auch mit Blick auf künftige Verfahren sicherlich nicht einhellig sein.¹⁶

Nachdem also das Gericht, mal mehr, mal weniger auf vertrauten Pfaden wandelnd, die grundsätzlichen Voraussetzungen für Rechtsschutz vor Wahlen entwickelt hat, wendet es sich den materiellen Fragen zu. Bemerkenswert ist hierbei in Bezug auf den Aufbau des Urteils, dass sich die Ausführungen bezüglich der Auslegung des einschlägigen Wahlgesetzes in der Zulässigkeit, und nicht – wie es vielleicht zu erwarten gewesen wäre – in der Begründetheit wiederfinden. Nichtsdestotrotz bekennt das Gericht Farbe und beurteilt die Entscheidung des Landeswahlausschusses, der auf das Erfordernis einer einheitlichen Aufstellungsversammlung pochte, als „klar rechtswidrig“.¹⁷ Zu diesem Ergebnis gelangt es, indem es sich dem § 21 Abs. 1 SächsWahlG und der Frage, wie „einer“ zu verstehen sei, mittels der klassischen juristischen Auslegungsmethoden unter Heranziehung der einschlägigen Fachliteratur annähert: So erwägt es, dass „einer“ sowohl als Zahlwort wie auch als unbestimmter Artikel verwendet werden kann, „so dass Raum für eine Aufteilung des Aufstellungsaktes in mehrere, je für sich getrennte Mitgliederversammlungen bleibt.“¹⁸ Richtigerweise kommt das Gericht

also zu dem Ergebnis, dass die Rechtslage in der Rechtsprechung noch nicht eindeutig geklärt ist. Dementsprechend sei der Losung „in dubio pro libertate“¹⁹ folgend – ohne den Rechtsstreit aber tatsächlich auch zu entscheiden – eine zulassungsfreundliche Betrachtung geboten.²⁰ Daraus folge, „dass [durch den Landeswahlausschuss] eine Verletzung eines Grundsatzes der Einheitlichkeit der Aufstellungsversammlung nur und erst dann festgestellt werden darf, wenn klar und eindeutig eine eigenständige, neue Versammlung vorliegt, die für sich auch in Anspruch nimmt, zur Neuaufstellung der gesamten Landesliste befugt und berufen zu sein.“²¹ Dementsprechend sei also die Entscheidung des Landeswahlausschusses „klar rechtswidrig“.²² Diese Ausführungen überzeugen letztlich vom Ergebnis her, nicht aber methodisch. Insbesondere wirft die Argumentation, die auf eine „klar rechtswidrige“ Entscheidung hinausläuft, insoweit Fragen auf, als dass das Gericht selbst einräumt, dass die Rechtslage ja keinesfalls eindeutig geklärt sei. Hierauf basierend mittels eines Zweifelsatzes („in dubio pro libertate“) zu dem doch recht eindeutigen Ergebnis einer klar rechtswidrigen Entscheidung zu gelangen, erklärt sich nur mit einem Blick auf die Folge (ein deutlich mandatsrelevanter Wahlfehler, der zu Neuwahlen führen muss),²³ trotz derer eine Versagung von Rechtsschutz de lege lata gleichwohl vertretbar gewesen wäre.

Tragödie in Sachsen, erschienen am 09.07.2019 auf Verfassungsblog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/demokratische-tragoedie-in-sachsen/> [letzter Zugriff 31.03.2020], wobei die Autoren dieses Argument – soweit ersichtlich – zuerst in die öffentliche Debatte getragen haben. Ein Blick lohnt sich hier auch auf die Kommentarspalte, die – Stand 31.03.2020, 10 Uhr MEZ – für den Verfassungsblog rekordverdächtige 381 Kommentare verzeichnet und ein öffentliches Forum für eine doch eher seltene, in überwiegenden Teilen aber sachliche Diskussion, auch zu diesem Aspekt bietet.

¹⁵ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 66, 68, 70.

¹⁶ Die hier zu erwartende Debatte erinnert stark an den „Klassiker“ des Staatsorganisationsrechts in Bezug auf die Frage des „Ob“ eines materiellen Prüfungsrechts des Bundespräsidenten. Auch hier wird u.a. als vermittelnde Lösung eine „Evidenzkontrolle“ befürwortet; zum Ganzen statt vieler nur *Hinnerk Wißmann*, *Jenseits von Staatsnotar und Staatsleitung: Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten*, in: ZJS 2014, S. 627 (632 ff.) mwN.

¹⁷ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 86.

¹⁸ Für dieses Argument verweist das Gericht auf den anlässlich des zu besprechenden Falles erst veröffentlichten Beitrag von *Sophie Schönberger/Christoph Schönberger*, *Demokratische*

¹⁹ Abermals unter Hinweis auf *Martin Morlok/Alexandra Bäcker*, Zugang verweigert: Fehler und fehlender Rechtsschutz im Wahlzulassungsverfahren, in: NVwZ 2011, S. 1153 (1159).

²⁰ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 82.

²¹ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 85.

²² VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 86.

²³ Diese Folgen thematisieren insbesondere *Sophie Schönberger/Christoph Schönberger*, *Demokratische Tragödie in Sachsen*, erschienen am 09.07.2019 auf Verfassungsblog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/demokratische-tragoedie-in-sachsen/> [letzter Zugriff 31.03.2020]; als „verfassungspolitische Bedeutung der Entscheidung“ würdigt diesen Aspekt *Winfried Kluth*, *Außerordentlicher Wahlrechtsschutz durch den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen – Beginn einer Trendwende?*, in: LKV 2019, S. 501 (504).

Zu einer solchen teilweisen Versagung gelang das Gericht schließlich auch mit Blick auf die Frage ob der Zulassung der Listenplätze 31 bis 61. In Bezug auf die Zulassung dieser Plätze stand die Frage im Raum, ob die nachträgliche Änderung des Wahlverfahrens einen Verstoß gegen das Gebot der Gleichheit der Wahl darstellt. Einen solchen bejahte das Gericht – ohne aber, und dies ist unter Berücksichtigung der zuvor getroffenen Wertungen bemerkenswert – in der Folge auch Rechtsschutz zu gewähren. Hierzu stellte das Gericht fest: „Für die Bestimmung der Listenplätze ab Platz 31 bewirkt der nachträgliche Wechsel des Wahlverfahrens indes eine Veränderung der Bedingungen für das Listenaufstellungsverfahren. Diese abstrakte Beeinträchtigung des Grundsatzes der Wahlgleichheit schließt es jedenfalls aus, die Entscheidung des Landeswahlausschusses über die Zurückweisung der Listenplätze 31 bis 61 als klar rechtswidrig zu werten, ohne eine konkrete Beeinträchtigung der Wahlchancen einzelner potentieller Listenbewerber feststellen zu müssen.“²⁴ Diese Feststellung ist insoweit überraschend, als dass die Frage hinsichtlich der Verletzung der Chancengleichheit der Bewerber durch das Wahlverfahren wohl ähnlich umstritten ist wie die hinsichtlich des Verständnisses des § 21 Abs. 1 SächsWahlG; das Gericht sich nun aber scheut, Rechtsschutz zu gewähren. Dies macht nunmehr deutlich, dass die Festlegung, ob etwas „klar rechtswidrig“ ist, gerade eben nicht praktisch eindeutig zu treffen ist. Andererseits ist die vom Gericht getroffene Entscheidung unter Würdigung der tatsächlichen Umstände gut nachvollziehbar: Vor der Wahl wurden für die AfD ca. 26 % der Zweitstimmen, d.h. etwa 32 Mandate, prognostiziert,²⁵ sodass – anders als in Bezug auf die Listenplätze 18 bis 30 – eine restriktive Handhabung der Rechtsschutzgewährung in Bezug auf die Mandatsverteilung im Parlament nicht mehr so sehr ins Gewicht fällt; für das Gericht also keine Not mehr bestand, die zu Beginn hoch gelegten Hürden abermals zu reißen.

Abschließend gilt es die Frage zu beantworten, ob das Leipziger Urteil faktisch einen Sargnagel für das bisher bekannte, erst nach der Wahl durchzuführende Wahlprüfungsverfahren, darstellt. Dies wird teilweise so erachtet: Demnach sei nun die Büchse der Pandora geöffnet.²⁶ Dagegen spricht aber, dass das Gericht die Büchse selbst schon ein Stück weit wie-

der geschlossen hat, indem es zum einen hohe Hürden aufgestellt und praktisch in Bezug auf die Listenplätze 30 bis 61 gerade auch nicht gerissen, mithin eine restriktive Anwendung aufgezeigt hat. Mehr noch: In einem weiteren Verfahren, betreffend die Freien Wähler, hat der **VerfGH Sachsen**²⁷ darüber hinaus qualifizierte Anforderungen an die substantiierte Möglichkeit der Grundrechtsverletzung gestellt und so i.E. eine erhobene Verfassungsbeschwerde für unzulässig erklärt. Schlussendlich steht aber statt der Gerichtsbarkeit abermals der Gesetzgeber in der Pflicht. Der ganze Sachverhalt hat aufgezeigt, dass das Rechtsschutzverfahren, so wie es aktuell ausgestaltet ist, nicht mehr zeitgemäß ist.²⁸ Hier sollten die Parlamente in den Ländern²⁹ wie im Bund Abhilfe schaffen. Das Urteil ist dementsprechend als parlamentarischer Weckruf zu verstehen.

Wie abzusehen war, erklärte das **BVerfG**³⁰ im Wege einer einstweiligen Anordnung Wahlrechtsausschlüsse in Bezug auf die Wahlen zum Europäischen Parlament für Betreute in allen Angelegenheiten und wegen Schuldunfähigkeit untergebrachter Straftäter für nicht anwendbar. Dies war insoweit zu erwarten, als dass ebenso das **BVerfG**³¹ zu Beginn des Jahres 2019 die inhaltsgleichen Regelungen des BWahlG für unvereinbar mit dem GG erklärte. Darüber hinaus wuchs die Rechtsprechung zum Europawahlrecht – genauer: zum Instrumentarium der Nichtanerkennungsbeschwerde – im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament am 26. Mai durch zwei Beschlüsse um insgesamt dreizehn Randnummern des

²⁴ VerfGH Sachsen, Urteil v. 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), juris Rn. 110.

²⁵ *Sophie Schönberger/Christoph Schönberger*, Demokratische Tragödie in Sachsen, erschienen am 09.07.2019 auf Verfassungsblog, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/demokratische-tragoedie-in-sachsen/> [letzter Zugriff 31.03.2020].

²⁶ Dieses Bild bemüht *Alexander Brade*, Präventive Wahlprüfung, in: NVwZ 2019, S. 1814 (1819).

²⁷ VerfGH Sachsen, Beschluss v. 16.08.2019 – Vf. 93-IV-19 (HS), juris insb. Rn. 11 ff.

²⁸ So auch *Sebastian Roßner*, Rechtsschutz muss rechtzeitig sein, Gastbeitrag v. 31.07.2019 auf LTO, abrufbar unter <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/kandidaten-landtagswahl-wahlzulassung-urteil-rechtsschutz-reform/> [letzter Zugriff 31.03.2020]. Dieser resümiert zutreffend: „Jedenfalls ist es sinnvoll und geboten, alte Zöpfe abzuschneiden und einen der Wahl vorgelagerten, effektiven Rechtsschutz in Fragen der Wahlzulassung zu gewähren.“

²⁹ Anregungen, verbunden mit dem Appell, sich bei einer gesetzgeberischen Ausgestaltung gerade nicht nur auf qualifizierte Rechtsverstöße zu beschränken, finden sich bei *Winfried Kluth*, Außerordentlicher Wahlrechtsschutz durch den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen – Beginn einer Trendwende?, in: LKV 2019, S. 501 (504).

³⁰ BVerfG, Urteil v. 15.04.2019 – 2 BvQ 22/19, juris.

³¹ BVerfG, Beschluss v. 29.01.2019 – 2 BvC 62/14, juris. Diese Entscheidung wurde in dieser Rubrik bereits in der 2019er Ausgabe der MIP besprochen: *Frederik Orlowski*, Parteien im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Wahlrecht, in: MIP 2019, S. 161 (162 f.).

BVerfG.³² Der 2. Senat verwarf beide erhobenen Nichtanerkennungsbeschwerden in Ermangelung eines statthaften Beschwerdegegenstandes. Seit 2013 ermöglicht § 14 Abs. 4a S. 1 EuWG die Anrufung des BVerfG,³³ wenn der Wahlausschuss einen Wahlvorschlag wegen fehlender Parteieigenschaft oder der Eigenschaft als sonstiger politischer Vereinigung (§ 8 Abs. 1 EuWG) abgelehnt hat. Grundsätzlich hat sich dieses Institut, das auch Einzug ins BWahlG (hier in § 18 Abs. 4a) gefunden hat, bewährt; immerhin kam die Norm nun zum vierten respektive fünften Mal zur Anwendung.³⁴ Mit den nun vorliegenden Beschlüssen wurde sie jedoch nochmals weiter konturiert. In Bezug auf den Gegenstand des Verfahrens stellte das Verfassungsgericht fest, dass eine Zurückweisung aufgrund der fehlenden Unterstützungsunterschriften nach § 9 Abs. 5 EuWG gerade nicht von der Nichtanerkennungsbeschwerde erfasst ist. Vielmehr ist dem genannten Verfahren – richtigerweise – einzig und allein die Klärung der Parteieigenschaft zugewiesen.

Ebenso über eine Nichtanerkennungsbeschwerde zu entscheiden hatte das **VerfG Brandenburg**³⁵, wobei in der Sache auch hier nicht über die Parteieigenschaft gestritten wurde. Vielmehr scheiterte die Klägerin bereits an der zu wählenden Vier-Tages-Frist. Richtigerweise hat das Gericht hierzu unter Verweis auf den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl festgestellt, dass eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 51 BbgLWahlG) ausscheidet. Darüber hinaus hat die Klägerin, die im Übrigen auch keinen schriftlichen Antrag eingereicht hat und somit auch die formellen Anforderungen nicht gewahrt hat, sich nicht mit der Begründung des Landeswahlausschusses auseinandergesetzt, sodass – sieht man bereits von den formellen Defiziten ab – kein Raum für materielle Erwägungen des Gerichts verblieb. Gleichfalls im Zuge der Wahl zum Brandenburger Landtag entschied das **VG Cottbus**³⁶ über eine einstweilige Anordnung zwecks Zulassung eines Kreiswahlvorschlags. Anders als der VerfGH in Sachsen rüttelte das Cottbusser Gericht aber nicht am status quo und räumte dem Wahlprüfungsverfahren durch den

Landtag den Vorrang ein, sodass der Antrag i.E. schon nicht statthaft war.

Mit gleich zwei Anfechtungen der bayerischen Landtagswahl 2018 hatte sich das höchste bayerische Gericht in München zu beschäftigen. Im an dieser Stelle zuerst zu besprechenden Verfahren vor dem **BayVerfG**³⁷ rügte der Antragsteller die unterschiedliche Medienpräsenz der Parteien, das System der Parteienfinanzierung, die Existenz der 5 %-Sperrklausel sowie die Verletzung der Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl im Rahmen der innerparteilichen Kandidatenaufstellung. Zu den genannten Punkten verzichtete das Gericht allerdings auf umfassende Ausführungen; vielmehr verwies es auf den Umstand, dass die kritisierten Punkte bereits Gegenstand entsprechender Rügen (desselben Antragstellers) im Rahmen der Landtagswahlen 2008 und 2013 gewesen sind und sich nichts an der Richtigkeit der damaligen rechtlichen Ausführungen geändert hat. Mehr noch: die Richter waren der Ansicht, dass der Verfassungsgerichtshof gar nicht die gerügten Beanstandungen prüfen könne, da einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes die Wahlprüfung durch den Landtag vorausgehen müsse. Damit knüpfen die Richter an ihre eigene ständige Rechtsprechung an, die bis in das Jahr 1947 zurückreicht. Zutreffend lässt sich daraus aber auch schlussfolgern, dass Gegenstand der gerichtlichen Entscheidung nur sein kann, was zuvor auch gegenüber dem Landtag geäußert wurde. Dementsprechend können erst im gerichtlichen Verfahren vorgebrachte Punkte nicht mehr im verfassungsgerichtlichen Verfahren berücksichtigt werden.

Das andere Verfahren vor dem **BayVerfG**³⁸ war zwar ebenfalls nicht von Erfolg gekrönt, wohl aber zulässig und enthält, von der Warte des Parteienrechts aus betrachtet, interessante Ausführungen in Bezug auf die Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien und beantwortet zudem die Frage, ob das Landtagwahlrecht eine unzulässige Parteienwahl vorsieht. En détail rügte der Antragsteller den Art. 23 LWG, der besagt: „Wahlvorschläge können von politischen Parteien und sonstigen organisierten Wählergruppen eingereicht werden.“ Hierzu stellten die Richter – anders als es vom Antragsteller suggeriert wird – aber klar, dass die Parteien eben kein „Nominierungsmonopol“ haben. Vielmehr können, wie die Lektüre des Gesetzestextes verdeutlicht, auch organisierte Wählergruppen Wahlvorschläge einreichen. Dazu führt das Gericht aus:

³² BVerfG, Beschluss v. 27.03.2019 – 2 BvC 23/19, juris, sowie BVerfG, Beschluss v. 26.04.2019 – 2 BvC 26/19, juris.

³³ BGBl. 2013, Teil I Nr. 60, ausgegeben zu Bonn am 09.10.2013, S. 3750.

³⁴ Die ersten drei Anwendungsfälle bespricht *Sven Jürgensen*, Parteien im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Wahlrecht, in: MIP 2015, S. 170 (170), der i.E. auch zu einer ähnlichen Einschätzung des Verfahrens kommt.

³⁵ VerfG Brandenburg, Beschluss v. 21.06.2019 – 42/19, juris.

³⁶ VG Cottbus, Beschluss v. 29.07.2019 – 1 L 382/19, juris.

³⁷ BayVerfGH, Entscheidung v. 11.11.2019 – Vf. 46-III-19, juris.

³⁸ BayVerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019 – Vf. 74-III-18, juris.

„Durch das demnach erforderliche Zusammenwirken mit weiteren Wahlberechtigten wird die Bewerbung von Kandidaten vermieden, die über keine ernsthafte Unterstützung verfügen. Hierbei handelt es sich um ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, das dem Schutz der Wähler und der Verhinderung übermäßiger Stimmenzersplitterung dient (...).“³⁹ Diese Rechtfertigung der Beschränkung des Kreises der wahlvorschlagsberechtigten Gruppen ist zumindest in Bezug auf die Vermeidung einer Zersplitterung des Parlaments nachvollziehbar. Nicht ganz eindeutig erkennbar ist jedoch, wovon – anders als das Parlament – nun aber der Bürger geschützt werden soll. Keine Zweifel bleiben hingegen an den Ausführungen in Bezug auf die Rüge einer unzulässigen Parteienwahl durch die Zweitstimme. Hier stellen die Verfassungsrichter zutreffend fest, dass nicht Parteien – was im Übrigen mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVerf unvereinbar wäre –, sondern Abgeordnete gewählt werden,⁴⁰ mithin also ein Verfassungsverstoß gerade nicht vorliegt.

Kurz vor Weihnachten 2019 erweiterte der **VerfGH NRW**⁴¹ die nicht enden wollende Geschichte von der Stichwahl bei Kommunalwahlen im bevölkerungsreichsten Land der Republik um ein weiteres Kapitel. Dem vorangegangen war eine abermalige Änderung des Kommunalwahlgesetzes, wonach der Gesetzgeber die Stichwahl für Bürgermeister und Landräte wieder abgeschafft hat – nachdem sie 1994 erstmals eingeführt, 2007 wieder abgeschafft, 2009 erfolglos beklagt und 2011 erneut eingeführt wurde.⁴² Im 2019er-Urteil hat der VerfGH den neuerlichen Vorstoß des Düsseldorfer Parlaments kassiert – die erneute Abschaffung der Stichwahl ist verfassungswidrig. Dies überrascht: Zum einen, weil dasselbe Gericht 2009 die Abschaffung noch gebilligt hatte; zum anderen, weil dem Gesetzgeber in Fragen des Wahlrechts regelmäßig ein weiter Einschätzungsspielraum zugesprochen wird. Dies sieht zunächst auch das Münsteraner Gericht so, und formuliert in Leitsatz 1 dementsprechend: „Der Landesgesetzgeber verfügt bei der Ausgestaltung der Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie Landräte und Landrätinnen über einen weiten Gestal-

tungsspielraum.“ Nichtsdestotrotz bescheinigen die Richter dem Gesetzgeber Mängel in Bezug auf die Prognose des eigenen Gesetzes, und bringen hieran die Gesetzesänderung zu Fall. Knackpunkt des gesamten Urteils ist somit der Leitsatz 5, genauer hier der Satz zwei: „Bei der Wahlgesetzgebung genügt der Gesetzgeber dem Erfordernis einer gültigen Prognose nur dann, wenn er die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Dies setzt insbesondere voraus, dass die Prognose auf einer in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage beruht.“ Dass dieses Rechtsverständnis wahrlich nicht unumstritten ist, offenbart etwa das Sondervotum der Richter *Dauner-Lieb*, *Heusch* und *Röhl*. Die drei Richter werfen der Senatsmehrheit vor, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu sehr zu verengen. Die Bedeutung des Zustimmungsgrades sei zu einseitig.⁴³ Nicht unerwähnt soll an dieser Stelle bleiben, dass der Gerichtshof im gleichen Urteil auch die Regelungen zur Einteilung der Wahlbezirke auf die Vereinbarkeit mit der Landesverfassung überprüft hat.⁴⁴ Gebilligt hat das Gericht, dass bei der Berechnung der Größe der Wahlbezirke von nun an nicht mehr auf die Wohnbevölkerung, sondern auf die Wahlberechtigten abgestellt wird. Gerügt wurde hingegen die Möglichkeit der Abweichungstoleranz von 25 % bei der Bemessung der Wahlbezirke; eine Abweichung von 15 % kann hingegen gerechtfertigt werden. Ebenso hielt es das **OVG Berlin-Brandenburg**⁴⁵, das über eine Wahl zur Stadtverordnetenversammlung in Cottbus entschied. Diese fand auf Grundlage des § 21 BbgKWahlG statt, der ebenso bei der Einteilung der Wahlkreise, parallel zur Regelung in NRW, eine Abweichung in Höhe von 25 % zulässt. Die Brandenburger Richter kamen hierbei zu dem Ergebnis, dass durch diese Toleranz der Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzt wurde, mithin ein Wahlfehler vorliegt. Dies war für die Wahlen in Cottbus aber nicht mehr relevant; die Parteien hatten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt, was aber nichts daran ändert, dass eine Toleranz von 25 % verfassungswidrig ist.

Die letzte Entscheidung, die aus dem zurückliegenden Berichtsjahr zu nennen ist, kommt vom **Wahl-**

³⁹ BayVerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019 – Vf. 74-III-18, juris Rn. 55.

⁴⁰ BayVerfGH, Entscheidung v. 28.10.2019 – Vf. 74-III-18, juris Rn. 56 ff.

⁴¹ VerfGH NRW, Urteil v. 20.12.2019 – VerfGH 35/19, juris.

⁴² *Reiner Burger*, Raus aus der Stichwahl, FAZ v. 13.04.2019, S. 4; eine knappe Darstellung des 2009er-Urteils findet sich etwa bei *Andreas Heusch/Franziska Dickten*, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, in: NVwZ 2020, S. 358 (358).

⁴³ VerfGH NRW, Urteil v. 20.12.2019 – VerfGH 35/19, juris Rn. 185.

⁴⁴ VerfGH NRW, Urteil v. 20.12.2019 – VerfGH 35/19, juris Rn. 149 ff.

⁴⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 14.11.2019 – OVG 12 B 39.18, juris.

prüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen⁴⁶, das sich mittels Beschluss mit den Wahlen zur 20. Bremer Bürgerschaft auseinandersetzte. Das Wahlprüfungsgericht stellte fest, dass der Einspruch gegen die Wahl zwar zulässig, in Ermangelung eines mandatsrelevanten Wahlfehlers aber unbegründet ist. Erörtert wurde insbesondere, inwieweit blinde und sehbehinderte Personen an Wahlen teilnehmen können, etwa mittels Schablonen oder anderer Hilfen. Dabei wurde offenbar, dass die bisher gereichten Hilfen noch weiter ausgebaut werden können: „Ungeachtet dessen mag Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Schulungen der Wahlvorstände bestehen. Das Wahlprüfungsgericht regt darüber hinaus an, am Wahltag Abspielgeräte für die Audio-CD mit den Erläuterungen zu dem Inhalt der Stimmzettel vorzuhalten.“⁴⁷

⁴⁶ Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss v. 14.11.2019 – 14 K 1132/19, juris.

⁴⁷ Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss v. 14.11.2019 – 14 K 1132/19, juris Rn. 21.

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

EGMR, Entscheidung vom 11.06.2019 – 57939/18, juris (Individualbeschwerde der AfD gegen öffentliche Einstufung als „Verdachtsfall“ und Beobachtung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz mangels Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs unzulässig).

BVerfG, Beschluss vom 27.08.2019 – 1 BvR 811/17, juris (Verletzung der Meinungsfreiheit einer politischen Partei durch Auferlegung einer Geldbuße wegen unterbliebener Bestellung eines Jugendschutzbeauftragten bei Verbreitung jugendgefährdender Äußerungen im Internet auf Facebook-Seite der Partei):

vorgehend KG Berlin, Beschluss vom 02.02.2017 – 6 Ws (B) 22/17, 162 Ss 2/17,
vorgehend AG Tiergarten, Urteil vom 10.10.2016 – (327 OWi) 3034 Js-OWi 3211/16 (187/16).

BVerfG, Beschluss vom 19.06.2019 – 2 BvR 2299/15, juris (Erfolglose Verfassungsbeschwerde eines NPD-Funktionärs gegen Widerruf der Waffenbesitzkarte):

vorgehend OVG Bremen, Beschluss vom 28.10.2015 – 1 LA 267/14,
vorgehend VG Bremen, Urteil vom 08.08.2014 – 2 K 1002/13.

BVerfG, Beschluss vom 22.05.2019 – 1 BvQ 42/19, juris (Vorläufige Entsperrung der Facebook-Seite der Partei "Der III. Weg" bis zur Feststellung des amtlichen Endergebnisses der Europawahl 2019 – Befugnisse und Pflichten des Plattformbetreibers zur Prüfung und ggf. Löschung von Beiträgen bleiben unberührt):

vorgehend OLG Zweibrücken, Beschluss vom 17.04.2019 – 4 W 20/19,
vorgehend LG Frankenthal, Beschluss vom 08.03.2019 – 6 O 56/19.

VerfGH Berlin, Urteil vom 20.02.2019 – 80/18, juris (Kein Eingriff in das Recht der AfD auf Chancengleichheit durch Twitter-Nachricht über den amtlich betriebenen Twitter-Account des Regierenden Bürgermeisters – fehlende Eingriffsqualität bei bloß mittelbarer Betroffenheit vom wertebezogenen Inhalt der Äußerung).

VerfGH Thüringen, Urteil vom 20.11.2019 – 28/18, juris (Organstreitverfahren gegen Präsidenten des Amtes für Verfassungsschutz wegen dessen öffentlicher Einstufung des AfD-Landesverbandes als Prüffall unzulässig, gegen den Innenminister mangels Verantwortlichkeit für die Äußerungen unbegründet).

BVerwG, Urteil vom 19.06.2019 – 6 C 9/18, juris (Waffenrechtliche „Unzuverlässigkeit“ eines aktiven NPD Mitglieds – Darlegungspflicht für atypische Umstände zur Widerlegung der Regelvermutung, wonach eine Person verfassungsfeindliche Bestrebungen einer Partei jedenfalls dann unterstützt, wenn sie leitende Funktionen oder Mandate als Vertreter der Partei in Parlamenten und Kommunalvertretungen wahrnimmt):

vorgehend OVG Sachsen, Urteil vom 16.03.2018 – 3 A 556/17,
vorgehend VG Dresden, Urteil vom 23.06.2016 – 4 K 286/16.

OLG Hamm, Beschluss vom 12.03.2019 – 1 Ws 111/19, juris (Enthebung eines Schöffen aus seinem Amt wegen Mitgliedschaft in der NPD und der AfD):

vorgehend AG Essen, Beschluss vom 24.01.2019 – 3221/1a-130.

OLG Köln, Beschluss vom 24.01.2019 – 19 U 131/18, juris (Parteinamensschutz: Anspruch einer politischen Partei auf Unterlassung der Verwendung einer Kurzbezeichnung):

vorgehend LG Köln, Beschluss vom 26.06.2018 – 31 O 84/17.

OLG Zweibrücken, Beschluss vom 17.04.2019 – 4 W 20/19, BeckRS 2019, 9559 (Keine Rechtspflicht für Facebook, einer politischen Partei – hier: "Der III. Weg" – ein Forum zur Verbreitung politischer Meinungen zu eröffnen):

nachgehend BVerfG, Beschluss vom 22.05.2019 – 1 BvQ 42/19,
vorgehend LG Frankenthal, Beschluss vom 08.03.2019 – 6 O 56/19.

LG Frankenthal, Beschluss vom 08.03.2019 – 6 O 56/19, juris (Keine Rechtspflicht für Facebook, einer politischen Partei – hier: "Der III. Weg" – ein Forum zur Verbreitung politischer Meinungen zu eröffnen):

nachgehend OLG Zweibrücken, Beschluss vom 17.04.2019 – 4 W 20/19,
nachgehend BVerfG, Beschluss vom 22.05.2019 – 1 BvQ 42/19.

LG Köln, Urteil vom 22.01.2019 – 31 O 401/17, juris (Einbeziehung einer für den öffentlichen Auftritt einer Partei benutzten Farbe in den Namensschutz politischer Parteien).

AG Essen, Beschluss vom 24.01.2019 – 3221/1a-130, nicht veröffentlicht (Enthhebung eines Schöffen aus seinem Amt wegen Mitgliedschaft in der NPD und der AfD):

nachgehend OLG Hamm, Beschluss vom 12.03.2019 – 1 Ws 111/19.

VG Berlin, Urteil vom 21.05.2019 – 27 K 93.16, juris (Anordnung der Einrichtung eines Jugendschutzbeauftragten wegen jugendgefährdendem Inhalts der Facebook-Seite einer politischen Partei).

VG Gera, Urteil vom 10.04.2019 – 1 K 738/17, juris (Versammlungscharakter der von politischen Parteien veranstalteten kommerzialisierten Rechtsrockkonzerte).

VG Hannover, Urteil vom 27.11.2019 – 10 A 820/19, juris (Datenschutzrechtliche Verwarnung wegen Veröffentlichung eines Fotos zur politischen Werbung auf der Fanpage einer Partei bei Facebook mangels Einwilligung der auf dem Foto erkennbar abgebildeten Personen).

VG Köln, Beschluss vom 26.02.2019 – 13 L 202/19, juris (Anspruch der AfD auf Unterlassung der Veröffentlichung einer Äußerung des Bundesamtes für Verfassungsschutz zur Einstufung der AfD als Prüffall in der Öffentlichkeit).

VG Minden, Beschluss vom 15.11.2019 – 2 L 1244/19, BeckRS 2019, 28092: (Kein Anspruch auf Untersagung einer vom Landrat veranstalteten Veranstaltung mit dem Titel „Rechtspopulismus in Parlamenten und Kommunen“).

VG Münster, Urteil vom 08.02.2019 – 1 K 3306/17, juris (Verletzung des staatlichen Neutralitätsgebots durch Lichtlöschen an öffentlichen Gebäuden aufgrund einer AfD-Versammlung).

VG Schwerin, Beschluss vom 02.12.2019 – 1 B 1568/19 SN, juris (Verstoß gegen Datenschutzgrundsätze durch Aufruf der AfD, ihr vermeintliche „Verstöße gegen das an Schulen geltende Neutralitätsgebot“ über ein Internetportal zu melden, um gegen „linke“ Bestrebungen vorzugehen).

2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19, juris (Kein Anspruch der NPD auf Wiederanbringung entfernter Wahlplakate [„Migration tötet – Stoppt die Invasion“]):

nachgehend VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19,
vorgehend OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19,
vorgehend VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19.

BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19, juris (Erfolgreicher Eilrechtsschutz auf Verpflichtung des Rundfunks Berlin-Brandenburg zur Ausstrahlung eines überarbeiteten Wahlwerbespots der NPD):

vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – OVG 3 S 33.19,
vorgehend VG Berlin, Beschluss vom 03.05.2019 – 2 L 167.19.

BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19, juris (Kein Anspruch der NPD gegen das ZDF auf Ausstrahlung eines Wahlwerbespots mit volksverhetzendem Inhalt [„Schutzzone“]):

vorgehend OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.04.2019 – 2 B 10639/19,
vorgehend VG Mainz, Beschluss vom 26.04.2019 – 4 L 437/19.MZ.

BVerfG, Beschluss vom 03.04.2019 – 2 BvQ 28/19, juris (Kein Anspruch der Jungen Nationalisten als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD auf Überlassung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung für Wahlkampfveranstaltung):

vorgehend OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.03.2019 – 10 ME 40/19,
vorgehend VG Braunschweig, Beschluss vom 13.03.2019 – 1 B 43/19.

VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19, juris (Mangels Rechtswegerschöpfung in der Hauptsache unzulässige Verfassungsbeschwerde der NPD gegen den im Eilrechtsschutz versagten Anspruch auf Wiederanbringung entfernter volksverhetzender Wahlplakate [„Migration tötet – Stoppt die Invasion“]):

vorgehend BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19,
vorgehend OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19,
vorgehend VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19.

VGH Bayern, Beschluss vom 24.05.2019 – 10 CE 19.1032, juris (Kein Anspruch auf Wiederanbringung entfernter Wahlplakate mit der Aufschrift „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“):

vorgehend VG Würzburg, Beschluss vom 20.05.2019 – W 9 E 19.592.

VGH Bayern, Beschluss vom 23.05.2019 – 10 CE 19.997, juris (Anspruch auf Wiederanbringung entfernter Wahlplakate mit der Aufschrift „Reserviert für Volksverräter“ und „Volksverräter stoppen!“):

vorgehend VG Würzburg, Beschluss vom 20.05.2019 – W 9 E 19.592.

VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2019 – 7 CE 19.943, juris (Rundfunkanstalten dürfen die Ausstrahlung von Werbespots nicht deshalb verweigern, weil mit ihnen im Rahmen der Wahlwerbung mit dem Grundgesetz nicht vereinbare Zielvorstellungen, Programme oder Inhalte vorgetragen werden):

vorgehend VG München, Beschluss vom 10.05.2019 – M 17 E 19.1956.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.08.2019 – OVG 3 S 92.19, juris (Kein Anspruch einer politischen Partei auf Überlassung kommunaler Räumlichkeiten aufgrund wirksamer Beschränkung des Widmungszwecks auf nur im Bezirk gebildete Kreisverbände oder Bezirksgruppen):

vorgehend VG Berlin, Beschluss vom 28.08.2019 – 2 L 229.19.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19, juris (Erfolgloser Eilrechtsschutz auf Verpflichtung des Rundfunks Berlin-Brandenburg zur Ausstrahlung eines überarbeiteten Wahlwerbespots der NPD [„Schutzzone“]):

nachgehend BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19,
vorgehend VG Berlin, Beschluss vom 03.05.2019 – 2 L 167.19.

VGH Hessen, Beschluss vom 08.05.2019 – 8 B 961/19, juris (Anspruch gegen Hessischen Rundfunk auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots der NPD [„Schutzzone“]):

vorgehend VG Frankfurt, Beschluss vom 06.05.2019 – 1 L 1544/19.F.

VGH Hessen, Beschluss vom 02.01.2019 – 8 B 2660/18, juris (Anspruch auf Nutzungsüberlassung einer Stadthalle für einen von einem NPD-Ortsverein ausgerichteten Neujahrsempfang mit musikalischem Rahmenprogramm):

vorgehend VG Gießen, Beschluss vom 05.12.2018 – 8 L 5924/18.GI.

OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 – 11 ME 189/19, juris (Anordnung der Beseitigung von Wahlplakaten mit der Aufschrift „Migration tötet“ rechtmäßig):

vorgehend VG Braunschweig, Beschluss vom 22.05.2019 – 5 B 197/19.

OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.03.2019 – 10 ME 40/19, juris (Kein Anspruch der Jungen Nationalisten als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD auf Überlassung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung für Wahlkampfveranstaltung):

vorgehend VG Braunschweig, Beschluss vom 13.03.2019 – 1 B 43/19.

OVG NRW, Beschluss vom 26.04.2019 – 5 B 543/19, juris (Kein Anspruch der NPD gegen WDR auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots [„Schutzzone“]):

vorgehend VG Köln, Beschluss vom 25.04.2019 – 6 L 904/19.

OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.05.2019 – 2 B 10755/19, juris (Anspruch der Partei Der III. Weg gegen ZDF auf Ausstrahlung eines Fernseh-Wahlwerbespots [„Multikulti tötet“]):

vorgehend VG Mainz, Beschluss vom 10.05.2019 – 4 L 504/19.Mz.

OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.04.2019 – 2 B 10639/19, juris (Kein Anspruch der NPD gegen ZDF auf Ausstrahlung eines Fernseh-Wahlwerbespots [„Schutzzone“]):

nachgehend BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19,
vorgehend VG Mainz, Beschluss vom 26.04.2019 – 4 L 437/19.MZ.

OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19, juris (Kein Anspruch der NPD auf Wiederanbringung entfernter volksverhetzender Wahlplakate [„Migration tötet – Stoppt die Invasion“]):

nachgehend BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19,
nachgehend VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19.
vorgehend VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19.

OVG Sachsen, Beschluss vom 15.05.2019 – 5 B 140/19, nicht veröffentlicht (Anspruch der NPD gegen Mitteldeutschen Rundfunk auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots [„Schutzzone“]):

vorgehend VG Leipzig, Beschluss vom 13.05.2019 – 1 L 485/19.

OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19, juris (Anordnung der Beseitigung von NPD-Wahlplakaten mit der Aufschrift „Stoppt die Invasion: Migration tötet“ rechtswidrig):

vorgehend VG Weimar, Beschluss vom 17.10.2019 – 1 E 1500/19 We.

VG Berlin, Beschluss vom 28.08.2019 – 2 L 229, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch einer politischen Partei auf Überlassung kommunaler Räumlichkeiten aufgrund wirksamer Beschränkung des Widmungszwecks auf nur im Bezirk gebildete Kreisverbände oder Bezirksgruppen):

nachgehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.08.2019 – OVG 3 S 92.19.

VG Berlin, Urteil vom 06.06.2019 – 1 K 571.17, juris (Beseitigung von zehn Werbeplakaten der Berliner FDP durch das Bezirksamt Berlin Reinickendorf im Zusammenhang mit dem Volksentscheid zum Flughafen Tegel im September 2017 war rechtswidrig).

VG Berlin, Beschluss vom 03.05.2019 – 2 L 167.19, nicht veröffentlicht (Erfolgloser Eilrechtsschutz auf Verpflichtung des Rundfunks Berlin-Brandenburg zur Ausstrahlung eines überarbeiteten Wahlwerbespots der NPD [„Schutzzone“]):

nachgehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 13.05.2019 – 3 S 33.19,
nachgehend BVerfG, Beschluss vom 15.05.2019 – 1 BvQ 43/19.

VG Berlin, Beschluss vom 18.04.2019 – 24 L 176.19, juris (Anspruch der SPD auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Nutzung des Bürgerparks Pankow für ihr traditionelles Kinder- und Volksfest).

VG Braunschweig, Beschluss vom 22.05.2019 – 5 B 197/19, nicht veröffentlicht (Anordnung des Entfernens von Wahlplakaten mit der Aufschrift „Migration tötet“ rechtmäßig):

nachgehend OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.05.2019 – 11 ME 189/19.

VG Braunschweig, Beschluss vom 13.03.2019 – 1 B 43/19, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch der Jungen Nationalisten als rechtlich selbstständige Nebenorganisation der NPD auf Überlassung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung für Wahlkampfveranstaltung):

nachgehend OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.03.2019 – 10 ME 40/19,
nachgehend BVerfG, Beschluss vom 03.04.2019 – 2 BvQ 28/19.

VG Dresden, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 385/19, juris (Kein Anspruch der NPD auf Wiederanbringung entfernter volksverhetzender Wahlplakate [„Migration tötet – Stoppt die Invasion“]):

nachgehend OVG Sachsen, Beschluss vom 23.05.2019 – 3 B 155/19,
nachgehend BVerfG, Beschluss vom 24.05.2019 – 1 BvQ 45/19,
nachgehend VerfGH Sachsen, Beschluss vom 23.01.2020 – Vf. 55-IV-19.

VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, juris (Anordnung der Beseitigung oder Unkenntlichmachung von NPD-Wahlplakaten mit der Aufschrift „Migration tötet“ rechtmäßig).

VG Frankfurt, Beschluss vom 06.05.2019 – 1 L 1544/19.F, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch gegen Hessischen Rundfunk auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots der NPD [„Schutzzone“]):

nachgehend VGH Hessen, Beschluss vom 08.05.2019 – 8 B 961/19.

VG Gießen, Urteil vom 03.09.2019 – 8 K 2064/18.GI, juris (Anspruch der NPD auf Überlassung der Stadthalle Wetzlar – Hauptsachentscheidung).

VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris (Anordnung der Beseitigung eines NPD-Wahlplakates mit der Aufschrift „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ wegen fehlender Anhörung formell rechtswidrig und mangels volksverhetzendem Inhalt des Wahlplakates materiell rechtswidrig).

VG Hamburg, Beschluss vom 09.05.2019 – E 2213/19, <https://justiz.hamburg.de/contentblob/12598146/8230286117fc4c7aec7588395f7d687d/data/17-e-2213-19-beschluss-vom-09-05-2019-anonymisierte-fassung.pdf> (Anspruch gegen Norddeutschen Rundfunk auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots der NPD [„Schutzzone“]).

VG Köln, Beschluss vom 20.05.2019 – 6 L 1056/19, juris (Bundeszentrale für politische Bildung darf Ermittlung der Übereinstimmungen der Nutzerantworten mit Parteiprogrammen im Rahmen des "Wahl-O-Mat" nicht von der Auswahl einer bestimmten Anzahl von Parteien abhängig machen).

VG Köln, Beschluss vom 25.04.2019 – 6 L 904/19, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch der NPD gegen WDR auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots [„Schutzzone“]):

nachgehend OVG NRW, Beschluss vom 26.04.2019 – 5 B 543/19.

VG Leipzig, Beschluss vom 13.05.2019 – 1 L 485/19, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch der NPD gegen Mitteldeutschen Rundfunk auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots [„Schutzzone“]):

nachgehend OVG Sachsen, Beschluss vom 15.05.2019 – 5 B 140/19.

VG Mainz, Beschluss vom 10.05.2019 – 4 L 504/19.Mz, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch der Partei Der III. Weg gegen ZDF auf Ausstrahlung eines Fernseh-Wahlwerbespots [„Multikulti tötet“]):

nachgehend OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.05.2019 – 2 B 10755/19.

VG Mainz, Beschluss vom 26.04.2019 – 4 L 437/19.MZ, juris (Kein Anspruch der NPD gegen ZDF auf Ausstrahlung eines Fernseh-Wahlwerbespots [„Schutzzone“]):

nachgehend OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.04.2019 – 2 B 10639/19,
nachgehend BVerfG, Beschluss vom 27.04.2019 – 1 BvQ 36/19.

VG München, Beschluss vom 24.05.2019 – M 7 E 19.2503, juris (Anspruch auf Wiederanbringung entfernter Wahlplakate mit den Aufschriften „Weg mit der Scheiße!“ und „Asylflut stoppen!“, kein Anspruch auf Wiederanbringung von Wahlplakaten mit der Aufschrift „Migration tötet“ und „National, Revolutionär, Sozialistisch“).

VG München, Beschluss vom 10.05.2019 – M 17 E 19.1956, nicht veröffentlicht (Anspruch auf Ausstrahlung eines Hörfunk-Wahlwerbespots, der nicht evident gegen allgemeine Strafgesetze verstößt):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 13.05.2019 – 7 CE 19.943.

VG Stade, Urteil vom 04.12.2019 – 1 A 3460/16, juris (Kein Anspruch auf Überlassung eines nicht als öffentliche Einrichtung betriebenen „Kulturhauses“ an eine politische Partei).

VG Stuttgart, Urteil vom 21.01.2019 – 4 K 8787/18, juris (Anspruch auf Kontoeröffnung der MLPD gegen die Baden-Württembergische Bank – BW Bank).

VG Weimar, Beschluss vom 17.10.2019 – 1 E 1500/19 We, <https://openjur.de/u/2186325.html> (Anordnung der Beseitigung von NPD-Wahlplakaten mit der Aufschrift „Stoppt die Invasion: Migration tötet“ rechtmäßig):

nachgehend OVG Thüringen, Beschluss vom 22.10.2019 – 3 EO 715/19.

VG Würzburg, Beschluss vom 20.05.2019 – W 9 E 19.592, nicht veröffentlicht (Kein Anspruch auf Wiederanbringung entfernter Wahlplakate mit der Aufschrift „Multikulti tötet – Wählt Deutsch“, Anspruch auf Wiederanbringung entfernter Wahlplakate mit der Aufschrift „Reserviert für Volksverräter“ sowie „Volksverräter stoppen!“):

nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 23.05.2019 – 10 CE 19.997,
nachgehend VGH Bayern, Beschluss vom 24.05.2019 – 10 CE 19.1032.

3. Parteienfinanzierung

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 09.07.2019 – 2 BvR 547/13, juris (Keine Grundrechtsverletzung durch Auferlegung von Sanktionszahlungen wegen fahrlässiger unrichtiger Angaben im Rechenschaftsbericht 2007 der NPD):

vorgehend BVerfG, Beschluss vom 11.11.2013 – 2 BvR 547/13,
vorgehend BVerfG, Beschluss vom 14.05.2013 – 2 BvR 547/13,
vorgehend BVerwG, Urteil vom 12.12.2012 – 6 C 32/11,
vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.05.2011 – OVG 3a B 1.11,
vorgehend VG Berlin, Urteil vom 15.05.2009 – VG 2 K 39.09.

BVerfG, Beschluss vom 12.03.2019 – 2 BvQ 91/18, juris (Anträge der AfD-Bundestagsfraktion auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Änderung der Parteienfinanzierung unzulässig).

BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17, juris (Verfolgen von politischen Zwecken durch Einflussnahme auf politische Willensbildung und Gestaltung der öffentlichen Meinung ist kein gemeinnütziger Zweck i.S.d. § 52 AO – keine Umgehung der Begrenzung der Finanzierung politischer Parteien):

vorgehend Hess. FG, Urteil vom 10.11.2016 – 4 K 179/16.

VerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05.08.2019 – LVG 6/18, juris (Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der vom Landesvorstand der AfD in Sachsen-Anhalt als parteinahe Stiftung anerkannten Friedrich-Friesen-Stiftung e.V. wegen Nichtberücksichtigung in der Aufzählung von geförderten „Stiftungen und Bildungswerken“ im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019).

OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 18.07.2019 – 3 LB 3/18, juris (Akteneinsichtsrecht von Kreistagsabgeordneten in Rechnungsprüfungsunterlagen über Fraktionsmittelabrechnungen – keine Umgehung der Begrenzung der Finanzierung politischer Parteien durch freiwillige kommunale Fraktionsfinanzierung):

vorgehend VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15.06.2017, 6 A 74/16.

VG Berlin, Urteil vom 26.09.2019 – 2 K 40.19, juris (Rückzahlungsforderungen des Deutschen Bundestages wegen nicht fristgerechter Einreichung des Rechenschaftsberichtes gegenüber der Partei Liberal-Konservative-Reformer rechtmäßig).

VG Berlin, Urteil vom 15.08.2019 – 2 K 213.18, juris (Kein Anspruch der CDU gegen die Verwaltung des Deutschen Bundestages auf Wiederaufgreifen eines abgeschlossenen Verfahrens über die Sanktionierung von Verstößen gegen das Annahmeverbot von Spenden ausländischer Firmen – hier mit Sitz auf den Niederländischen Antillen beziehungsweise in Panama – mit der Begründung, es handele sich tatsächlich um Spenden eines Geheimagenten).

4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Beschluss vom 17.09.2019 – 2 BvE 2/18, juris (Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis des AfD-Bundestagsabgeordneten Petr Bystron für ein Organstreitverfahren gegen ein ihm wegen eines getwitterten Stimmentzettels auferlegten Ordnungsgeldes).

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22.07.2019 – 1 GR 1/19, 1 GR 2/19, juris (Zulässigkeit von Sitzungsausschlüssen als parlamentarische Ordnungsmaßnahmen).

VerfGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.01.2019 – 1 GR 1/19, juris (Erfolgloser Eilrechtsschutz gegen dreitägigen Sitzungsausschluss eines Abgeordneten nach vorherigem, nicht befolgten Sitzungsausschluss).

Nds. StGH, Urteil vom 15.01.2019 – 1/18, juris (Kein Anspruch einer Landtagsfraktion auf Beachtung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung außerparlamentarischer Gremien [„Stiftung niedersächsische Gedenkstätte“]).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29.01.2019 – VGH O 18/18, juris (Keine Verletzung verfassungsrechtlicher Abgeordnetenrechte durch Ausschluss des Abgeordneten Jens Ahnemüller wegen Kontakten zur rechtsextremistischen Szene aus der AfD-Fraktion).

VerfGH Schleswig-Holstein, Urteil vom 29.08.2019 – LVerfG 1/19, BeckRS 2019, 19945: (Keine Verletzung der verfassungsrechtlichen Abgeordnetenrechte durch Ausschluss der Abgeordneten Doris von Sayn-Wittgenstein aus der AfD-Fraktion).

ThürVerfGH, Beschluss vom 09.01.2019 – 40/16, juris (Parlamentarische Redebeiträge unterliegen dem Schutz der Abgeordnetenindemnität, wenn diese nach dem Gesamtzusammenhang und unter Berücksichtigung des Umgangs der Abgeordneten miteinander im Rahmen von politischen Auseinandersetzungen nicht als Tatsachenbehauptungen, sondern als herabwürdigende Werturteile und damit nicht als verleumderische Beleidigung zu werten sind):

vorgehend Thüringer OLG, Urteil vom 08.06.2016 – 7 U 108/16,
vorgehend LG Erfurt, Urteil vom 21.01.2016, 3 O 1584/15.

Kammergericht Berlin, Beschluss vom 11.03.2020 – 10 W 13/20, (noch) nicht veröffentlicht, Pressemitteilung Nr. 21/2020 vom 24.03.2020, <https://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit/2020/pressemitteilung.911281.php> (Anspruch der Abgeordneten Renate Künast gegen Facebook auf Herausgabe der personenbezogenen Daten von weiteren sechs neben den bereits vom LG Berlin benannten sechs Nutzern wegen Schmähkritik bzw. dem gleichgestellter Formalbeleidigung, kein Anspruch auf Herausgabe der personenbezogenen Daten von weiteren zehn Nutzern):

vorgehend LG Berlin, Beschluss vom 09.09.2019 – 27 AR 17/19,
vorgehend LG Berlin, Abhilfebeschluss vom 21.01.2020 – Az. 27 AR 17/19.

OLG Köln, Urteil vom 11.07.2019 – 15 U 24/19, juris (Kein Anspruch der AfD-Fraktion gegen SPD-Fraktion und deren innenpolitische Sprecherin auf Unterlassen einer weiteren Verbreitung der Äußerung, die AfD fordere eine "Zählung" Homo-, Bi- und Transsexueller):

vorgehend LG Köln, Urteil vom 16.01.2019 – 28 O 369/18.

LG Berlin, Abhilfebeschluss vom 21.01.2020 – 27 AR 17/19, in: K&R 2020, S. 231-235 (Anspruch der Abgeordneten Renate Künast gegen Facebook auf Herausgabe der personenbezogenen Daten von sechs Nutzern wegen Formalbeleidigung, mangels Formalbeleidigung kein Anspruch auf Herausgabe der personenbezogenen Daten von weiteren 16 Nutzern):

nachgehend Kammergericht Berlin, Beschluss vom 11.03.2020 – 10 W 13/20,
vorgehend LG Berlin, Beschluss vom 09.09.2019 – 27 AR 17/19.

LG Berlin, Beschluss vom 09.09.2019 – 27 AR 17/19, juris, (Kein Anspruch der Abgeordneten Renate Künast gegen Facebook auf Herausgabe der personenbezogenen Daten von 22 Nutzern, die deren Zwischenruf aus dem Jahr 1986 im Berliner Abgeordnetenhaus im Zusammenhang mit der damaligen Pädophilie-Debatte bei den Grünen mit Schimpfworten kommentierten [„Stück Scheisse“, „Schlampe“, „Drecks Fotze“, „Sondermüll“, etc.]):

nachgehend LG Berlin, Abhilfebeschluss vom 21.01.2020 – Az. 27 AR 17/19,
nachgehend Kammergericht Berlin, Beschluss vom 11.03.2020 – 10 W 13/20.

LG Köln, Urteil vom 16.01.2019 – 28 O 369/18, nicht veröffentlicht (Anspruch der AfD-Fraktion gegen SPD-Fraktion und deren innenpolitische Sprecherin auf Unterlassen einer weiteren Verbreitung der Äußerung, die AfD fordere eine "Zählung" Homo-, Bi- und Transsexueller):

nachgehend OLG Köln, Urteil vom 11.07.2019 – 15 U 24/19.

VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 08.04.2019 – 15 L 530/19, juris (Anspruch einer Landtagsfraktion auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung).

VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris (Kein Anspruch auf spiegelbildliche Besetzung einer Reisedelegation zwecks Städtepartnerschaft).

5. Parteien und Wahlrecht

BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019 – 2 BvR 1301/19, juris (Unzulässige Verfassungsbeschwerde des AfD-Landesverbands Sachsen gegen die teilweise Nichtzulassung der Landesliste zur sächsischen Landtagswahl 2019).

BVerfG, Beschluss vom 26.04.2019 – 2 BvC 26/19, juris (Zurückweisung eines Wahlvorschlags zur Europawahl 2019 wegen Verfehlens des Unterschriftenquorums kein tauglicher Beschwerdegegenstand der Nichtanerkennungsbeschwerde).

BVerfG, Urteil vom 15.04.2019 – 2 BvQ 22/19, juris (Unanwendbarkeit der Regelungen des EUWG zu Wahlrechtsausschlüssen für Personen unter dauerhafter Vollbetreuung oder in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachte bei der Europawahl 2019 – Grundsatz der Exklusivität der Wahlprüfung findet im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle keine Anwendung).

BVerfG, Beschluss vom 27.03.2019 – 2 BvC 23/19, juris (Zurückweisung eines Wahlvorschlags zur Europawahl 2019 wegen Verfehlens des Unterschriftenquorums kein tauglicher Beschwerdegegenstand der zudem nicht fristgerecht eingereichten Nichtanerkennungsbeschwerde).

BVerfG, Beschluss vom 29.01.2019 – 2 BvC 62/14, juris (Verfassungswidrigkeit der Regelungen des BWahlG zu Wahlrechtsausschlüssen für Personen unter dauerhafter Vollbetreuung oder in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachte).

BayVerfGH, Entscheidung vom 11.11.2019 – Vf. 46-III-19, juris (Vorrang der Wahlprüfung durch den Landtag vor der verfassungsgerichtlichen Entscheidung – Verletzung der Geheimheit der Wahl bei der Aufstellung der Kandidaten).

BayVerfGH, Entscheidung vom 28.10.2019 – Vf. 74-III-18, juris (Kein Verstoß der Überhang- und Ausgleichsmandate vorsehenden landesrechtlichen Wahlrechtsregelung gegen Art. 28 Abs. 1 GG [Homogenitätsprinzip] – Beschränkung des Wahlvorschlagsrechts auf politische Parteien und organisierte Wählergruppen ist „legitimes Anliegen“ des Gesetzgebers).

VerfG Brandenburg, Beschluss vom 21.06.2019 – 42/19, juris (Verwerfung einer nicht form- und fristgerecht erhobenen Nichtanerkennungsbeschwerde bzgl. der Teilnahme an der Landtagswahl 2019).

VerfGH NRW, Urteil vom 20.12.2019 – VerfGH 35/19, juris (Verfassungswidrigkeit der Abschaffung der Stichwahl bei Bürgermeisterwahlen und Notwendigkeit verfassungskonformer Auslegung der für die Einteilung der Wahlkreise vorgesehenen Abweichungsklausel in Höhe von 25% des KommWahlG NRW).

VerfG Sachsen, Urteil vom 16.08.2019 – Vf. 76-IV-19 (HS), Vf. 81-IV-19 (HS), juris (Streichung der Listenplätze 19 bis 30 [nicht aber der Listenplätze 31 bis 60] der Landesliste der AfD durch den Wahlausschuss verstößt offensichtlich gegen Grundsatz der Gleichheit der Wahl und begründet deshalb einen gewichtigen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht, der ein Abweichen vom Grundsatz der Exklusivität der Wahlprüfung gebietet).

VerfG Sachsen, Beschluss vom 16.08.2019 – Vf. 75-IV-19, juris (Streichung von Listenplätzen auf der Landesliste der AfD: grundsätzlicher Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens vor der Verfassungsbeschwerde – Gründe für ein Abweichen vom Grundsatz der Exklusivität der Wahlprüfung nicht hinreichend dargelegt).

VerfG Sachsen, Beschluss vom 16.08.2019 – Vf. 78-IV-19 (HS), juris (Streichung von Listenplätzen auf der Landesliste der AfD: grundsätzlicher Vorrang des Wahlprüfungsverfahrens vor der Verfassungsbeschwerde – Gründe für ein Abweichen vom Grundsatz der Exklusivität der Wahlprüfung nicht hinreichend dargelegt).

VerfG Sachsen, Beschluss vom 16.08.2019 – Vf. 86-IV-19 (HS), juris (Streichung der Listenplätze 23, 26, 28 und 29 der Landesliste der AfD verstößt offensichtlich gegen Grundsatz der Gleichheit der Wahl und begründet deshalb einen gewichtigen Wahlfehler von außerordentlichem Gewicht, der ein Abweichen vom Grundsatz der Exklusivität der Wahlprüfung gebietet).

VerfG Sachsen, Beschluss vom 16.08.2019 – Vf. 93-IV-19 (HS), juris (Nichtzulassung der Kreiswahlvorschläge der Partei FREIE WÄHLER für die Wahlkreise 41 bis 47 [Dresden 1 bis Dresden 7] zur sächsischen Landtagswahl – mangelnde Substantiierung der Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung und Gründe für ein Abweichen vom Grundsatz der Exklusivität der Wahlprüfung nicht hinreichend dargelegt).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 25.07.2019 – Vf. 77-IV-19 (e.A.), Vf. 82-IV-19 (e.A.), juris (Einstweilige Verfügung über die Zulassung der Bewerber/-innen auf den Listenplätzen 19 bis 30 der bei der Landeswahlleiterin eingereichten Landesliste der Partei Alternative für Deutschland [AfD] zur Wahl des 7. Sächsischen Landtags).

Wahlprüfungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 14.11.2019 – 14 K 1132/19, juris (Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei Regelung der Ausübung des Wahlrechts durch blinde und sehbehinderte Personen).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.11.2019 – OVG 12 B 39.18, juris (Abweichung der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um 25% verletzt Grundsatz der Gleichheit der Wahl).

VG Cottbus, Beschluss vom 29.07.2019 – 1 L 382/19, juris (Keine Zulassung eines durch den Kreiswahlausschuss zurückgewiesenen Kreiswahlvorschlags der AfD für die Wahl zum 7. Landtag des Landes Brandenburg im Wege des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – Exklusivität der Wahlprüfung).5Msii-&HHU

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in MIP 2019, S. 176 ff., für das Jahr 2018 aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im Wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2019 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Achenbach, Jelena von: Reform der Regierungsbefragung im Bundestag. Verfassungsrechtliche Grundfragen und Kritik, in: *Der Staat* 58 (2019), S. 325-344.

Anan, Deniz: Ist Opas FDP wirklich tot? Eine Analyse des FDP-Bundestagswahlprogramms 2017 im Lichte der strategischen Neuorientierung nach 2013, in: *ZPol* 29 (2019), S. 53-75.

Anter, Andreas: Die Krise der Repräsentation. Warum erfolgreiche populistische Parteien auf Schwächen im repräsentativen System verweisen, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie*, Baden-Baden 2019, S. 241-252.

Arnim, Hans Herbert von: Die Regeln der Macht regeln die Machthaber selbst - und haben so den exzessiven Parteienstaat geschaffen, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), *Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag*, Tübingen 2019, S. 335-351.

Arnim, Hans Herbert von: Mangelnde Kontrolle von Abgeordnetenmitarbeitern, in: *DVBf*. 2019, S. 8-11.

Bajrami, Shpetim/Overkamp, Philipp: Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Verfassungsrecht – Quotenregelungen bei der Parteimitgliedschaft, in: *JuS* 2019, S. 1010-1015.

Bandau, Frank: Was erklärt die Krise der Sozialdemokratie? Ein Literaturüberblick, in: *PVS* 2019, S. 587-609.

Bätge, Frank: Briefwahl an Ort und Stelle, in: *KommunalPraxis Wahlen* 2019, S. 60-63.

Bauer, Martina: Rechtspopulistische Parteien: Wettbewerbsvorteil durch mediale Kompatibilität? Eine Fallanalyse am Beispiel der Alternative für Deutschland, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2019.

Becker, Peter: Keine Stadthalle für verfassungsfeindliche Parteien? – Administrative Sanktionen nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017 (BVerfGE 144, 20), in: *DVP* 2019, S. 21-25.

Behnke, Joachim: Die nicht enden wollende Debatte um die Reform des unvollendeten Wahlgesetzes, in: *RuP* 2019, S. 363-374.

Behnke, Joachim: Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017, in: *JÖR* 67 (2019), S. 23-49.

Behnke, Joachim: Einfach, fair, verständlich und effizient - personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße, in: *ZParl* 2019, S. 630-654.

Behnke, Joachim: Nachdenken über Reformen des deutschen Wahlgesetzes, in: *PVS* 2019, S. 195-219.

Berger, Hannes/Gundling, Lukas C.: Impulse der Landesverfassungsgerichte zur politischen Neutralität, in: *DÖV* 2019, S. 399-402.

Bischof, Wolfgang; Pukelsheim, Friedrich: Überlegungen zum Landeswahlgesetz nach der Wahl zum 18. Bayerischen Landtag am 14. Oktober 2018, in: *BayVBl*. 2019, S. 757-769.

Boehl, Henner Jörg: Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts – ein Fall des Artikels 23 I 3 GG, in: *ZG* 2019, S. 234-247.

Brade, Alexander: Präventive Wahlprüfung, in: *NVwZ* 2019, S. 1814-1819.

Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, Nomos, Baden-Baden 2019.

- Braun, Daniela/Tausendpfand, Markus*: Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament: Rahmenbedingungen, Parteien und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZParl 2019, S. 715-735.
- Bryde, Brun-Otto*: Regierungsbildung im Vielparteienparlament, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 511-520.
- Burmeister, Jörg/Greve, Holger*: Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag oder Identitätsverstoß?, in: ZG 2019, S. 154-173.
- Buß, Lena*: Kompatibilitätsregeln für Angehörige der Legislativ- und Exekutivorgane im Mehrebenensystem, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Butzer, Hermann*: Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, in: NdsVBl. 2019, S. 10-20.
- Cavuldak, Ahmet*: Die Grammatik der Demokratie – Das Staatsverständnis von Peter Graf Kielmansegg, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Chen, Pin-Cheng*: Sachunmittelbare Demokratie und Finanzvorbehalt – Entwicklungsmöglichkeiten in Taiwan im Lichte der deutschen Erfahrungen, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Cheng, Mai*: Verfassung als institutioneller Rahmen für den Wettbewerb der pluralistischen Eliten, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 305-316.
- Darsow, Thomas*: Über die Grenzen des Gutgemeinten – zum Wahlgesehen eines Vizepräsidenten des Deutschen Bundestags, in: NVwZ 2019, S. 1013-1016.
- Decken, Kerstin von der*: Begriff, Voraussetzungen und Rechtsstatus europäischer politischer Parteien. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Parteienlandschaft Mitte 2018, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 317-333.
- Decker, Frank*: Das Scheitern des Spitzenkandidatensystems und andere populäre Irrtümer über die Demokratisierung der Europäischen Union, in: ZParl 2019, S. 870-879.
- Decker, Frank*: Kosmopolitismus versus Kommunitarismus – eine neue Konfliktlinie in den Parteiensystemen?, in: ZfP 2019, S. 445-454.
- Disçi, Duygu*: Der Grundsatz politischer Neutralität. Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Dolez, Bernard/Laurent, Annie*: Die französische Phobie gegen die Verhältniswahl – Rekonstruktion einer Pathologie, in: JÖR 67 (2019), S. 161-190.
- Drefs, Felix*: Die Öffentlichkeitsarbeit des Staates und die Akzeptanz seiner Entscheidungen, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Eckertz-Höfer, Marion/Schuler-Harms, Margarete* (Hrsg.): Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Engelmann, Ines/Legrand, Marie/Marzinkowski, Hanna* (Hrsg.): Politische Partizipation im Medienwandel, Berlin 2019.
- Evers, Tanja*: Ich poste, also wähl' mich! Parteien auf Facebook im Bundestagswahlkampf, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Eyssen, Susanne*: Der Aufbruch der Frauen in der SPD. Die Entwicklung der Frauenarbeitsgemeinschaft (ASF) während der 1970er und 1980er Jahre, Budrich, Opladen u.a. 2019.
- Ferdinand, Klaus*: Die Reform der Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag, in: DVBl. 2019, S. 1298-1306.
- Févre, Eric*: Vergleichung des verfassungsrechtlichen Verhältnisses zwischen Staats- und Regierungschef in Deutschland und Frankreich, Tectum Verlag, Baden-Baden 2019.

- Finke, Patrick/Müller, Markus M./Souris, Antonios/Sturm, Roland*: Parteipolitik im Bundesrat. Neue Erkenntnisse aus der Analyse der Ländervoten in seinen Ausschüssen, in: Jahrbuch des Föderalismus 2019, Band 20, Nomos, Baden-Baden 2019, S. 147-160.
- Franz, Katrin Verena*: Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag. Architektur eines organschaftlichen Rechts, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Franzius, Claudio*: Demokratie, aber wo? Über die Schwierigkeiten europäischer Demokratie, in: RuP 2019, S. 164-174.
- Franzmann, Simon T./Giebler, Heiko/Poguntke, Thomas*: It's no longer the economy, stupid! Issue yield at the 2017 German federal election, in: West European Politics 2020, 43:3, pp. 610-638, published online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1655963>.
- Friehe, Matthias*: Facebook, Twitter und Regierung. Neue Medien und regierungsamtliche Kommunikation zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Parteipolitik, in: Uhle, Arnd (Hrsg.), Information und Einflussnahme, Duncker & Humblot, Berlin 2018, S. 81-122.
- Fritzsche, Erik*: Fraktionsgeschlossenheit und Regierungssysteme. Empirische und normative Einsichten aus weitgespannten Vergleichen, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Fuhrmann, Maximilian*: Antiextremismus und wehrhafte Demokratie. Kritik am politischen Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Fürnberg, Ossip*: Stimmensplitting als eine Form expressiven Wählens? Motive und Effekte aus der Perspektive des Wahlsystems, in: ZParl 2019, S. 494-510.
- Gadinger, Frank/Simon, Elena*: Kalkulierte Ambivalenz, mobilisierte Ängste und volksnahe Inszenierung: Rechtspopulistische Erzählstrategien in Wahlkampagnen und Regierungspraxis, in: ZPol 29 (2019), S. 23-52.
- Gawron, Thomas*: Parteiendemokratie, in: RuP 2019, S. 272-284.
- Geilhof, Michel/Hubo, Christiane/Göhrs, Max*: Der Einfluss politischer Parteien auf die Zertifizierung der staatlichen Forstwirtschaft in Deutschland, in: ZfU 2019, S. 161-184.
- Gelze, Simon*: Das Parlament der (qualifizierten) Großen Koalition. Minderheitenrechte – Redezeiten – Oppositionszuschlag – Hauptausschuss, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Geppert, Kerstin*: Parité 2.0? – Thüringen gibt sich ein Paritätsgesetz, in: RuP 2019, S. 446-450.
- Gerz, Wolfgang*: Rechtliche Aspekte staatlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, in: ThürVBl. 2019, S. 205-209.
- Glatzmeier, Armin*: Gerichte als politische Akteure. Zur funktionalen Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Demokratien, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Goderbauer, Sebastian/Lübbecke, Marco*: Reform der Bundestagswahlkreise: Unterstützung durch mathematische Optimierung, in: ZParl 2019, S. 3-21.
- Goerres, Achim/Arens, Robin/Rabuza, Florian*: Fußball und die Bundestagswahl 2013: Der kausale Einfluss von ursprünglich nicht-politischen Emotionen auf Wahlen, in: PVS 60 (2019) Nr. 3, S. 561-586.
- Gorskiy, Alexander*: Das strukturelle Homogenitätsgebot in der deutschen und österreichischen Bundesstaatslehre, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Gorskiy, Alexander*: Zur verfassungsdogmatischen Frage einer möglichen Begrenzung der Amtszeit der deutschen Ministerpräsidenten – Am Beispiel der aktuell gescheiterten Verfassungsreform in Bayern, in: DÖV 2019, S. 21-28.
- Gourdet, Sascha*: Ordnungsrufe und Sitzungsausschluss – Zur Zulässigkeit parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen, in: NVwZ 2019, S. 1414-1416.

- Gröschner, Rolf*: Der Souverän im Raum der Republik. Ein dreidimensionales Bild der Demokratielehre Martin Morloks, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 3-18.
- Gutsche, Elisa*: Das weibliche Gesicht der Rechten, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte 66 (2019) Nr. 5, S. 11-14.
- Haratsch, Andreas*: Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklausel bei Europawahlen – Europarechtsfreundlichkeit, Unionstreue und der kategorische Imperativ, in: EuGRZ 2019, S. 177-185.
- Hartmann, Oskar*: Replik auf Joachim Behnke – Demokratisch und praktikabel: der Ritt über den Bodensee. Persönlichkeitswahl in Mehrmandatswahlkreisen, in: ZParl 2019, S. 906-912.
- Hartmann, Thomas/Dahm, Jochen/Decker, Frank* (Hrsg.): Die Zukunft der Demokratie. Er kämpft, verteidigt – gefährdet?, Dietz Verlag, Bonn 2019.
- Henkel, Joachim*: Die Auswahl der Parlamentsbewerber – Grundfragen, Verfahrensmodelle, De Gruyter, Berlin, Reprint 2019 [1976].
- Hettlage, Manfred C.*: Grundrecht ohne vorläufigen Rechtsschutz: die Wahlprüfung, in: NJOZ 2019, S. 625-627.
- Hettlage, Manfred C.*: Landtag in Hessen – Hoffnungslos überfüllt, in: NJOZ 2019, S. 41-43.
- Heusch, Andreas*: Auswirkungen von Fraktionswechseln in Kommunalvertretungen während der Wahlperiode, in: NwVBl. 2019, S. 1-8.
- Heusch, Andreas/Dickten, Fanziska*: Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, in: NVwZ 2019, S. 1238-1245.
- Heußner, Hermann/Pautsch, Arne*: Die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechtsausschlusses von 17-Jährigen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, in: NVwZ 2019, S. 993-1000.
- Hillgruber, Christian*: Zur Äußerungsbefugnis eines Mitglieds der Bundesregierung in Bezug auf eine politische Partei; einstweiliges Anordnungsverfahren gemäß § 32 I BVerfGG – der Fall Seehofer, in: JA 2019, S. 235-236.
- Hobusch, Alexander*: Neutralitätspflicht für (Partei-)Amtsträger? Verfassungsrechtliche Grenzen der Einflussnahme bei Durchführung eines Mitgliedervotums, in: ZParl 2019, S. 99-113.
- Hofmann-Hoeppe, Jochen*: Innere Ordnung in Partei und Fraktion, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 365-393.
- Hofmann, Jeanette/Kersting, Norbert/Ritzi, Claudia/Schünemann, Wolf J.* (Hrsg.): Politik in der digitalen Gesellschaft: Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven, transcript Verlag, Bielefeld 2019.
- Hölscheidt, Sven*: Die Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 483-500.
- Hölscheidt, Sven*: Eigenlob stimmt! Erwiderung auf Alexander Hobusch, in: ZParl 2019, S. 912-913.
- Hölscheidt, Sven/Mundil, Daniel*: Wer hat die meisten Stimmen? Die Wahl des Bundeskanzlers in der dritten Wahlphase, in: DVBl. 2019, S. 73-79.
- Holtz-Bacha, Christina* (Hrsg.): Die (Massen-)Medien im Wahlkampf. Die Bundestagswahl 2017, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Honer, Mathias*: Organstreitverfahren der AfD gegen die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung, in: NVwZ 2019, S. 619-622.
- Hornung, Philipp/Vielwerth, Alexander*: Wie viel Politik verträgt das Gemeinnützigkeitsrecht?, in: DStR 2019, S. 1497-1502.

- Huber, Peter M.*: Öffentlichkeitsarbeit von Amtsträgern zwischen Neutralitätsgebot und Wettbewerbsverzerrung, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 551-566.
- Ipsen, Jörn*: Doppelspitze und Satzungsrecht – Anmerkungen zur Wahl der Vorsitzenden der SPD, in: RuP 2019, S. 225-229.
- Jäckle, Sebastian/Metz, Thomas*: „Schönheit ist überall ein gar willkommener Gast“ – Zum Einfluss des Aussehens auf die Wahlchancen von Direktkandidaten bei der Bundestagswahl 2017, in: ZParl 2019, S. 523-544.
- Jacob, Marc S.*: Von der Quadratur des Kreises zur Wahlsystemreform? Verhandlungen über das Wahlrecht im 19. Deutschen Bundestag, in: ZParl 2019, S. 478-493.
- Janssen, Zara*: Das Verhältnis von ehrenamtlichem Rat und hauptamtlichem Bürgermeister: Ein Vergleich deutscher Kommunalverfassungen, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Jesse, Eckhard*: Nach der Wahl ist vor der Wahl, in: Politik & Kommunikation 2019, S. 68-72.
- Jesse, Eckhard/Mannewitz, Tom/Panreck, Isabelle-Christine* (Hrsg.): Populismus und Demokratie – Interdisziplinäre Perspektiven, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Jouanjan, Olivier*: Demokratietheorie als Verfassungslehre, in: Der Staat 58 (2019), S. 223-241.
- Jürgensen, Sven*: Verfassungsnormativität im Recht der Politik, in: Donath et al. (Hrsg.), Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit, 59. Assistententagung Öffentliches Recht Frankfurt am Main 2019, Nomos, Baden-Baden 2019, S. 75-93.
- Jürgensen, Sven*: Verfassungsnormativität im Recht der Politik, in: DÖV 2019, S. 639-647.
- Jürgensen, Sven/Orlowski, Frederik*: Informalität im Verfahren der Kandidatenaufstellung – Eine Untersuchung anhand der innerparteilichen Auswahl von Wahlkreisbewerbern, in: DÖV 2019, S. 141-150.
- Kallinich, Daniela*: Das Mouvement Démocrate: eine Partei im Zentrum der französischen Politik, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Känner, Lise*: Das BVerfG zwischen Verfassungsinterpretation, europäischer Integration und politischer Positionierung. Eine Zwischenbilanz zum NPD-Verbotsurteil vom 17.1.2017, in: KritV 2019, S. 57-77.
- Klausmann, Vincent*: Meinungsfreiheit und Rechtsextremismus. Das antinationalsozialistische Grundprinzip des Grundgesetzes, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Klein, Hans H.*: Regierungsbildung, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 501-509.
- Klein, Markus/Becker, Philipp/Czeczinski, Lisa/Lüdecke, Yvonne/Schmidt, Bastian/Springer, Frederik*: Die Sozialstruktur der deutschen Parteimitgliedschaften. Empirische Befunde der Deutschen Parteimitgliederstudien 1998, 2009 und 2017, in: ZParl 2019, S. 81-98.
- Klein, Markus/Springer, Frederik/Masch, Lena/Ohr, Dieter/Rosar, Ulrich*: Die politische Urteilsbildung der Wählerschaft im Vorfeld der Bundestagswahl 2017. Eine empirische Analyse in der Tradition von „The People's Choice“, in: ZParl 2019, S. 22-41.
- Klipper, Lukas*: Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages angesichts der neueren Parlamentspraxis, Humboldt-Univ., Berlin 2019.
- Kluth, Winfried*: Außerordentlicher Wahlrechtsschutz durch den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen – Beginn einer Trendwende?, in: LKV 2019, S. 501-504.
- Knight, Jack/Schwartzberg, Melissa* (Hrsg.): Political Legitimacy, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Kocks, Jan Niklas*: Regierungs- und Parteienkommunikation im (digitalen) Wandel. Eine kommunikationswissenschaftliche Betrachtung, in: Borucki, Isabelle/Schünemann, Wolf J. (Hrsg.), Internet und Staat, Baden-Baden 2019, S. 145-165.

- Korte, Karl-Rudolf/Schoofs, Jan* (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Krouwel, Andre/Kutiyski, Yordan*: Sozialdemokratische Parteien in Europa: Typologie und Erfolge, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte 66 (2019) Nr. 5, S. 52-58.
- Krüper, Julian*: Herrschaft und Wissen. Steht die Demokratie vor einer kognitiven Wende?, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 75-91.
- Krüper, Julian*: Krise als Lebensform – Politische Parteien als institutionelle Defiziterfahrung, in: Thiele, Alexander (Hrsg.), Legitimität in unsicheren Zeiten – Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise?, Tübingen 2019, S. 115-142.
- Krüper, Julian/Bock, Wolfgang/Heinig, Hans Michael/Merten, Heike* (Hrsg.): Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Mohr Siebeck, Tübingen 2019.
- Krüper, Julian/Pilniok, Arne* (Hrsg.): Organisationsverfassungsrecht: Wissenschaft – Theorie – Praxis, Mohr Siebeck, Tübingen 2019.
- Kuhn, David*: Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition, Mohr Siebeck, Tübingen 2019.
- Kühnlein, Michael* (Hrsg.): konservativ?! Miniaturen aus Kultur, Politik und Wissenschaft, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Künast, Renate*: Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter. Echte Transparenz im Netz herstellen, in: ZRP 2019, S. 62-65.
- Kury, Helmut/Schüßler, Jördis*: Der Umgang mit Kriminalität auf parteipolitischer Ebene. Eine Auswertung von Wahlprogrammen, in: Krim. Journal 51. Jahrgang (2019) Nr. 2, S. 87-106.
- Lagoni, Jacek*: Parteienfinanzierung in Polen – Zwischen Selbstversorgung und Vollalimentierung, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Lautsch, Eva Ricarda*: Die offene Gesellschaft der Verfassungspatrioten?, in: DÖV 2019, S. 441-447.
- Lenz, Christof*: Verfassungsprozessrecht statt Geld für die AfD-nahe Stiftung, in: NVwZ 2019, S. 1016-1018.
- Lenz, Stefan*: Sperrklausel und Ersatzstimme im deutschen Wahlrecht, in: NVwZ 2019, S. 1797-1802.
- Luckhaus, Ulrich*: Namensrecht politischer Parteien in Domainnamen, in: IPRB 2019, S. 8-9.
- Lukan, Matthias*: Europawahlen vom Wohnzimmer aus? Rechtlicher Rahmen für Distanzwahlen durch Blockchain- und andere E-Votingverfahren bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland und Österreich, in: EuR 2019, S. 222-263.
- Luther, Jörg*: Die römischen Passionen des Wahlrechts, in: JÖR 67 (2019), S. 191-207.
- Mafi-Gudarzi, Nima*: Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie, in: ZRP 2019, S. 65-68.
- Manow, Philip/Schröder, Valentin*: Das Wahlrecht als Organisationsverfassungsrecht politischer Parteien, in: Krüper, Julian/Pilniok, Arne (Hrsg.): Organisationsverfassungsrecht: Wissenschaft – Theorie – Praxis, Mohr Siebeck, Tübingen 2019, S. 139-157.
- Meier, Horst*: Die AfD und der Verfassungsschutz – ein deutsches Extremistenspiel oder Der lange Abschied von der fdGO, in: RuP 2019, S. 375-386.
- Merten, Heike*: Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 395-411.
- Merten, Heike*: Nach der Wahl ist vor der Wahl – Funktionen der Parteien bei der Wahlvorbereitung und deren Kontrolle, in: JÖR 67 (2019), S. 107-137.

- Meyer, Erik*: Zwischen Partizipation und Plattformisierung. Politische Kommunikation in der digitalen Gesellschaft, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2019.
- Meyer, Hans*: Verbiendet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, in: NVwZ 2019, S. 1245-1250.
- Meyer, Hans*: Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, in: AöR 143 (2018), S. 421-553.
- Michl, Fabian/Kaiser, Roman*: Wer hat Angst vorm Gerrymander? Manipulative Wahlkreiszuschnitte in Deutschland, in: JÖR 67 (2019), S. 51-105.
- Möller, Kolja*: Populismus und Verfassung – Der autoritäre Populismus als Herausforderung für die liberale Demokratie, in: ZfP 2019, S. 430-444.
- Moos, Carlo*: Wider die Faschismuskeule, in: Internationale Politik 74 (2019) Nr. 3, S. 121-127.
- Morlok, Martin*: Anmerkung zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29.01.2019 (VGH O 18/18) – Zur Rechtmäßigkeit des Fraktionsausschlusses eines Abgeordneten durch die Landtagsfraktion, in: JZ 2019, S. 790-792.
- Morlok, Martin*: Escritos de derecho de partidos, Marcial Pons, Madrid 2019.
- Morlok, Martin*: La función de los partidos y el Parlamento, in: Teoría y Realidad Constitucional 2019, S. 375-382.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*: Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen, in: DÖV 2019, S. 14-20.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*: Kompromisse unerwünscht – zur Einführung eines Paritätsgesetzes in Thüringen, in: ThürVBl. 2019, S. 282-288.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*: Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kritik an der Paritätskritik, in: NVwZ 2019, S. 1734-1738.
- Möstl, Markus*: Demokratische Willensbildung und Hoheitsträger. Grund und Grenzen öffentlicher Äußerungsbefugnisse von Repräsentanten des Staates, in: Uhle, Arnd (Hrsg.), Information und Einflussnahme, Duncker & Humblot, Berlin 2018, S. 49-80.
- Müller, Leo/Roth, Maximilian*: Das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot in der kommunalen Praxis, in: VR 2019, S. 372-378.
- Murswiek, Dietrich*: Verfassungsschutz und Demokratie. Voraussetzungen und Grenzen für die Einwirkung der Verfassungsschutzbehörden auf die demokratische Willensbildung, Duncker & Humblot, Berlin 2020.
- Nasshoven, Yvonne*: „To be or not to be?“. Das Spitzenkandidatenprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien, in: Integration Nr. 4/2019, S. 280-286.
- Niclauß, Karlheinz*: Minderheitsregierung, Auflösung oder Große Koalition? Die kritische Regierungsbildung im Parlamentarischen Rat 1948/49 und in den Jahren 2017/18, in: RuP 2019, S. 424-441.
- Niedermayer, Oskar*: Die Mitte bröckelt, die Ränder legen zu. Die Entwicklung des Parteiensystems nach der Bundestagswahl 2017, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 68 (2019) Nr. 1, S. 49-59.
- Niedermayer, Oskar*: Von der „nationalen Nebenwahl“ zur „europäisierten Wahl“? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 26. Mai 2019, in: ZParl 2019, S. 691-714.
- Ohliger, Veronika*: Nationale Parlamentarier im Europarat. Warum tun sie sich das an?, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Ostendorf, Annika*: Politische Führung in Parlamenten. Das britische House of Commons und das finnische Eduskunta im Vergleich, Tectum Verlag, Baden-Baden 2019.

- Pappi, Franz Urban/Kurella, Anna-Sophie/Bräuning, Thomas*: Die Etablierung neuer Parlamentsparteien, in: PVS 2019, S. 273-298.
- Pärnamägi, Illimar*: Wehrhafte Demokratie in Estland – Möglichkeiten und Grenzen der Rezeption einer deutschen Rechtsfigur, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2019.
- Payandeh, Mehrdad*: Die Entplenarisierung des Bundestages. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen parlamentsinterner Entscheidungsdelegation, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 205-225.
- Pfahl-Traugber, Armin*: Die AfD und der Rechtsextremismus. Eine Analyse aus politikwissenschaftlicher Perspektive, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Pilniok, Arne*: Der Bundestagspräsident als Parteienfinanzierungsbehörde. Ein Beitrag zur Organisation der Politikfinanzierung im Verfassungsstaat, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 413-434.
- Poguntke, Thomas*: Innerparteiliche Demokratie: Varianten und Entwicklungen, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 353-364.
- Pracht, Robert/Ehmer, Matthias*: Die Beschlussfähigkeit des Deutschen Bundestags, in: JuS 2019, S. 531-535.
- Preuß, Nadine Katharina*: Wahlkampfauftritte ausländischer Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Versammlungsfreiheit und Außenpolitik, Duncker & Humblot, Berlin 2020.
- Prigge, Jasper*: Die Finanzierung der Jugendorganisationen politischer Parteien aus Mitteln des Bundes, Felix Halle Verlag, Düsseldorf 2019.
- Pukelsheim, Friedrich*: Bundestag der Tausend – Berechnungen zu Reformvorschlägen für das Bundeswahlgesetz, in: ZParl 2019, S. 469-477.
- Riegler, Andreas*: Virtuelle Parteiverbände. Eine Untersuchung der Binnenorganisation und des Verhältnisses zur Partei, V & R Unipress GmbH, Osnabrück 2019.
- Roßteutscher, Sigrid/Schmitt-Beck, Rüdiger/Schoen, Harald/Weßels, Bernhard/Wolf, Christof*: Zwischen Polarisierung und Beharrung: Die Bundestagswahl 2017, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Ruhose, Fedor*: Die AfD im Deutschen Bundestag: Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur, Springer, Wiesbaden 2019.
- Sauer, Heiko*: Demokratische Legitimation zwischen Staatsorganisationsrecht und grundrechtlichem Teilhabeanspruch, in: Der Staat 58 (2019), S. 7-40.
- Schefold, Dian*: „Mehrheitsprämie“ für die stärkste Partei? Italienische Erfahrungen und die Wahlrechtsgleichheit, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 453-465.
- Scheliha, Henrike von*: Anmerkung zu einer Entscheidung des VerfGH Koblenz, Beschluss vom 05.11.2018 (VGH A 19/18) – Zum Ausschluss von Landtagsabgeordnetem aus AfD-Fraktion, in: DVBl. 2019, S. 61-63.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Die Garantie eines Wahlrechtsschutzes durch Art. 19 IV GG, in: NJW 2020, S. 122-127.
- Schicha, Christian* (Hrsg.): Wahlwerbespots zur Bundestagswahl 2017. Analysen und Anschlussdiskurse über parteipolitische Kurzfilme in Deutschland, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Schindler, Danny*: Politische Führung im Fraktionenparlament. Rolle und Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Schmedes, Hans-Jörg*: Der Bundesrat in der Parteiendemokratie – Aufgabe, Struktur und Wirkung der Länderkammer im föderalen Gefüge, Nomos, Baden-Baden 2019.

- Schmedes, Hans-Jörg*: Politische Vielfalt im Bundesrat, aber Konsens trotz Konkurrenz – Zum Vorschlag von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble zu einer Reform der Abstimmungsregeln im Bundesrat, in: RuP 2019, S. 309-313.
- Schmitt-Gaedke, Gernot/Arz, Matthias*: Farbe Blau für politische Partei nicht namensrechtlich geschützt, in: GRUR-Prax 2019, S. 141.
- Schneller, Robin*: Elektronische Abstimmungen in politischen Parteien und die Wahlgrundsätze, in: Albers, Mario/Katsivelas, Ioannis, Recht & Netz, Hamburger Schriften zum Medien-, Urheber- und Telekommunikationsrecht Band 12, Nomos, Baden-Baden 2018, S. 375-394.
- Schöpfbeck, Martina*: Parteiliche Integrations skepsis in Transformationsstaaten, Springer VS, Wiesbaden 2019.
- Schönberger, Christoph*: Die Befragung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag. Zur kommunikativen Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber dem Parlament, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 173-190.
- Schönberger, Christoph*: Geschichten vom Reich, Geschichten vom Recht. Der Fortbestand des Deutschen Reiches als rechtliche Imagination, in: Christoph Schönberger/Sophie Schönberger (Hrsg.), Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020, S. 37-70.
- Schönberger, Christoph/Schönberger, Sophie* (Hrsg.): Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2020.
- Schönberger, Christoph/Schönberger, Sophie*: Die Reichsbürger als Herausforderung für Staat, Recht und Wissenschaft: Eine Einführung, in: Christoph Schönberger/Sophie Schönberger (Hrsg.), Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020, S. 11-22.
- Schönberger, Sophie*: Das Imaginäre des Rechts – wer ist hier eigentlich verrückt?, in: Christoph Schönberger/Sophie Schönberger (Hrsg.), Die Reichsbürger. Verfassungsfeinde zwischen Staatsverweigerung und Verschwörungstheorie, Frankfurt am Main 2020, S. 159-186.
- Schönberger, Sophie*: Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion, in: JÖR 67 (2019), S. 1-21.
- Schönberger, Sophie*: Unabhängigkeit von sich selbst? Organisationsrechtliche Fragen bei Entscheidungen des politischen Systems in eigener Sache, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 191-204.
- Schroeder, Wolfgang/Weißels, Bernhard* (Hrsg.): Smarte Spalter. Die AfD zwischen Bewegung und Parlament, Dietz-Verlag, Bonn 2019.
- Siri, Jasmin*: Von der Partei zur Bewegung? Stand und Perspektiven einer politischen Vergesellschaftungsform, in: Hartmann, Thomas/Dahm, Jochen/Decke, Frank (Hrsg.), Die Zukunft der Demokratie, Bonn 2019, S. 84-95.
- Stelzer, Manfred*: Der Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 435-450.
- Thiele, Alexander* (Hrsg.): Legitimität in unsicheren Zeiten – Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise?, Mohr Siebeck, Tübingen 2019.
- Thrun, Felix*: Worum kämpft die wehrhafte Verfassung? Die Rekonzeption der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in: DÖV 2019, S. 65-72.
- Tönhäuser, Valeria/Stavenes, Torill*: Why change party finance transparency? Political competition and evidence from the ‘Deviant’ case of Norway, in: European Journal of Political Research 2019, published online: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12369>.

- Ugarte Chacón, Benedict/Förster, Michael/Grünberg, Thorsten*: Untersuchungsausschüsse: Das schärfste Holzschild des Parlamentarismus? Ausgesuchte Berliner Polit-Skandale, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2019.
- Ungern-Sternberg, Antje von*: Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: JZ 2019, S. 525-534.
- van Dyk, Silke/Graefe, Silke*: Wer ist schuld am Rechtspopulismus? Zur Vereinnahmung der Vereinnahmungsdiagnose: eine Kritik, in: Leviathan 47 (2019), S. 405-427.
- Vetter, Angelika/Velinsky, Jan. A.*: Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland, in: PVS 60 (2019) Nr. 3, S. 487-512.
- Vilella, Giancarlo*: E-Democracy – On Participation in the Digital Age, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Vogel, Christian*: Überlegungen zur Wahl mit gebundenen Listen, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 467-481.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.): Repräsentation. Eine Schlüsselkategorie der Demokratie, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Volkman, Viktor*: Meinungsfreiheit für die Feinde der Freiheit?, Duncker & Humblot, Berlin 2019.
- Voßkuhle, Andreas/Kaufhold, Ann-Katrin*: Grundwissen – Öffentliches Recht: Die politischen Parteien, in: JuS 2019, S. 763-766.
- Waldhoff, Christian*: Das Gesetz zwischen Recht und Politik, in: ZfP 2019, S. 98-114.
- Waldhoff, Christian*: Kommunal- und Verwaltungsprozessrecht: Ausschluss von Kommunalfraktionen von der Finanzierung, in: JuS 2019, S. 286-288.
- Wapler, Friederike*: Politische Gleichheit – demokratiethoretische Überlegungen, in: JÖR 67 (2019), S. 427-455.
- Webb, Paul/Scarrows, Susan/Poguntke, Thomas*: Party organization and satisfaction with democracy: inside the blackbox of linkage, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties, published online: 03. Dezember 2019, <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1698047>.
- Weitemeyer, Birgit*: Zur Zulässigkeit politischer Betätigungen von gemeinnützigen Organisationen nach dem Attac-Urteil des BFH, in: nPoR 2019, S. 97-106.
- Wersig, Maria*: Mehr Frauen in die Parlamente, in: RuP 2019, S. 60-62.
- Wieland, Joachim*: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Zeiten der Digitalisierung, in: Julian Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 533-549.
- Wimmer, Maximilian*: Die Bedeutung der argumentativen Rolle der Staatspraxis, insbesondere im Bereich der auswärtigen Gewalt, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2019.
- Wirth, Sandra*: Nachdenken über Demokratie. Das akademische Werk Peter Graf Kielmanseggs im Spiegel von Biographie und Zeitgeschichte, Nomos, Baden-Baden 2019.
- Wischmeyer, Thomas*: Was ist eigentlich ... liquid democracy?, in: JuS 2020, S. 20-22.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Online-Wahlen: Wird die Demokratie den Hackern geopfert?, in: K&R 2019, Heft 7-8, Beilage, S. 48-54.
- Wowtscherk, Toni*: Wetzlar – Eine Kleinstadt ignoriert das Bundesverfassungsgericht, in: RuP 2019, S. 40-47.
- Zons, Gregor/Halstenbach, Anna*: The AfD as a “Leaderless” Right-Wing Populist Party. How the Leadership-Structure Dilemma Left an Imprint on the Party’s Leadership, in: Polish Political Science Review 2019, Band 7, Heft 1, S. 41-60.